Pubblicato il 23/03/2017

N. 00697/2017 REG.PROV.COLL.

N. 01288/2016 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 1288 del 2016, proposto da: -OMISSIS-Tutore di -OMISSIS-, Ledha, Lega Per i Diritti delle Persone Handicappate Onlus, Anffas Lombardia Onlus, Anffas Onlus Martesana, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Fabio Corradi, Massimiliano Gioncada, con domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Gioncada in Milano, piazza Sant'Angelo, 1;

contro

Comune di Vimodrone in Persona del Sindaco P.T., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Segna, con domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Valcada in Milano 3, via Torino, 51;

nei confronti di

Punto d'Incontro non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della nota del 29 marzo 2016 prot. n. 4973/2016 del Responsabile del Settore Servizi alla Persona, indirizzata alla Sig.ra -OMISSIS-, in qualità di tutore del sig. -OMISSIS-, consegnata al protutore del medesimo, nonché sorella, sig.ra -OMISSIS-, in data 04/04/2016 (ns. doc. n. 1), in particolare nella parte in cui afferma "Oggetto: nuove modalità di compartecipazione alla retta. Con la presente si comunica che in data 22.03.2016 è stato approvato dal Consiglio Comunale il nuovo 'Regolamento per la realizzazione degli interventi e prestazioni di servizi in campo sociale" che prevede all'art. n. 21 comma 14 `L'intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente non sia titolare di depositi bancari e/ o postali e assicurativi, ovvero di risparmi in qualunque forma posseduti; che dovranno essere prioritariamente destinati all'assunzione in proprio

dell'onere del ricovero. Solo a esaurimento di tali importi o al raggiungimento della cifra non superiore a E 5.000,00, il Comune si riserva di valutare l'ammissibilità della domanda. Al fine si comunica che, vista la rendicontazione da Voi prodotta al Giudice Tutelare in data 08.08.2015 con decorrenza aprile 2016 la quota a Vostro carico per il pagamento della retta per il ricovero di -OMISSIS- sarà rimodulata. Per consentirci di effettuare il calcolo in maniera corretta e puntuale siamo così a chiederVi la situazione patrimoniale di -OMISSIS- alla data odierna più ISEE SOCIOSANITARIO. Si specifica inoltre che al raggiungimento della somma di 5000 euro di saldo sul conto personale di -OMISSIS- Si tornerà alla compartecipazione chiedendoVi la sola pensione di accompagnamento da cui verrà detratta la somma di euro 100 mensili per le spese personali di -OMISSIS-, così come previsto dall'art. 21 comma 16. ‹...>";

- della delibera C.C. n. 22 del 22/03/2016, pubblicata all'albo pretorio dal 06 aprile 2016 ma tuttora indisponibile financo sul sito del Comune, nel quale viene solo indicata la dicitura di approvazione del nuovo Regolamento per la realizzazione degli interventi e prestazioni di servizi in campo sociale del Comune di Vimodrone;

- del suindicato Regolamento per la realizzazione degli interventi e prestazioni di serviti in campo sociale del Comune di Vimodrone (ns. doc. n. 2), pubblicato all'albo pretorio dal 06 aprile 2016. In particolare, dei seguenti articoli:

21 co. 6 (nella parte in cui prevede che "6. L'intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente, con i propri redditi, e il patrimonio mobiliare e immobiliare disponibile, non sia in grado di pagare interamente la retta richiesta per l'accoglimento nella struttura idonea a soddisfare le sue necessità assistenziali. Tale retta non dovrà, comunque, superare l'importo complessivo di e 1.700,00 mensile;

21 co. 8 (nella parte in cui prevede che "8. Per i residenti nel comune di Vimodrone, condizioni per accedere all'integrazione della retta sono: <...> - la struttura dovrà essere stata concordata con l'Amministrazione Comunale; <...>" e "l'utente si deve rendere disponibile a disporre del suo patrimonio in accordo con l'Ente locale e per generare la liquidità necessaria per provvedere al pagamento dei costi del servizio";

