



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 2209 del 2009, proposto da: XX XX, in proprio e nella sua qualità di tutore di XX YY, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Francesco Trebeschi e Umberto Fantigrossi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Milano piazza Bertarelli n. 1;

contro

- Comune di Pavia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Marcello Ravetta, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola Bastonini, in Milano, Galleria del Corso n. 2;

nei confronti di

- Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociale di Pavia, in persona Sindaco pro tempore del Comune di Pavia, ente capofila, non costituita;
- Consorzio Sociale Pavese, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito;;

per l'annullamento

- della nota n. 1509 datata 01.06.2009 del responsabile amministrativo del settore socio assistenziale del Comune di Pavia:

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 01.08.2009 n. 5;
 - della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 26.02.2007 n. 38;
 - della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 24.11.2004 n. 389;
 - della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 18.12.2003 n. 303;
 - della deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Pavia 06.04.2000 n. 39;
- di tutti gli atti preordinati, conseguenti e comunque connessi; .

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pavia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21/01/2010 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorso in esame ha ad oggetto le deliberazioni indicate in epigrafe, delle quali viene dedotta l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Pavia, eccependo l'infondatezza dell'impugnazione e chiedendone il rigetto.

Non si sono costituiti in giudizio né Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociale di Pavia, né il Consorzio Sociale Pavese.

Le parti hanno prodotto documenti.

All'udienza del giorno 21.01.2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) XX XX agisce in proprio e quale rappresentante legale del figlio XX YY, persona colpita da disabilità grave, inserito, dal 24.04.2009, presso il Centro Residenziale per Disabili Coop. Soc. Onlus “G. Tonino Boninsegna” di Brescia.

Con nota n. 1509 datata 01.06.2009, il responsabile amministrativo del settore socio assistenziale del Comune di Pavia comunicava al ricorrente il riparto degli oneri economici giornalieri conseguenti alla collocazione del disabile presso il Centro residenziale, ponendo a carico del ricoverato la somma giornaliera di 22,01 Euro, a carico dei “parenti” la somma di 2,25 Euro al giorno e lasciando a carico dell’amministrazione comunale la somma giornaliera di 3,74 Euro (cfr. doc. 1 di parte resistente).

Parte ricorrente impugna, oltre all’atto da ultimo indicato, anche le determinazioni amministrative ad esso presupposte.

In particolare, viene censurata la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 01.08.2009 n. 5, che stabilisce le tariffe relative all’anno 2009 per una serie di servizi erogati dall’amministrazione, mediante la predisposizione di apposite schede di calcolo (cfr. doc. 2 di parte resistente).

Tra queste vi è la tabella n. 8, che riguarda proprio la strutture di accoglienza per adulti e disabili e stabilisce, per il servizio di ricovero (cui si correla l’interesse della parte ricorrente), delle percentuali di contribuzione rapportate ai valori di I.S.E.E., senza alcuna differenziazione per i soggetti in condizione di disabilità grave.

Parimenti, sono gravate le deliberazioni della Giunta Comunale del Comune di Pavia 26.02.2007 n. 38 e 24.11.2004 n. 389, concernenti, rispettivamente, il regime tariffario dei servizi erogati dall’amministrazione per l’anno 2007 e per l’anno 2004 (cfr. doc. 3 e 4 di parte resistente).

Inoltre, il ricorrente impugna la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 18.12.2003 n. 303 (cfr. doc. 5 di parte resistente), che disciplina i criteri e

le modalità di accesso alle prestazioni sociali agevolate ai sensi del d.l.vo 1998 n. 109, del D.P.C.M. 1999 n. 221 e del d.l.vo 2000 n. 130.

Il provvedimento, oltre a precisare che la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata “in riferimento al nucleo familiare di appartenenza”, disciplina, tra l’altro (si veda pag. 5 della delibera), la compartecipazione dei “tenuti per legge” in caso di ricovero in strutture di accoglienza per disabili per la parte di costo non coperto dal reddito del ricoverato, introducendo una tabella che, in relazione a diversi valori di I.S.E.E. familiare, definisce le percentuali di costo poste a carico delle famiglie e dell’amministrazione comunale.

Infine, il ricorso concerne anche la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Pavia n. 5 del 06.04.2000, recante il regolamento “per la realizzazione degli interventi e delle prestazioni di servizi in campo sociale ed educativo in relazione all’applicazione dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente”.

Il regolamento riguarda espressamente, ex art. 2, i servizi resi per i centri diurni integrati e per i ricoveri, mentre, all’art. 3, specifica il criterio per determinare la situazione economica di colui che richiede l’intervento o la prestazione assistenziale, prevedendo che essa è determinata “con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con cui convive e da quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF”.

Quindi, la disciplina regolamentare riferisce il criterio dell’I.S.E.E. anche alle persone diversamente abili in condizioni di gravità, come nel caso di specie.

2) Preliminarmente, va rilevata l’inammissibilità per carenza di interesse dell’impugnazione nella parte relativa alle deliberazioni della Giunta Comunale del Comune di Pavia del 26.02.2007 n. 38 e del 24.11.2004 n. 389.

Invero, i provvedimenti in questione concernono, rispettivamente, il regime tariffario dei servizi erogati dall’amministrazione per l’anno 2007 e per l’anno 2004, ma le contestazioni articolate nel ricorso afferiscono alla ripartizione dei costi per il

ricovero in struttura residenziale relativa all'anno 2009, sicché la disciplina tariffaria inerente agli anni 2004 e 2007 non è suscettibile di incidere sulla sfera giuridica del ricorrente.

D'altro canto, l'eventuale annullamento delle delibere ora indicate non potrebbe attribuire alcun vantaggio al ricorrente, in quanto il riparto dei costi per il ricovero in struttura residenziale relativo all'anno 2009 è disciplinato da differenti e specifiche deliberazioni comunali; in particolare, la disciplina tariffaria relativa all'anno 2009 è contenuta nella deliberazione della Giunta Comunale n. 9/2009, parimenti impugnata.

Va, pertanto, ribadito che il ricorso è inammissibile, per carenza di interesse, nella parte in cui si estende alle deliberazioni della Giunta Comunale del Comune di Pavia del 26.02.2007 n. 38 e del 24.11.2004 n. 389.