21 co. 12 (nella parte in cui prevede che "12. La contribuzione comunale deve intendersi quale anticipazione di quanto dovuto dal cittadino beneficiario, con conseguente titolo, da parte del Comune, di rivalersi sulla futura eredità e anche sui beni che pervenissero alla persona ricoverata durante il ricovero, fino alla concorrenza della somma erogata. Inoltre, l'Ente si riserva di avviare le procedure di recupero crediti previste dalla legge nei confronti degli eredi e dei soggetti tenuti per legge della persona ricoverata";

21 co. 13 (nella parte in cui prevede che "13. Sono esclusi dal beneficio di cui al presente articolo coloro che abbiano trasferito, nei due anni precedenti la domanda di intervento, a qualsiasi titolo la proprietà immobiliare adibita ad abitazione principale o di qualunque altro immobile");

21 co. 14 (nella parte in cui prevede che "14. L'intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente non sia titolare di depositi bancari e/o postali e assicurativi, ovvero di risparmi in qualunque forma posseduti, che dovranno essere prioritariamente destinati all'assunzione in proprio dell'onere del ricovero. Solo a esaurimento di tali importi o al raggiungimento della cifra non superiore a € 5.000,00, il Comune si riserva di valutare l'ammissibilità della domanda");

21 co. 16 (ove prevede che "16. In applicazione dei principi di buona fede, correttezza e collaborazione, l'utente o chi ne rappresenta gli interessi, nei casi e nei modi previsti dalla legge,

detratta una quota mensile per le minute spese del ricoverato stesso, fino a un valore massimo non superiore a €100 mensili");

- della nota del Comune di Vimodrone del 13/04/2016, prot. n. 5960/2016 (ns. doc. n. 3), indirizzata alla sig.ra -OMISSIS-, nella parte in cui si afferma che "Con decorrenza Aprile 2016 adegueremo quindi la di compartecipazione alla retta, emettendo un mandato di pagamento alla signora di euro 2800,00 che proseguirà fino al raggiungimento della somma di 5000 euro sul conto corrente di -OMISSIS-, come dettagliato nella suddetta lettera" (cioè la suindicata nota del 29/03/2016, prot. n. 4973/2016, n.d.r.);

- della nota del Comune di Vimodrone del 17/05/2016. prot. n. 7812/2016 (ns. doc. n. 4), indirizzata ad ANFFAS Onlus Martesana e a LEDHA (e successivamente inviata anche alla sig.ra -OMISSIS- con nota del Comune di Vimodrone del 19/05/2016, prot. n. 7895/2016), nella parte in cui, richiamando il possibile utilizzo del Comune dei "criteri aggiuntivi di selezione" (v. pag. 2), afferma la legittimità dell'art. 21 co. 6, co. 14 e 16 del qui gravato Regolamento comunale nonché di ogni altro atto e/o provvedimento prodromico, presupposto, consequenziale e comunque connesso a quello espressamente impugnato e comunque le delibere o i provvedimenti con i quali il Comune di Vimodrone ha determinato le modalità di partecipazione al costo dei servizi per disabili gravi. Ai sensi dell'art. 40 lett. b) del CPA, si precisa che il Regolamento impugnato non è mai stato notificato/comunicato ai ricorrenti, i quali ne hanno avuto contezza visitando il sito del Comune di Vimodrone.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Vimodrone in Persona del Sindaco P.T.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2017 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il tutore del sig. -OMISSIS- -OMISSIS-e le associazioni Ledha, Anffas Lombardia Onlus, Anffas Onlus Martesana hanno impugnato la lettera con la quale il Comune ha ridefinito la compartecipazione del privato e del Comune al pagamento della retta per il ricovero del medesimo in RSA a seguito dell'approvazione del nuovo regolamento comunale per la realizzazione degli interventi e prestazioni di servizi in campo sociale ed il regolamento comunale.

Contro i suddetti atti hanno sollevato i seguenti motivi di ricorso.

I. Violazione dell'art. 4 delle Disposizioni sulla legge in generale. Violazione e falsa applicazione dell'art. 117 co. 2 lett. f) della Costituzione.

Gli atti gravati ed, in particolare, il Regolamento del Comune di Vimodrone, pur apparentemente recependo il D.P.C.M. n. 159/2013 non ne darebbero corretta applicazione, risolvendosi nel

concretare previsioni regolamentari locali difformi rispetto al generale quadro normativo tracciato nel decreto.

In particolare secondo la ricorrente in nessuna parte del DPCM sarebbe previsto un meccanismo simile a quello che il Regolamento comunale pretende di adottare, cioè quello per cui, in sintesi, l'utente deve "consumare" tutte le proprie sostanze fino al valore di 5.000 €, soglia al di sotto della quale si giustifica e si prevede la possibilità dell'intervento comunale a sostegno del pagamento della retta.

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 9, 10 della 1. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione della 1. n. 328/2000. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 13 della l.r. n. 3/2008 e delle Circolari regionali 29/07/2005 n. 34 e 25/10/2005 n. 48. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Secondo i ricorrentiil regolamento sarebbe stato approvato unilateralmente e in via autoritativa dall'amministrazione comunale, senza che alle Associazioni di settore fosse consentito, sia nella fase di programmazione e di elaborazione dei principi guida per la definizione di regole condivise, sia nella fase di puntuale determinazione, di esprimersi a riguardo.

III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4. 5. 6 del d.P.C.M. n. 159/2013, degli artt. 25 e 18 co. 3 lett. g) della 1. 328/2000, dell'art. 5 del d.l. 201/2011. dell'art. 8 della 1.r. 3/2008, dell'art. 6 del d.P.C.M. 14 febbraio 2001, degli artt. 32. 38, 42 e 53 e 117 co. 2 lett. m) della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 832 c.c. Eccesso di potere: contraddittorietà, sviamento, difetto di motivazione, violazione principio di proporzionalità, illogicità, contraddittorietà, violazione principio di indipendenza della persona disabile, difetto di istruttoria.

Secondo i ricorrenti il Regolamento violerebbe il d.P.C.M. n. 159/2013 nella parte in cui stabilisce che la retta fa carico per legge al Comune di residenza, salva l'eventualità di una quota di compartecipazione a carico dell'assistito. Se tale quota sia dovuta o meno e quale ne sia l'ammontare andrebbe stabilito in relazione alla situazione economica e patrimoniale dell'interessato, e più precisamente all'I.S.E.E. (indice della situazione economica equivalente) e non secondo criteri stabiliti dal Comune.

IV. Violazione e falsa applicazione degli arti. 6 e 14 della 1. n. 328/2000; degli artt. 2, 6 e 7 della 1.r. n. 3/2008, degli artt. 3, 32 e 38 della Costituzione. Eccesso di potere: sviamento, contraddittorietà, illogicità, perplessità, disparità di trattamento; travisamento dei fatti e dei presupposti.

I ricorrenti contestano l'art. 21 co. 16 del gravato Regolamento che determina la somma massima di euro 100,00 mensili per le minute spese del ricoverato stesso. Detta previsione sarebbe palesemente illegittima perché parifica ogni persona ricoverata riconoscendo a tutti indistintamente, a prescindere dalle loro effettive e concrete esigenze, evidentemente non considerate dall'amministrazione comunale, una quota mensile di € 100 per le c.d. "esigenze minime".

Si dovrebbe invece applicare l'art. 14 della 1. n. 328/2000, in base al quale "per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'art. 3 L 104/1992, i Comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, sono tenuti, su richiesta dell'interessato, a predisporre un progetto individuale".

V. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 10 della 1.r. n. 3/2008, dell'art. 42 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 832 c.c. Eccesso di potere: sviamento, illogicità, perplessità, disparità di trattamento.

Secondo i ricorrenti l'art. 21 co. 8 del gravato Regolamento nella parte in cui prevede che "8. Per i residenti nel comune di Vimodrone, condizioni per accedere all'integrazione della retta sono: <...> - la struttura dovrà essere stata concordata con l'Amministrazione Comunale; ‹...>" e "l'utente si deve rendere disponibile a disporre del suo patrimonio in accordo con l'Ente locale e per generare la liquidità necessaria per provvedere al pagamento dei costi del servizio", sarebbe in contrasto con gli artt. 2 co. 1 lett. c) e 10 della 1.r. n. 3/2008 nella prima parte, e con l'art. 832 c.c. e l'art. 42 della Costituzione nella seconda parte.

VI. Eccesso di potere: sviamento, illogicità, perplessità.

Secondo i ricorrenti l'art. 21 co. 6 del gravato Regolamento, secondo il quale "6. L'intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente, con i propri redditi, e il patrimonio mobiliare e immobiliare disponibile, non sia in grado di pagare interamente la retta richiesta per l'accoglimento nella struttura idonea a soddisfare le sue necessità assistenziali. Tale retta non dovrà, comunque, superare l'importo complessivo di 1.700,00 mensili", sarebbe illegittimo in quanto solo la Regione, vale a dire l'unico soggetto istituzionale che ha il potere normativo di farlo, potrebbe stabilire il valore della retta così come ha fatto, per il tramite dei criteri SOSIA e SIDI, per il c.d. "valore della quota sanitaria della retta".

La difesa del Comune ha chiesto la reiezione del ricorso, sottolineando in particolare che il suo regolamento non prevede alcuna soglia ISEE per accedere all'integrazione delle rette di assistenza. Sostiene inoltre che la parte ricorrente non avrebbe interesse all'impugnazione di alcune norme perché non applicate all'assistito.

All'udienza del 10 gennaio 2017 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

2. L'eccezione di carenza di interesse all'impugnazione rivolta nei confronti delle associazioni è infondata in quanto esse, ai sensi delle regole statutarie, agiscono a tutela di interessi propri con il secondo motivo di ricorso, mentre con riferimento all'impugnazione del regolamento comunale proteggono gli interessi delle persone handicappate residenti nella zona e quindi sono legittimate ad impugnarlo nella parte in cui lede gli interessi degli iscritti alle associazioni medesime.

Con riferimento alle associazioni che si fanno portatrici di interessi collettivi, la giurisprudenza ne ammette la legittimazione ad agire dinanzi al giudice amministrativo per l'impugnazione di atti ritenuti lesivi dei predetti interessi a condizione che esse posseggano i seguenti requisiti: a) perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di protezione degli interessi dedotti nel giudizio; b) abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità, nel senso di svolgere all'esterno la propria attività in via continuativa, assumendo l'azione connotazioni tali da creare in capo all'ente una situazione sostanziale meritevole di tutela; c) abbiano un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso. Ciò in quanto lo scopo associativo non è di per sé sufficiente a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota facente capo ad un parte più o meno ampia della popolazione (T.A.R. Napoli sez. VII 21 aprile 2016 n. 2025; T.A.R. Bologna sez. I 5 aprile 2016 n. 378; Consiglio di Stato, sez. V, 9 dicembre 2013, n. 5881; T.A.R. Catanzaro sez. I 9 maggio 2013, n.565; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 9 luglio 2012, n. 1914; Cons. Stato sez. IV 19 febbraio 2010 n. 1001; sez. V 14 giugno 2007 n. 3192 e 23 aprile 2007, n. 1830).

Nel caso in questione tali elementi, che non sono stati specificamente contestati, debbono ritenersi sussistenti alla luce delle evidenze processuali.