3) Con il primo dei motivi proposti i ricorrenti lamentano la violazione di legge, in quanto gli atti impugnati prevedono la sistematica partecipazione al costo dei servizi delle persone "tenute per legge" e tale previsione, essendo riferibile anche agli obbligati alimentari, contrasta sia con gli artt. 433 e 438 c.c., sia con il d.l.vo 1998 n. 109; il contrasto con la disciplina da ultimo indicata sussisterebbe anche perché le delibere impuginate considerano la posizione dei familiari non solo per la quantificazione dell'I.S.E.E. riferibile all'assistito, ma anche per individuare dei soggetti direttamente tenuti al pagamento della quota di costo non addebitabile né all'amministrazione, né al ricoverato.

Le contestazioni vanno riferite, in primo luogo, all'atto del responsabile amministrativo del settore socio assistenziale del Comune di Pavia n. 1509 datata 01.06.2009, con il quale è stato quantificato il costo del ricovero del sig. XX YY posto a carico dei "parenti", con la precisazione che l'atto è indirizzato al padre del disabile, il quale rientra tra gli obbligati alimentari ai sensi dell'art. 433 c.c..

Inoltre, le censure vanno riferite alla deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 18.12.2003 n. 303, che come già ricordato, disciplina, a pag. 5, la compartecipazione dei “tenuti per legge” in caso di ricovero in strutture di accoglienza per disabili per la parte di costo non coperto dal reddito del ricoverato, introducendo una tabella che, in relazione a diversi valori di I.S.E.E. familiare, definisce le percentuali di costo poste a carico delle famiglie e dell’amministrazione comunale.

3.1) La valutazione delle censure richiede una preventiva ricostruzione del quadro normativo di riferimento, tenendo presente il riparto della funzione legislativa nelle materie de qua emergente dall’art. 117 Cost., nel testo introdotto dalla legge cost. 2001 n. 3.

La materia dei servizi sociali non è elencata né nell’art. 117, comma 2, Cost., relativo agli ambiti di legislazione statale esclusiva, né nel comma 3 del medesimo art. 117, relativo agli ambiti di legislazione regionale concorrente - tra i quali va invece compresa la “tutela della salute” – sicché l’ambito dei servizi sociali va ricondotto alle materie di legislazione esclusiva regionale, ai sensi del comma 4 dell’art. 117 Cost., ove si prevede che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (cfr. Corte Cost., 30 aprile 2009, n. 124).

Il giudice costituzionale ha precisato che, anche a seguito della riforma del titolo V, resta fermo che per la delimitazione della nozione di “servizi sociali” è necessario fare riferimento, in primo luogo, alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), la quale, all’art. 1, comma 1, nel fissare i principi generali e la finalità perseguite, afferma che “la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o

riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”.

Il comma 2 del medesimo articolo precisa che per «interventi e servizi sociali si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Il richiamato decreto legislativo n. 112 del 1998, agli artt. da 128 a 134, disciplina le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei servizi sociali e, al comma 2 dell'art. 128, specifica che con tale nozione si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

La Corte Costituzionale ha messo in luce l'esistenza di un “nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili) e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona” (cfr. Corte costituzionale, 28 luglio 2004, n. 287).

La materia dei servizi sociali si presta ad interferenze da parte del legislatore statale, in esercizio della competenza che gli spetta in via esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. m), Cost.; in particolare, la competenza esclusiva in quest'ultima materia attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti

i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto.

La Corte Costituzionale ha posto in luce che la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori (cfr. Corte costituzionale, 27 marzo 2003, n. 88).

Ne deriva che nella materia in esame la competenza legislativa esclusiva delle Regioni incontra comunque il limite della disciplina dettata dal legislatore statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che anche in tale ambito devono essere assicurati.

Occorre, allora, portare l'attenzione sul quadro normativo delineato dal legislatore statale, anche se anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Il quadro normativo si compone, a livello statale, oltre che della legge 2000 n. 328, anche del d.l.vo 1998 n. 109; in tal senso, proprio l'art. 25 della n. 328/2000 specifica che “ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.”

Gli artt. 1, 2 e 3 del d.l.vo 31 marzo 1998, n. 109 individuano criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche.

Il comma 1 dell'art. 1 del decreto n. 109 specifica che le disposizioni si applicano “alle prestazioni o servizi sociali e assistenziali, con esclusione della integrazione al

minimo, della maggiorazione sociale delle pensioni, dell'assegno e della pensione sociale e di ogni altra prestazione previdenziale, nonché della pensione e assegno di invalidità civile e delle indennità di accompagnamento e assimilate”.

Il successivo art. 2, comma 1, individua nell'I.S.E.E. - indicatore della situazione economica equivalente - il criterio di valutazione della situazione economica del richiedente, che va determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare cui egli appartiene.

Insomma, il legislatore valorizza la capacità economica del richiedente, ma solo nel quadro dell'I.S.E.E. rapportato al suo nucleo familiare, mentre il successivo comma 2 dell'art. 2 specifica che ai fini della disciplina in esame “ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare. Fanno parte del nucleo familiare i soggetti componenti la famiglia anagrafica. I soggetti a carico ai fini I.R.P.E.F. fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico. I coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini I.R.P.E.F. di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare. Il figlio minore di 18 anni, anche se risulta a carico ai fini I.R.P.E.F. di altre persone, fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive”.

Il comma 4 definisce l'indicatore della situazione economica equivalente come la somma di valori reddituali e patrimoniali, da combinare tra loro in base a predeterminate percentuali e secondo le previsioni della tabella 1 allegata al decreto.

Inoltre, il comma 6 dell'art. 2 stabilisce che “Le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata”.

L'art. 3 riserva uno spazio di disciplina agli enti locali in sede di definizione dei parametri per l'accesso ai servizi, stabilendo che gli enti erogatori possono prevedere, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, accanto all'indicatore della situazione economica equivalente “criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”.