3. Venendo al merito il primo motivo di ricorso è parzialmente fondato.

2.1 L'art. 38, primo comma, della Costituzione, sancisce il principio di solidarietà sociale, stabilendo che lo Stato (da intendersi nel suo più ampio significato, ossia con riferimento ai vari livelli di governo) deve garantire il mantenimento e l'assistenza sociale ai soggetti indigenti ed inabili allo svolgimento di una proficua attività lavorativa.

In applicazione di tale principio l'art. 6, comma 4 della legge 328 del 2000 stabilisce che "Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica".

Secondo la giurisprudenza una interpretazione ragionevole dell'art. 6 c. 4 della L. 328/2000 è nel senso che l'obbligo a carico del Comune sorge nel momento in cui si verificano le condizioni per procedere alla erogazione del contributo, momento che si verifica quando la situazione economica della persona assistita si deteriora «a tale punto da non potersi permettere di corrispondere la retta alla casa di riposo con le proprie risorse economiche» (Cons. Stato Sez. III, 10/01/2017, n. 46; Cons. St., sez. III, 23 agosto 2012, n. 4594).

Deve quindi escludersi che per le prestazioni sociali valga quanto stabilito dalla legge per le prestazioni sanitarie, cioè l'assunzione in via principale e diretta della spesa a carico dell'ente pubblico.

In merito alla definizione della condizione economica dell'assistito l'art. 2 co. 1 del d.P.C.M. n. 159/2013 prevede che "La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competente regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni".

A sua volta l'art. 8 c.2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 3 stabilisce che <<L'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale>>.

Sia la norma statale che quella regionale stabiliscono chiaramente che non solo l'accesso, ma anche la compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente.

La norma regionale stabilisce inoltre che criteri ulteriori sono definiti dalla Giunta regionale. Deve quindi escludersi che il reddito dell'assistito ai fini dell'accesso ed ai fini della determinazione della compartecipazione possa essere definito dal Comune avendo per oggetto elementi diversi.

Per quanto riguarda poi la definizione del c.d. minimo vitale, cioè di quella parte del reddito personale che non debba essere computato ai fini della determinazione della compartecipazione alla

retta, perché destinato a soddisfare altre esigenze esistenziali fondamentali, deve escludersi che il potere comunale di determinazione sia assoluto.

Infatti l'art. 24, 1° comma, lett. g), L. n. 328/2000 delega il Governo un decreto legislativo recante norme per il riordino degli assegni e delle indennita' spettanti ai sensi delle leggi 10 febbraio 1962, n. 66, 26 maggio 1970, n. 381, 27 maggio 1970, n. 382, 30 marzo 1971, n. 118, e 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni che preveda il riconoscimento degli emolumenti anche ai disabili o agli anziani ospitati in strutture residenziali, in termini di pari opportunita' con i soggetti non ricoverati, prevedendo l'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23, a diretto beneficio dell'assistito.

2.2 Il regolamento del Comune di Vimodrone ha stabilito che l'intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente non sia titolare di depositi bancari e/o postali e assicurativi, ovvero di risparmi in qualunque forma posseduti, che dovranno essere prioritariamente destinati all'assunzione in proprio dell'onere del ricovero. Solo a esaurimento di tali importi o al raggiungimento della cifra non superiore a € 5.000,00, il Comune si riserva di valutare l'ammissibilità della domanda.

La norma regolamentare è illegittima non nella parte in cui stabilisce che l'assistito deve destinare le sue risorse all'assunzione in proprio dell'onere del ricovero, ma nella fissazione del limite dell'indigenza. Infatti se è vero che l'obbligazione pubblica di assistenza sorge in considerazione soltanto delle condizioni oggettive e soggettive del soggetto bisognoso (stato di necessità e assenza di mezzi propri), la fissazione del limite dell'indigenza totale o di quello astratto della somma di euro 5.000 è in contrasto con la quantificazione del minimo vitale effettuato dall'art. 24, 1° comma, lett. g), L. n. 328/2000.

A ciò si aggiunge il fatto che il calcolo della "base imponibile" sulla quale viene determinato il minimo vitale si pone in contrasto con la disciplina statale e regionale che fanno riferimento ai redditi rilevanti ai fini ISEE non solo per l'accesso ma anche per determinare in concreto il quantum dell'obbligazione di compartecipazione alla retta.

Il primo motivo di ricorso va quindi accolto con conseguente annullamento dell'art. 21 c. 14 del Regolamento comunale nella parte in cui stabilisce che <<Solo a esaurimento di tali importi o al raggiungimento della cifra non superiore a € 5.000,00, il Comune si riserva di valutare l'ammissibilità della domanda>> (in tal senso anche Tar Lombardia Milano, sez. III, 11 marzo 2010, n. 570; Tar Lombardia Milano, sez. III, 12/07/2012, n. 1986).

3. Il secondo motivo di ricorso è infondato.

La deliberazione del consiglio comunale di approvazione del Regolamento dà atto che il testo è stato il frutto di un approfondimento della materia affidato ad un gruppo di lavoro allargato anche ad altri Comuni del Distretto mentre non risulta che le associazioni di categoria ricorrenti abbiano fatto richiesta di partecipare o siano state nell'impossibilità di farlo.

Il motivo va quindi respinto.

4. Il terzo motivo di ricorso è parzialmente fondato.

4.1 I ricorrenti in primo luogo lamentano l'illegittimità dell'art. 21 co. 13 del Regolamento, nella parte in cui prevede che "13. Sono esclusi dal beneficio di cui al presente articolo coloro che

abbiano trasferito, nei due anni precedenti la domanda di intervento, a qualsiasi titolo la proprietà immobiliare adibita ad abitazione principale o di qualunque altro immobile".

In merito occorre rilevare che l'art. 38, primo comma, della Costituzione, sancisce il principio di solidarietà sociale, stabilendo che lo Stato (da intendersi nel suo più ampio significato, ossia con riferimento ai vari livelli di governo) deve garantire il mantenimento e l'assistenza sociale ai soggetti indigenti ed inabili allo svolgimento di una proficua attività lavorativa.

E' del tutto pacifico in dottrina e giurisprudenza che l'obbligazione di assistenza sorge in considerazione soltanto delle condizioni oggettive e soggettive del soggetto bisognoso (stato di necessità e assenza di mezzi propri), senza che possa avere alcuna rilevanza la relativa eziologia, che non è mai idonea a scriminare la responsabilità del civilmente obbligato. In questa materia va ritenuta quell'assoluta uguaglianza tra bisognosi, malati o meno che siano, che costituisce l'unica vera uguaglianza assoluta tra soggetti. Ad impegnare gli obbligati, congiunti o ente pubblico, è lo stato oggettivo di necessità - di cura come di assistenza - per nulla influenzato dalla causa del suo insorgere.

In secondo luogo la clausola, oltre ad introdurre un illegittimo esame relativo alle ragioni della situazione di indigenza non distingue neppure tra indigenza colposa e dolosa, in quanto la vendita di un immobile può dipendere dalle più svariate ragioni, non solo quelle di sottrarsi al pagamento della retta di ricovero.

Ne consegue che l'art. 21 co. 13 del Regolamento è illegittimo in quanto scrimina in relazione alle cause che hanno determinato la situazione di indigenza e modifica l'obbligo legale di assistenza subordinandolo ad una condizione non prevista dalla legge e va quindi annullato.

4.2 In secondo luogo i ricorrenti contestano l'art. 21 c. 14 del Regolamento per gli stessi motivi già rilevati nel primo motivo, al quale si rinvia.