Con riferimento alle prestazioni che devono essere garantite sull'intero territorio nazionale, nel contesto del sistema integrato di interventi e servizi sociali, l'art. 2 della legge 2000 n. 328 prescrive che tale sistema ha carattere di universalità, con la precisazione, da un lato, che il sistema “garantisce i livelli essenziali di prestazioni”, dall'altro, che gli enti locali, le Regioni e lo Stato devono attuarlo nel rispetto dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

Il successivo art. 22 della legge n. 328 individua in che cosa consistono i livelli essenziali delle prestazioni nella materia de qua, erogabili sotto forma di beni e servizi, comprendendovi tra l'altro - comma 2 lett. g) - gli “interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio”.

Il comma 4 dell'art. 22 elenca poi alcune prestazioni la cui erogazione deve essere prevista dalle leggi regionali, tra le quali – lettere c), d), e) – l'assistenza domiciliare; l'istituzione di strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali, nonché l'attivazione di centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Il quadro normativo ora descritto, derivante dal coordinamento tra il d.l.vo 1998 n. 109 e la legge 2000 n. 228, pur essendo anteriore alla riforma del titolo V è coerente con il già ricordato riparto della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni risultante dal vigente art. 117 Cost..

Difatti, nel settore in esame il legislatore statale ha limitato il proprio intervento alla sola definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, lasciando gli ulteriori profili di disciplina alla legislazione regionale.

Pertanto, la normativa richiamata, anche se anteriore alla modificazione costituzionale, rimette in concreto alle Regioni la disciplina legislativa della materia dei servizi sociali, consentendo allo Stato di incidervi solo in sede di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Occorre però precisare che la determinazione di siffatti livelli non comprende solo la specificazione delle attività e dei servizi da erogare, in quanto è del tutto coerente ritenere che anche la definizione dei criteri di accesso a questi benefici integri un livello essenziale di prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

In particolare, se la legge considera una certa attività o un determinato servizio di natura essenziale, imponendone l'erogazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, la realizzazione di questo obiettivo postula che tutti gli interessati possano accedere in condizioni di parità a simili prestazioni.

Pertanto, è necessario che il criterio in forza del quale vengono selezionati i soggetti destinatari di prestazione ritenute essenziali dal legislatore statale sia definito una volta per tutte proprio dal legislatore statale, in quanto esprime, a sua volta, un livello essenziale di prestazione da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale.

In altre parole il criterio di individuazione dei soggetti aventi diritto a prestazioni ritenute essenziali dalla legge statale non può essere diverso da un territorio

regionale all'altro, in quanto ciò provocherebbe un diverso trattamento tra persone oggettivamente nelle stesse condizioni, sicché, pur a parità di condizioni, la stessa prestazione, essenziale in base alla legge, sarebbe accessibile per alcuni e non per altri.

Diversamente opinando si renderebbe inutile l'individuazione stessa di determinati servizi ed attività come prestazioni essenziali, da garantire in quanto tali in modo omogeneo ed uniforme su tutto il territorio nazionale, atteso che tale esigenza di uniformità sarebbe vanificata dalla possibilità di introdurre diversi criteri di accesso alle prestazioni.

Va, pertanto, ribadito che i criteri stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, essendo funzionali all'accesso alle attività e ai servizi essenziali delineati dalla legge 2000 n. 328 (sul punto si richiama ancora l'art. 25 della legge n. 328), sono preordinati al mantenimento di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117, comma 2 lettera m), Cost., sicché integrano essi stessi un livello essenziale di prestazione, la cui definizione spetta al legislatore statale (cfr. simili conclusioni sono coerenti con le considerazioni svolte da C.d.S., sez. cons. atti norm., 29 agosto 2005, n. 4699/03, nonché C.d.S., sez. V, ord. 14 settembre 2009, n. 4582).

Naturalmente spetta al legislatore statale stabilire anche il limite entro il quale l'individuazione di un criterio selettivo integra un livello essenziale delle prestazioni, nel senso che non è da escludere che il legislatore nazionale, una volta fissato il criterio fondamentale, riconosca alle Regioni uno spazio di intervento destinato a rendere coerente l'uniformità del criterio con le specificità delle singole realtà territoriali.

E' evidente che eventuali regole di accesso ai servizi lasciate al legislatore regionale, o alla potestà amministrativa degli enti locali, nei termini ora precisati, non

integrano livelli essenziali delle prestazioni, ma sono solo strumenti di adeguamento locale del criterio fissato in modo omogeneo ed uniforme dal legislatore statale.

Il criterio generale di selezione esplicitato dal d.l.vo 1998 n. 109 - da ricondurre perciò al novero dei livelli essenziali di prestazioni - è, come già ricordato, l'indicatore della situazione economica equivalente, ossia un parametro basato su fattori reddituali e patrimoniali riferibili all'interessato e al suo nucleo familiare, come definito dall'art. 2, commi 2 e 3, del d.l.vo n. 109.

Da quanto sinora esposto discendono due conseguenze.

In primo luogo va osservato che l'art. 3, comma 1, del decreto 109, nella parte in cui attribuisce agli enti locali la facoltà di prevedere, accanto all'indicatore della situazione economica equivalente, "criteri ulteriori di selezione dei beneficiari", va inteso nel senso che consente di attribuire rilevanza a fattori diversi da quelli reddituali o patrimoniali, per i quali il limite della rilevanza è stato definito dal legislatore statale in sede di determinazione del parametro I.S.E.E., la cui applicazione per l'accesso ai servizi esprime di per sé un livello essenziale di prestazioni da applicare in modo uniforme.

Gli enti locali potranno valorizzare elementi di vario tipo, collegati alle peculiarità sociali di una determinata zona, ma non potranno introdurre ulteriori criteri fondati su elementi reddituali o patrimoniali, in quanto ciò determinerebbe un'alterazione irragionevole dell'assetto voluto dal legislatore statale che ha scelto di valorizzare questi elementi solo nel quadro dell'indicatore della situazione economica equivalente (cfr. in argomento Tar Lombardia Milano, sez. I, 07 febbraio 2008 n. 303; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 02 aprile 2008, n. 350; Tar Umbria, 06 febbraio 2002, n. 271).

Inoltre, la circostanza che il legislatore abbia valorizzato la capacità economica e patrimoniale solo nel quadro degli elementi costitutivi dell'I.S.E.E. e solo in

relazione al nucleo familiare definito dall'art. 2, commi 2 e 3, del d.l.vo 1998 n. 109, esclude che gli enti locali possano tenere in considerazione la capacità economica di soggetti non appartenenti a tale nucleo, sempre ai fini dell'accesso alle prestazioni essenziali e della determinazione dei costi gravanti sull'utente.

In particolare, non può essere valorizzata la presenza di eventuali obbligati alimentari che non siano riconducibili ai soggetti da considerare necessariamente ai fini dell'I.S.E.E., altrimenti si introdurrebbero criteri ulteriori di apprezzamento della capacità economica dell'interessato, al di fuori del nucleo familiare I.S.E.E., diversi da Comune a Comune e perciò tali da creare una irragionevole disparità di trattamento tra persone che versano nelle stesse condizioni.

Ecco allora che la presenza di soggetti riconducibili al novero degli obbligati alimentari non può integrare, direttamente o indirettamente, un parametro per l'accesso ai servizi, in quanto si traduce nella valorizzazione della capacità economica di soggetti estranei al meccanismo di funzionamento dell'I.S.E.E., individuato dal legislatore statale come criterio uniforme in ambito nazionale per l'accesso ai servizi.

Simili valutazioni trovano conforto nel trattamento che il d.l.vo 1998 n. 109 riserva agli obbligati alimentari nel contesto della complessiva disciplina dettata in materia. Invero, il già ricordato art. 2, comma 6, del d.l.vo 1998 n. 109 esclude che le descritte regole di accesso ai servizi modifichino la disciplina dei soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti, ai sensi dell'art. 433 c.c., precisando che agli enti erogatori non spetta la facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, c.c. nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata.

Tale previsione esclude che le Regioni possano intervenire sulla disciplina dell'obbligazione alimentare di cui all'art. 433 c.c., modificando i caratteri del credito alimentare, che rimane, pertanto, un diritto strettamente personale ed

indisponibile, secondo un assetto coerente, anche per il profilo in esame, con il novellato Titolo V della Costituzione, che ex art. 117, comma 2 lett. l), riserva la materia “ordinamento civile” alla legislazione statale esclusiva.

Ovviamente, in tale ambito anche la potestà regolamentare spetta allo Stato, ex art. 117, comma 6, Cost., sicché neppure gli enti locali possono incidere sui caratteri del credito alimentare in esercizio dei poteri normativi di secondo grado di cui sono titolari.

Pertanto, resta fermo che il credito alimentare, di natura personale, non può essere oggetto di azione surrogatoria da parte dei creditori dell'avente diritto (come emerge dal combinato disposto degli art. 438, comma 1 e dell'art. 2900 c.c.), il quale non può disporre del proprio credito, che, difatti, non può essere ceduto, né fatto oggetto di compensazione, ex art. 447 c.c.; del resto, il credito alimentare neppure si estingue per prescrizione, atteso che l'art. 2948, n. 2, c.c. prevede la prescrizione quinquennale solo per le annualità scadute.

In coerenza con la generale preclusione dell'azione surrogatoria, l'art. 2, comma 6, del d.l.vo 1998 n. 109 esclude che gli enti erogatori possano sostituirsi al richiedente la prestazione sociale agevolata, azionando il credito alimentare verso i componenti del suo nucleo familiare.

Ne deriva che, da un lato, la preventiva attivazione del credito alimentare da parte dell'interessato non può integrare un criterio di accesso ai servizi, perché ciò contrasterebbe con la immutata natura personale del credito alimentare, dall'altro, la presenza di obbligati alimentari non giustifica la valorizzazione di parametri economici ulteriori, legati al reddito o al patrimonio di questi soggetti, perché comporterebbe l'introduzione di un parametro di accesso ai servizi di matrice economica ma estraneo al criterio fissato in modo uniforme dal legislatore statale, infine, gli enti erogatori non possono surrogarsi al richiedente e far valere il credito alimentare che quest'ultimo decide di non azionare.

Occorre ulteriormente precisare che l'impossibilità per gli enti locali di valorizzare, nei termini suindicati, la presenza di obbligati alimentari, ai fini dell'accesso ai servizi, ha portata generale, perché è connessa alla ricordata natura personale del credito alimentare - sottratta ad interventi normativi regionali o locali - sicché attiene a tutti i servizi disciplinati dalla legge 2000 n. 328 e non solo a quelli espressamente considerati dal legislatore statale come livelli essenziali di prestazioni.

In relazione alla normativa dettata in materia dalla Regione Lombardia, va rilevato che l'art. 8, comma 3, della legge reg. 2008 n. 3 è coerente con il quadro sinora delineato, in quanto stabilisce che "Le persone che accedono alla rete partecipano, in rapporto alle proprie condizioni economiche, così come definite dalle normative in materia di Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e nel rispetto della disciplina in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza, alla copertura del costo delle prestazioni mediante il pagamento di rette determinate secondo modalità stabilite dalla Giunta regionale, previa consultazione dei soggetti di cui all'articolo 3 e sentita la competente commissione consiliare. Partecipano altresì i soggetti civilmente obbligati secondo le modalità stabilite dalle normative vigenti".

In particolare, con riguardo ai criteri economici di accesso ai servizi e, quindi, anche per la determinazione della quota di costo da porre a carico degli utenti, la legge regionale richiama integralmente sia la disciplina dei livelli essenziali di assistenza, sia il criterio I.S.E.E., quale parametro per la determinazione della situazione economica di ciascun soggetto che chiede di accedere ai servizi.

Pertanto, la legge regionale rispecchia il quadro costituzionale già descritto, perché rinvia alla normativa statale sia in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione al criterio economico di accesso ai servizi e di riparto dei costi, stabilito in modo uniforme dal legislatore statale.

L'ulteriore inciso con il quale si prevede che “partecipano altresì i soggetti civilmente obbligati secondo le modalità stabilite dalle normative vigenti” non è in contrasto con il quadro normativo descritto, in quanto la legge regionale non ha disposto la necessaria partecipazione ai costi del servizio da parte degli obbligati alimentari, ma ha introdotto una norma di rinvio, che consente la partecipazione degli obbligati alimentari nella misura in cui ciò sia consentito dalla normativa vigente.