4.3 In terzo luogo i ricorrenti contestano l'art. 21 c. 12 del Regolamento nella parte in cui stabilisce che "la contribuzione comunale deve intendersi quale anticipazione di quanto dovuto dal cittadino beneficiario, con conseguente titolo, da parte del Comune, di rivalersi sulla futura eredità".

In merito la giurisprudenza (Cassazione Civile n. 19642/2014; Civile Sent. n. 22776/2016) sostiene che << la diversa regola della erogazione gratuita delle prestazioni, da parte del servizio sanitario nazionale, a tutti i cittadini entro livelli di assistenza uniformi definiti con il piano sanitario nazionale (artt. 1, 3, 19, 53 e 63 dalla legge n. 833/1978), ha comportato un forte ridimensionamento dell'ambito di applicazione della rivalsa ex art. 1 della legge n. 1580/1931, ma - come ha ancora rilevato Cass. n. 4460/2003 - non lo ha cancellato del tutto, potendo l'istituto continuare a trovare applicazione con riguardo a quelle ipotesi, indubbiamente residuali, in cui la gratuità non sussista, ipotesi alle quali per l'appunto si riferiscono tutti i precedenti di questa Corte in cui è stata ritenuta la perdurante vigenza della norma pur dopo l'attuazione della riforma. E tra tali casi deve farsi rientrare certamente anche quello relativo alle spese socio assistenziali, derivanti dalla attività di sorveglianza e di assistenza non sanitaria resa in favore di un soggetto anziano ultrasessantacinquenne, trattandosi di spese non riconducibili alle prestazioni del Servizio Sanitario secondo le previsioni della legge n. 833/1978, ma sicuramente inquadrabili nella previsione dell'art. 1 della L. n. 1580/1931. 10.Alla luce di tali principi deve ritenersi che le attività socio assistenziali dirette in via prevalente alla tutela della salute del cittadino siano a totale carico del servizio sanitario e che ne rimangano escluse quelle di natura esclusivamente assistenziale>>.

Ne consegue che la norma non può ritenersi illegittima in quanto riferita alla prestazioni di natura esclusivamente assistenziale erogate dal Comune.

5. Il quarto motivo di ricorso è fondato.

I ricorrenti contestano l'art. 21 c. 16 ove prevede che "16. In applicazione dei principi di buona fede, correttezza e collaborazione, l'utente o chi ne rappresenta gli interessi, nei casi e nei modi previsti dalla legge, detratta una quota mensile per le minute spese del ricoverato stesso, fino a un valore massimo non superiore a €100 mensili".

La norma è illegittima nella parte in cui definisce un limite massimo inderogabile per contrasto con l'art. 14 co. 2 della 1. n. 328/2000.

L'art. 14 c.1 della 1. n. 328/2000 stabilisce che "per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'art. 3 L 104/1992, i Comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, sono tenuti, su richiesta dell'interessato, a predisporre un progetto individuale".

Il secondo comma precisa che "il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale".

Poiché la legge rimette al progetto individuale la definizione anche dei profili economici relativi alla condizione personale del malato, deve ritenersi che questo sia il luogo deputato dalla legge a definire le disponibilità economiche del ricoverato in considerazione delle sue condizioni di salute e di trattamento, che si differenziano a seconda della struttura di ricovero.

L'art. 21 c. 6 va quindi annullato nella parte in cui stabilisce che la disponibilità economica per soddisfare le c.d. esigenze vitali mensili non possano superare nel massimo euro 100,00.

6. Il quinto motivo di ricorso è fondato.

I ricorrenti contestano l'art. 21 co. 8 del gravato Regolamento nella parte in cui prevede che "8. Per i residenti nel comune di Vimodrone, condizioni per accedere all'integrazione della retta sono: <...> - la struttura dovrà essere stata concordata con l'Amministrazione Comunale; ‹...>" e "l'utente si deve rendere disponibile a disporre del suo patrimonio in accordo con l'Ente locale e per generare la liquidità necessaria per provvedere al pagamento dei costi del servizio".