Tuttavia, la normativa vigente è quella statale, ai sensi degli artt. 433 e seg. c.c. e dell'art. 2, comma 6, del d.l.vo 1998 n. 109, la quale non consente agli enti locali né di subordinare l'accesso ai servizi alla preventiva attivazione del credito alimentare, né di parametrare il costo del servizio gravante sull'utente alla capacità economica degli obbligati alimentari, né di surrogarsi al richiedente pretendendo il pagamento di una parte dei costi da parte degli obbligati alimentari.

Pertanto, per il profilo in esame la norma regionale non si presta a supportare l'introduzione di criteri che ai fini dell'accesso ai servizi o della quantificazione dei costi gravanti sull'utente valorizzino la presenza di obbligati alimentari.

Del resto, il Tribunale ha già precisato che il d.l.vo 1998 n. 109 contiene la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, fissando i parametri di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.) e utilizzando a tale fine le informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza, fermo restando però che i criteri di calcolo dell'I.S.E.E. servono per individuare “il reddito dell'avente diritto alla prestazione con riferimento al reddito familiare, ma non per considerare obbligati alle spese anche altri familiari”, sicché obbligato al pagamento è il richiedente “anche se il suo reddito viene calcolato con riferimento alla situazione familiare” (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. I, 07 febbraio 2008, n. 291; sul punto si veda anche Tar Brescia, sez. I, 08 luglio 2009, n. 1457).

3.2) Tanto premesso va rilevata la fondatezza delle censure di cui si tratta, in quanto le deliberazioni impugnate – ed in particolare l’atto del responsabile amministrativo del settore socio assistenziale del Comune di Pavia n. 1509 datata 01.06.2009 e la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 18.12.2003 n. 303 – violano i principi ora ricordati desumibili dal vigente quadro costituzionale e legislativo.

Invero, la delibera n. 303 generalizza la compartecipazione dei “tenuti per legge”, con ciò valorizzando, nella genericità della formula utilizzata, anche la posizione degli obbligati alimentari, i quali diventano dei soggetti a carico dei quali l’amministrazione può porre l’onere di una quota del costo del ricovero del disabile in una struttura residenziale.

Tale situazione si è verificata nel caso concreto, in cui l’amministrazione con la deliberazione n. 1509/2009 ha espressamente quantificato la quota di costo da addebitare ai “parenti”, indirizzando la richiesta al genitore del disabile, che rientra tra gli obbligati alimentari.

Del resto, come evidenziato, le deliberazioni ora citate considerano gli appartenenti al nucleo familiare del disabile non solo ai fini della valutazione della situazione economica del richiedente, nel quadro del criterio dell’ I.S.E.E. familiare, ma anche per individuare dei soggetti obbligati al pagamento di una parte delle tariffe per il ricovero in struttura residenziale.

Nondimeno, tale soluzione non è coerente con la disciplina dettata dal d.l.vo 1998 n. 109, il quale individua i criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, valorizzando l’I.S.E.E. del nucleo familiare di appartenenza dell’utente, ma non consente di individuare altri soggetti, diversi dall’avente diritto alla prestazione come obbligati alle spese correlate alla fruizione del servizio.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza delle censure in esame.

4) Con il secondo motivo si lamenta la violazione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, in quanto le deliberazioni impugnate non applicano il principio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito in relazione alle persone con disabilità grave.

A ben vedere la censura coinvolge, oltre alla nota n. 1509 datata 01.06.2009 del responsabile amministrativo del settore socio assistenziale del Comune di Pavia, che ha quantificato l'onere economico giornaliero posto a carico dell'utente e dei parenti per il ricovero del primo in una struttura residenziale, anche la deliberazione della Giunta Comunale 2009 n. 5, che in sede di determinazione delle tariffe per l'anno 2009, stabilisce nella tabella 8 – relativamente al servizio di ricovero nelle strutture di accoglienza per adulti e disabili – delle percentuali di contribuzione rapportate ai valori di I.S.E.E. di generale applicazione, riferibili, come tali, anche alle persone in condizione di disabilità grave.

Parimenti, la doglianza va riferita alla deliberazione della Giunta Comunale 2003 n. 303, che, in generale e senza alcuna diversa previsione per i disabili gravi, precisa che la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata “in riferimento al nucleo familiare di appartenenza” e, a pag. 5 - nel disciplinare la compartecipazione dei “tenuti per legge” in caso di ricovero in strutture di accoglienza per disabili per la parte di costo non coperto dal reddito del ricoverato - introduce una tabella di definizione delle percentuali di costo poste a carico delle famiglie e del comune in relazione a diversi valori di I.S.E.E. familiare, applicandoli anche nei confronti dei disabili gravi.

Infine, il motivo in questione coinvolge la deliberazione del Consiglio Comunale 2000 n. 5 del 06.04.2000, che – come ricordato - all'art. 3 specifica il criterio per determinare la situazione economica di colui che richiede l'intervento o la prestazione assistenziale, prevedendo che essa è determinata “con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con cui convive

e da quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF”, senza alcuna differenziazione per i disabili gravi.

L'amministrazione comunale eccepisce l'infondatezza della censura, evidenziando che la norma invocata dalle ricorrenti non può trovare applicazione, in mancanza del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrebbe stabilire i limiti all'applicazione delle disposizioni del d.l.vo 1998 n. 109.

Il motivo è fondato.

La trattazione della censura rende opportuna la ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca la disposizione invocata dalle ricorrenti, al fine di valutarne l'immediata precettività, anche alla luce dei diversi orientamenti sviluppati in ambito giurisprudenziale.

4.1) Si è già evidenziato che il d.l.vo 1998 n. 109 introduce l'I.S.E.E. come criterio generale di valutazione della situazione economica delle persone che richiedono prestazioni sociali agevolate e l'applicazione di tale parametro comporta che la condizione economica del richiedente sia definita in relazione ad elementi reddituali e patrimoniali del nucleo familiare cui egli appartiene.

Rispetto a particolari situazioni, il decreto n. 109 prevede però l'utilizzo di un diverso parametro, basato sulla situazione del solo interessato.

In particolare, l'art. 3, comma 2 ter - come modificato dall'art. 3, comma 4, D.L.vo 3 maggio 2000, n. 130 - stabilisce che “limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni”.

La norma presenta un ambito di riferimento ben delimitato, in quanto: 1) riguarda solo persone con handicap permanente grave, accertato ai sensi degli artt. 3, comma 3, e 4 della legge 1992, n. 104, nonché i soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle A.S.L.; 2) si riferisce solo alle prestazioni inserite in percorsi integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, di tipo diurno oppure continuativo.

In relazione a tali situazioni la disposizione prevede che debba essere evidenziata la situazione economica del solo assistito, anche per ciò che attiene alle modalità di contribuzione al costo della prestazione.

Vale ricordare che in quest'ultimo ambito la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è avvenuta con il D.P.C.M. 29 novembre 2001 - adottato sulla base dell'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 recante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405 - che elenca una serie di prestazioni che devono essere assicurate sull'intero territorio nazionale.

Tra queste (cfr. tabella 1 C del D.P.C.M. 29 novembre 2001, che esplicitamente riguarda le tipologie erogative di carattere socio sanitario, nonché quelle sanitarie di rilevanza sociale, ovvero le prestazioni nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultano operativamente distinguibili) vengono comprese le attività di

assistenza territoriale a favore di persone anziane e persone diversamente abili, attività che comprendono, a seconda dei casi, prestazioni diagnostiche, terapeutiche e socio-riabilitative in regime domiciliare, semiresidenziale e residenziale (cfr. sulla funzione del D.P.C.M. rispetto alla definizione dei livelli essenziali di assistenza ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. m), Cost., si consideri Corte costituzionale, 27 marzo 2003, n. 88)

D'altro canto, come già ricordato, la norma in esame specifica che, nei confronti delle categorie di persone considerate, le disposizioni del decreto legislativo n. 109 si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare previa intesa con la Conferenza unificata, con la specificazione della duplice finalità da perseguire consistente sia nel favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza, sia di evidenziare la situazione economica del solo assistito.

Il riferimento all'emanazione di un apposito D.P.C.M., per stabilire i limiti di applicazione del decreto nei confronti di disabili gravi e anziani non autosufficienti, pone il problema della immediata applicabilità della norma nella parte in cui prevede che, in tali casi, si debba evidenziare la situazione economica del solo assistito e non più del suo nucleo familiare, secondo l'ordinario parametro I.S.E.E.. Sul punto si sono sviluppati tre orientamenti interpretativi.

Il primo orientamento esclude l'immediata applicabilità del principio, in quanto a) è la stessa disposizione che subordina l'applicazione ad un apposito D.P.C.M., sicché il comma 2 ter integra una norma di mero indirizzo; b) il riferimento della norma alla situazione economica del solo assistito si accompagna al contestuale richiamo alla necessità di favorire la permanenza dell'assistito medesimo presso il nucleo familiare di origine, di modo che la realizzazione del primo risultato non può prescindere da quella del secondo; c) il comma 2 ter richiede che il D.P.C.M. sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni unificata con la

Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ex art. 8 D.Lgs. n. 281/97 e ciò conferma l'efficacia non immediatamente precettiva della disposizione, in linea sia con le prerogative costituzionalmente riconosciute a Regioni ed autonomie locali in una materia che ne vede coinvolti gli interessi, sia con il principio della leale collaborazione che informa i rapporti tra i diversi livelli di Governo dopo la riforma del Titolo V Cost. (cfr. Tar Toscana, sez. II, 25 agosto 2009, n. 1409; C.d.S., sez. III, parere del 24 marzo 2009, n. 569/2009).

Il secondo orientamento ritiene, invece, che la norma in esame introduca un principio giuridico sufficientemente preciso, tale da vincolare l'amministrazione anche in assenza del decreto di attuazione del Presidente del Consiglio.

In particolare si considera che “nelle situazioni di maggiore difficoltà come quelle che investono i soggetti diversamente abili le regole ordinarie dell'I.S.E.E. incontrano una deroga necessaria, dovendo obbedire alla prioritaria esigenza di facilitare il protrarsi della loro permanenza nel nucleo familiare ospitante: tale obiettivo è perseguito attraverso l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito, anche in relazione al concorso alle spese dovute per i servizi fruiti”.

Nondimeno, secondo questa impostazione la regola della evidenziazione della situazione economica del solo assistito non va intesa in senso assoluto ed incondizionato, ma lascia alle amministrazioni locali la facoltà di “ricercare soluzioni concrete in sede di individuazione dei criteri di compartecipazione ai costi dei Centri frequentati”.

In particolare si ritiene che "il dato letterale di riferimento sembra fornire indicazioni in tal senso quando afferma che l'applicazione dei principi sull'I.S.E.E. è limitata ad ipotesi circoscritte, individuate con il decreto che deve (o avrebbe dovuto) riconoscere un rilievo predominante alla situazione economica del solo assistito nell'ottica di facilitare la sua convivenza con il nucleo familiare. Al riguardo non sembra condivisibile una lettura della seconda parte del comma 2-ter

tesa a riconoscere un principio assoluto ed incondizionato, mentre al D.P.C.M. sarebbe demandata la funzione, esclusiva ed eventuale, di limitarne la portata. Da una lettura complessiva emerge viceversa che la disposizione affida all'autorità statale, in via contestuale, sia il compito di raggiungere il delineato obiettivo a favore dei soggetti tutelati sia la determinazione dei limiti residuali entro i quali l'I.S.E.E. familiare può comunque trovare applicazione: spetta in altre parole al Presidente del Consiglio dare attuazione al principio e delimitarne la portata, individuando le ipotesi marginali nelle quali può riespandersi la disciplina generale dell'I.S.E.E. familiare. In assenza del suddetto decreto, pare evidente che la proposizione normativa - come già detto immediatamente precettiva - debba essere nella sua globalità tradotta in scelte concrete dalle amministrazioni titolari delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali sul territorio” (cfr. T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 02 aprile 2008, n. 350; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 13 luglio 2009, n. 1470; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 14 gennaio 2010, n. 18).