La prima parte di detta previsione regolamentare è illegittima in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza (Cons. Stato Sez. III, 10/01/2017, n. 46), la pretesa comunale di imporre alla persona richiedente una previa concertazione circa la struttura appropriata presso la quale ricoverarsi, al fine di ottenere l'integrazione economica della retta da parte del Comune, è illegittima perché contrastante, a livello della legislazione nazionale, non solo con l'art. 6, comma 4, della l. n. 328 del 2000 (che prevede la sola previa informazione del Comune, come ora si dirà), ma anche, a livello di legislazione regionale lombarda, con gli artt. 2 e 7 della L.R. n. 3 del 2008, che garantisce la libertà di scelta dell'assistito, salvo il limite dell'appropriatezza. La suddetta pronuncia ha poi chiarito che <<l'appropriatezza del ricovero, che compete all'autorità sanitaria, non può essere messa in discussione dal Comune chiamato ex lege all'integrazione della retta, come questa Sezione ha chiarito in numerose pronunce (v., ad esempio, Cons. St., sez. III, 10 luglio 2012, n. 4085)>>.

La seconda parte della norma, relativa all'obbligo di mantenere liquido ed esigibile il patrimonio necessario al pagamento della retta, è illegittima in quanto l'obbligazione del privato di pagare la retta di ricovero ha titolo diverso da quella del Comune ed intercorre tra soggetti diversi, per cui il Comune non può definirne il contenuto o stabilire forme di garanzia patrimoniale.

7. Il sesto motivo è parzialmente fondato.

Con tale motivo i ricorrenti contestano per eccesso di potere l'art. 21 co. 6 del gravato Regolamento, secondo il quale "6. L'intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente, con i propri redditi, e il patrimonio mobiliare e immobiliare disponibile, non sia in grado di pagare interamente la retta richiesta per l'accoglimento nella struttura idonea a soddisfare le sue necessità assistenziali. Tale retta non dovrà, comunque, superare l'importo complessivo di 1.700,00 mensili".

Sulla legittimità del primo periodo abbiamo già detto in precedenza.

E' invece illegittima la parte in cui il regolamento definisce il limite massimo di 1.700,00 euro mensili di contributo. Infatti l'art. 38, primo comma, della Costituzione, nello stabilire che lo Stato (da intendersi nel suo più ampio significato, ossia con riferimento ai vari livelli di governo) deve garantire il mantenimento e l'assistenza sociale ai soggetti indigenti ed inabili allo svolgimento di una proficua attività lavorativa, definisce un'obbligazione di risultato e non di mezzi.

In questa materia, si ribadisce, va ritenuta quell'assoluta uguaglianza tra bisognosi, malati o meno che siano, che costituisce l'unica vera uguaglianza assoluta tra soggetti. Ad impegnare gli obbligati, congiunti o ente pubblico, è lo stato oggettivo di necessità - di cura come di assistenza - per nulla influenzato non solo dalla causa del suo insorgere, ma anche dalla misura necessaria a garantire <<un'esistenza libera e dignitosa>>, secondo il dettame dell'art. 36 della Costituzione, applicabile anche agli inabili in forza dell'art. 3 della medesima Carta, che garantisce pari dignità sociale a tutti i cittadini.

In definitiva quindi l'art. 21 co. 6 del gravato Regolamento va annullato nella parte in cui stabilisce che << Tale retta non dovrà, comunque, superare l'importo complessivo di 1.700,00 mensili>>.

8. L'annullamento delle norme regolamentari si estende anche agli atti di definizione della retta del signor -OMISSIS- e comporta l'obbligo di rideterminazione da parte del Comune.

9. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune al pagamento delle spese processuali ai ricorrenti che liquida in euro 4.000,00 oltre IVA e CPA come per legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'assistito.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere, Estensore

Diego Spampinato, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Alberto Di Mario

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.