Viceversa il terzo orientamento considera che la regola della evidenziazione della situazione economica del solo assistito, rispetto alle persone con handicap permanente grave e ai soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, integra un criterio immediatamente applicabile ai fini della fruizione di prestazioni afferenti a percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, senza lasciare spazio normativo alle amministrazioni locali (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. III, ordinanza 08 maggio 2009 n. 581; Tar Lombardia Milano, sez. III, ordinanza 08 maggio 2009 n. 582; Tar Lombardia Milano, sez. IV, 10 settembre 2008 n. 4033; T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. I, 24 ottobre 2009, n. 1562; Tar Marche Ancona, sez. I, ordinanza 27 settembre 2007 n. 521; Tar Sicilia Catania, 11 gennaio 2007 n. 42).

Il Tribunale ritiene di dover confermare la propria adesione a quest'ultimo orientamento interpretativo.

Si è già osservato (retro punto 3 della motivazione) che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è rimessa, anche nella materia de qua, al legislatore statale e che la definizione dei criteri per l'accesso alle prestazioni di cui si tratta integra un livello essenziale, la cui definizione spetta al legislatore statale, in quanto se determinate attività e determinati servizi devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è necessario che anche i parametri di accesso ai medesimi siano uniformi.

Ne deriva che rispetto alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo rivolte ad handicappati gravi e anziani non autosufficienti, che integrino livelli essenziali di assistenza - c.d. L.E.A. - secondo quanto definito dal D.P.C.M. 29.11.2001, il criterio di accesso e di parametrizzazione dei costi a carico del richiedente è rimesso alla definizione del legislatore statale.

In tale ambito non vi è spazio per un'integrazione lasciata alle singole amministrazioni comunali, che non possono modificare o integrare, in mancanza di norme ad hoc, il criterio dettato in modo necessariamente uniforme dal legislatore statale.

Invero, va ribadito che in relazione alle materie di legislazione statale esclusiva, come la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche il potere regolamentare spetta allo Stato, ex art. 117, comma 6, Cost., salva la possibilità di delegarlo alle Regioni, delega che non sussiste nella materia in esame.

Proprio l'attribuzione allo Stato del potere regolamentare esclude la configurabilità di un potere normativo di secondo grado in capo agli Enti locali, in ordine alla definizione del criterio di valutazione della situazione economica da applicare nei

confronti di disabili gravi e anziani non autosufficienti, ai fini dell'erogazione di prestazioni sociali agevolate.

Del resto, si è già evidenziato che l'art. 3 del d.l.vo 1998 n. 109, nella parte in cui riserva uno spazio di disciplina agli enti locali in sede di definizione dei parametri per l'accesso ai servizi, stabilendo che essi possono prevedere accanto all'indicatore della situazione economica equivalente "criteri ulteriori di selezione dei beneficiari" va inteso nel senso che consente di attribuire rilevanza a fattori diversi da quelli reddituali o patrimoniali, per i quali il limite della rilevanza è stato definito dal legislatore statale in sede di determinazione, in generale, del parametro I.S.E.E. e, rispetto a anziani non autosufficienti ed handicappati gravi, mediante la valorizzazione della situazione economica del solo assistito (cfr. in argomento Tar Lombardia Milano, sez. I, 07 febbraio 2008 n. 303; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 02 aprile 2008, n. 350; Tar Umbria, 06 febbraio 2002, n. 271).

Quanto alla diretta applicabilità della regola dell'evidenziazione del situazione economica del solo assistito, va osservato, in primo luogo, che, trattandosi di un livello essenziale di prestazione, la definizione di tale criterio è necessariamente riservata al legislatore statale, in base al vigente art. 117 Cost..

Parimenti spetta al legislatore statale stabilire entro quali limiti tale criterio vada applicato, nel senso che esigenze e situazioni ulteriori possono rendere opportuno il ripristino del criterio dell'I.S.E.E. familiare, come criterio generale di accesso alle prestazioni di cui al decreto legislativo 1998 n. 109; criterio che, come tale, integra già un livello essenziale di prestazioni, secondo quanto già evidenziato (retro punto 4.1 della motivazione).

Tale considerazione consente di definire la portata dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, nella parte in cui rimette ad un apposito D.P.C.M. la determinazione dei limiti di applicabilità del d.l.vo nei confronti delle categorie in esame "al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di

appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione”.

La disposizione rimette ad un apposito D.P.C.M. la possibilità di valorizzare peculiari situazioni sociali, ambientali o familiari, tali da giustificare limiti all'applicabilità delle norme del decreto legislativo ed in particolare al criterio della situazione economica del solo assistito, qualora ciò sia funzionale a favorire la permanenza dell'utente presso il nucleo familiare di appartenenza.

In particolare, spetta al D.P.C.M. stabilire quali siano le fattispecie particolari nelle quali la permanenza presso il nucleo familiare di persone handicappate gravi o di anziani non autosufficienti è favorita mediante l'applicazione del criterio I.S.E.E. in luogo del criterio fondato sulla situazione economica del solo assistito (in senso conforme, in relazione al ruolo del D.P.C.M. si vedano: T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 13 luglio 2009, n. 1470; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 14 gennaio 2010 n. 18)

Tale profilo, coinvolgendo ampie valutazioni incide direttamente sulle modalità di erogazione dei servizi sociali - materia di competenza regionale esclusiva - e questo spiega perché la norma prescriva il necessario coinvolgimento delle amministrazioni regionali, attraverso lo strumento dell'intesa in sede di conferenza unificata, in applicazione del principio di leale collaborazione (in ordine al quale si vedano, tra le altre, Corte Cost., 8 giugno 2005, n. 222 e Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 303).

Tuttavia, queste ulteriori specificazioni non incidono sul contenuto del criterio, di tipo individualistico, prescelto dal legislatore statale nei confronti delle categorie di persone di cui si tratta; criterio che è già sufficientemente precisato dal legislatore e risulta, nella sua oggettività, immediatamente applicabile.

In altre parole, il D.P.C.M. non è destinato ad incidere sulla struttura del criterio prescelto dal legislatore, ma solo a limitarne in determinati casi l'applicazione in

favore del criterio generale dell'I.S.E.E. e la configurabilità di eccezioni alla regola generale per la fruizione dei servizi, sulla base di ulteriori valutazioni, non osta all'immediata applicabilità della regola stessa.

Va ribadito che la possibilità di individuare eccezioni al parametro della situazione economica del solo assistito non lascia spazio ad un potere regolamentare degli enti locali, in quanto, come già evidenziato, la definizione del criterio di capacità economica da utilizzare ai fini dell'erogazione di prestazioni sociali agevolate attiene ai livelli essenziali di prestazioni, la cui determinazione è riservata al legislatore statale, senza spazi per un potere normativo degli enti locali.

Pertanto, non è condivisibile la tesi secondo la quale, in assenza del suddetto decreto, la norma in esame consentirebbe l'effettuazione di scelte concrete da parte delle amministrazioni titolari delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali sul territorio, in quanto implica l'attribuzione ai Comuni di un potere regolamentare in assenza di una specifica norma di legge e, comunque, al di fuori del riparto costituzionale del potere normativo di secondo grado, stabilito dall'art. 117, comma 6, Cost..

Con particolare riferimento alla posizione delle persone colpite da disabilità va osservato che non solo il quadro costituzionale, ma anche l'interpretazione sistematica con le norme di derivazione internazionale conduce a ritenere immediatamente applicabile il criterio di cui si tratta, che sottende la valorizzazione del disabile come persona autonoma e non solo come componente di un particolare nucleo familiare.

In tal senso, occorre fare riferimento alla legge 3 marzo 2009 n. 18 che ha ratificato la Convenzione di New York del 13 dicembre 2006 sui "diritti delle persone con disabilità".

La giurisprudenza ha già sottolineato che la Convenzione si basa sulla valorizzazione della dignità intrinseca, dell'autonomia individuale e

dell'indipendenza della persona disabile (cfr. tra le altre T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 13 luglio 2009, n. 1470).

Sul punto è sufficiente ricordare che l'art. 3 della Convenzione, dopo avere considerato nel preambolo, tra l'altro, che “la maggior parte delle persone con disabilità vive in condizioni di povertà”, con conseguente “necessità di affrontare l'impatto negativo della povertà sulle persone con disabilità”, individua come principi generali “il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone” con disabilità.

In tale contesto è significativo che, in relazione al diritto alla salute delle persone disabili, l'art. 25 stabilisca che “Gli Stati Parti adottano tutte le misure adeguate a garantire loro l'accesso a servizi sanitari che tengano conto delle specifiche differenze di genere, inclusi i servizi di riabilitazione. In particolare, gli Stati Parti devono: (a) fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili, che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi sanitari forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione”

Quindi la Convenzione impone di tutelare i diritti del soggetto disabile, anche in ambito sanitario, valorizzando la sua dignità intrinseca, la sua autonomia individuale ed indipendenza, anche quando egli individualmente considerato versa in precarie condizioni economiche.

Insomma, la disciplina internazionale impone agli Stati aderenti un dovere di solidarietà nei confronti dei disabili, in linea con i principi costituzionali di uguaglianza e di tutela della dignità della persona, che nel settore specifico rendono doveroso valorizzare il disabile di per sé, come soggetto autonomo, a prescindere

dal contesto familiare in cui è collocato, anche se ciò può comportare un aggravio economico per gli enti pubblici.

I principi della Convenzione supportano, in relazione alla posizione delle persone disabili, la tesi dell'immediata applicabilità del comma 2 ter dell'art. 3 del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui introduce il criterio fondato sulla situazione economica del solo assistito, trattandosi di un parametro che riflette proprio l'esigenza di considerare in modo autonomo ed individuale i soggetti disabili ai fini dell'erogazione di prestazioni sociali agevolate.

Va, pertanto, ribadito che il criterio in questione è immediatamente applicabile, mentre gli Enti locali non dispongono di poteri normativi di secondo grado che consentano di modificare, integrare o derogare al criterio stesso.

4.2) Le considerazioni sinora svolte conducono a ritenere fondate le censure in esame, in quanto le delibere cui si riferisce la doglianza in esame - già individuate al punto 4 della motivazione - non applicano il principio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito nel definire le condizioni per l'accesso ai servizi di cui è causa da parte delle persone con disabilità grave.

In particolare, le delibere in questione valutano la posizione dei disabili gravi in dipendenza del valore dell'I.S.E.E. del nucleo familiare cui tali persone appartengono, omettendo di valorizzare la situazione economica del solo assistito, in violazione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza della censura in esame.

La fondatezza delle doglianze sinora esaminate, che presentano contenuto sostanziale, consente di prescindere dall'esame delle ulteriori censure articolate nel ricorso.

5) In definitiva il ricorso è in parte inammissibile e in parte fondato, nei limiti dianzi esposti.

La particolare complessità, sul piano fattuale e giuridico, della controversia in esame consente di ravvisare giusti motivi per compensare tra le parti le spese della lite.

Resta fermo l'onere di cui all'art. 13 del d.p.r. 30.05.2002 n. 115, nel testo integrato dal comma 6 bis dell'art. 21 del d.l. 223 del 2006, come modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006, a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

Il T.A.R. Lombardia Milano, terza sezione, definitivamente pronunciando:

1) Dichiara inammissibile il ricorso nella parte relativa all'impugnazione della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia datata 26.02.2007 n. 38 e della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia datata 24.11.2004 n. 389.

2) Accoglie in parte il ricorso e per l'effetto annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione:

- la nota n. 1509 datata 01.06.2009 del responsabile amministrativo del settore socio assistenziale del Comune di Pavia;

- la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 01.08.2009 n. 5;

- la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Pavia 18.12.2003 n. 303;

- la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Pavia 06.04.2000 n. 39;

3) Compensa integralmente tra le parti le spese della lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 21/01/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Raffaello Gisondi, Referendario

Fabrizio Fornataro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO