



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 staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1049 del 2009, proposto da: xxxxx, in proprio e come tutrice di F. G., xxxxxx, in proprio e come amministratore di sostegno di S. R., rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Trebeschi, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, Via Battaglie, 50;

contro

Comune di Marone, Comune di Iseo, non costituitisi in giudizio;
Tavolo Zonale Distretto n. 5 Sebino, Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociosanitario 5 Sebino, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

- DELLA DELIBERAZIONE DEL TAVOLO ZONALE IN DATA 4/5/2009 N. 18;
- DELLA NOTA 4/6/2009 DELL'ASSESSORE AI SERVIZI SOCIALI DEL COMUNE DI MARONE;
- DI OGNI ALTRO ATTO PREORDINATO, CONNESSO E CONSEGUENTE COMPRESO OGNI PROVVEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DELLE MODALITA' DI PARTECIPAZIONE AL COSTO DEI SERVIZI C.D.D. O IN GENERALE A FAVORE DI PERSONE DIVERSAMENTE ABILI.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2010 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti agiscono a tutela degli interessi dei prossimi congiunti che frequentano il Centro Diurno Integrato (C.D.D.) di Marone.

Con nota 4/3/2009 essi chiedevano al Sindaco di Marone e all'Assemblea distrettuale dei Sindaci che – per stabilire la compartecipazione alle rette di frequenza – fosse rispettata la normativa ISEE, ed in particolare il principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito e comunque il principio di proporzionalità.

Dopo un primo riscontro interlocutorio, la nota assessorile 4/6/2009 – impugnata in questa sede – dava conto dell'approvazione da parte del tavolo zonale della proposta di contribuzione degli utenti con una somma di 240 € mensili.

La deliberazione zonale n. 18/2009, parimenti impugnata, prende atto dell'aumento della retta giornaliera nel 2009 (che ammonta a 33,57 € per ospite rispetto ai 26,02 € dell'anno precedente), e richiama le istanze dei familiari tese ad ottenere la revisione dei criteri di compartecipazione alla spesa: il provvedimento stabilisce quindi di fissare una quota standard di 240 € mensili per utente, tenendo conto del servizio di trasporto e della mensa.

Con ricorso ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione i ricorrenti impugnano i provvedimenti in epigrafe, esponendo i seguenti profili di censura:

a) Violazione dell'art. 53 della Costituzione, degli artt. 1 e 2 tab. 1 e 2 del D. Lgs. 109/98, del D.P.C.M. 221/99, del D.P.C.M. 14/2/2001 e degli artt. 25 e 8 comma 3 lett. g) della L. 328/2000, in quanto la verifica delle condizioni economiche del soggetto che richiede la prestazione sociale deve essere effettuata con lo strumento ISEE, ed è illegittima la scelta di fissare una compartecipazione al servizio uguale per tutti;

b) Violazione degli artt. 3, 23 e 53 della Costituzione, degli artt. 3 e 12 della Convenzione internazionale sui diritti dei disabili, dell'art. 3 comma 2-ter del D. Lgs. 109/98, recante il principio - immediatamente precettivo - che impone di valorizzare unicamente la situazione economica dell'assistito;

c) Violazione degli artt. 3, 38, 53 e 97 della Costituzione, dell'art. 3 della convenzione internazionale sui diritti dei disabili, inosservanza dei principi di proporzionalità e di indipendenza della persona disabile, in quanto la retta unica è assolutamente discriminatoria e denota la totale assenza di istruttoria;

d) Violazione della L. 328/2000, delle circolari regionali 29/7/2005 n. 34 e 25/10/2005 n. 48, eccesso di potere per difetto di istruttoria, in quanto non è stata attivata la dovuta concertazione con le Associazioni del terzo settore né con le singole famiglie coinvolte.

In conclusione i ricorrenti sollevano la questione di legittimità costituzionale:

- dell'art. 3 comma 2-ter del D. Lgs. 109/98 - laddove interpretato nel senso di consentire agli Enti erogatori di derogare all'applicazione del principio di evidenziazione della situazione economica del solo utente - per contrasto con gli artt. 2, 3, 23 e 53 della Costituzione anche in relazione agli artt. 3 e 12 della convenzione di New York sui diritti dei disabili;

- degli artt. 1, 2 e 3 del D. Lgs. 109/98, laddove consentono agli enti erogatori di determinare fasce di contribuzione non collegate ad un'effettiva capacità contributiva, accertate mediante idonea istruttoria, per contrasto con gli artt. 2, 3, 53 e 97 della Costituzione;

- dell'art. 9 della L. 31/97, ove interpretato nel senso di conferire all'Assemblea dei Sindaci il potere di compiere scelte di valore vincolante per gli Enti locali, in contrasto con l'art. 114 della Costituzione;

- dell'art. 8 della L.r. 3/2008 laddove interpretato nel senso di incidere sulla disciplina dell'obbligo alimentare, per contrasto con gli artt. 3, 27, 53, 117 comma 2 lett. g) ed m) della Costituzione.

Non si è costituita in giudizio l'amministrazione.

Con ordinanza n. 81 depositata l'8/4/2010 il Collegio ha disposto il compimento di attività istruttoria, chiedendo al Comune di Marone chiarimenti sull'istituzione di una tariffa unica ed indifferenziata di compartecipazione al costo dei servizi per i diversamente abili, e sul rispetto della normativa ISEE.

Nella nota pervenuta il 31/5/2010 il Sindaco riferisce che il Comune si limita "a chiedere un contributo forfettario per il rimborso dei costi di trasporto e mensa" (pag. 1) mentre "gli utenti del servizio non corrispondono alcuna compartecipazione ai costi di gestione del servizio di assistenza presso il CDD". Precisa il primo cittadino che il tavolo zonale ha stabilito la contribuzione citata, ovvero il costo forfettario dei servizi di mensa e trasporto (esulante del costo delle rette in senso proprio), "rimanendo invece carico dei Comuni il costo effettivo delle rette per l'ospitalità e l'assistenza presso il C.D.D.".

Con ordinanza n. 131 depositata l'1/7/2010 il Collegio ha disposto una seconda istruttoria, poiché il legale dei ricorrenti ha contestato l'affermazione del Sindaco di Marone sopra riportata.

Con relazione depositata l'11/8/2010 il Sindaco di Marone ha smentito l'affermazione per cui la contribuzione degli utenti sarebbe limitata alla cifra forfettaria per i servizi di mensa e trasporto, riferendo che l'importo della compartecipazione della famiglia "era stato fissato dal tavolo zonale in € 240 mensili pari all'importo minimo della pensione sociale".

Alla pubblica udienza del 28/10/2010 il gravame è stato chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

DIRITTO

I ricorrenti, prossimi congiunti di soggetti affetti da disabilità grave inseriti in un Centro Diurno per Disabili, censurano la decisione del Comune di Marone (conforme alle statuizioni del tavolo di zona) con la quale è stata determinata la compartecipazione dell'utente e della sua famiglia al costo per il mantenimento nella struttura.

1. Con la prima doglianza i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 53 della Costituzione, degli artt. 1 e 2 tab. 1 e 2 del D. Lgs. 109/98, del D.P.C.M. 221/99, del D.P.C.M. 14/2/2001 e degli artt. 25 e 8 comma 3 lett. g) della L. 328/2000, in quanto la verifica delle condizioni economiche del soggetto che richiede la prestazione sociale deve essere effettuata con lo strumento ISEE, ed è illegittima la scelta di fissare una compartecipazione al servizio uguale per tutti.

Detta prospettazione merita condivisione.

1.1 L'art. 1 del D. Lgs. 109/98 – rubricato "Prestazioni sociali agevolate" statuisce al comma 1 che "Fermo restando il diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi assicurati a tutti dalla Costituzione e dalle altre disposizioni vigenti, il presente decreto individua, in via sperimentale, 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". L'art. 2 comma 1, nel disciplinare i "Criteri per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente" dispone a sua volta che "La valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza ...", come definito ai commi successivi.

In altra controversia la Sezione ha statuito (sentenza 13/7/2009 n. 1470) che "Appare al Collegio evidente che la valutazione della condizione economica si impone a tutti i soggetti che richiedono – alternativamente – prestazioni o servizi e dunque non affiorano ragioni logiche e sistematiche per escludere da tale ampia categoria coloro che usufruiscono di contributi economici: al contrario il sistema introdotto dal legislatore persegue lo scopo di introdurre una disciplina uniforme per il vaglio del reddito e del patrimonio di tutti i soggetti che beneficiano di interventi socio-assistenziali in qualunque forma corrisposti, in denaro o attraverso la diretta prestazione di un servizio".

La partecipazione al costo dei servizi in maniera adeguata e proporzionata al reddito risponde al principio costituzionalmente codificato (art. 53) che collega il concorso alle spese pubbliche alla capacità contributiva di ciascuno, e si fonda sui canoni di equità e giustizia ai quali lo Stato e gli Enti territoriali sono tenuti ad ispirarsi.

1.2 Il Sindaco di Marone, nella nota depositata l'11/8/2010, ha chiarito che l'importo di compartecipazione di 240 € è pari all'importo minimo della pensione sociale. L'analisi del costo della mensa (5 € al giorno per 20/25 giorni al mese, non dovuti in caso di assenza) e del trasporto (circa 655 € dovuti dal Comune di Marone da gennaio a giugno 2010, da suddividere tra tutti gli utenti) conferma quanto affermato dal primo cittadino, poichè la quota dovuta risulta superiore. A prescindere dalla bontà del riferimento individuato, il criterio introdotto dal tavolo zonale urta contro i menzionati principi che ancorano il concorso agli oneri di funzionamento delle strutture (C.D.D.) alla situazione reddituale e patrimoniale dei richiedenti e delle loro famiglie.

2. Con la seconda censura i ricorrenti si dolgono della violazione degli artt. 3, 23 e 53 della Costituzione, degli artt. 3 e 12 della Convenzione internazionale sui diritti dei disabili, dell'art.

3 comma 2-ter del D. Lgs. 109/98, recante il principio – immediatamente precettivo – che impone di valorizzare unicamente la situazione economica dell'assistito.

2.1 Una simile impostazione non è condivisa dalla Sezione, la quale ha più volte ribadito con ampia motivazione (cfr. da ultimo sentenza 1/7/2010 n. 2422, ma anche 14/1/2010 n. 18; 13/7/2009 n. 1470 e 2/4/2008 n. 350) che la disposizione che impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito non va intesa in senso assoluto ed incondizionato ma racchiude un indirizzo – ancorché chiaro e vincolante – rivolto alle amministrazioni locali, chiamate a ricercare soluzioni concrete in sede di individuazione dei criteri di compartecipazione ai costi delle strutture frequentate: in assenza del D.P.C.M. pare evidente che la proposizione normativa – seppur immediatamente precettiva – deve essere nella sua globalità tradotta in scelte concrete dalle amministrazioni titolari delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali sul territorio.

3. E' viceversa fondata la censura afferente alla violazione degli artt. 3, 38, 53 e 97 della Costituzione, dell'art. 3 della convenzione internazionale sui diritti dei disabili, e all'inosservanza dei principi di proporzionalità e di indipendenza della persona disabile, in quanto la retta unica è assolutamente discriminatoria e denota la totale assenza di istruttoria.

3.1 Sotto questo profilo, già si è detto come le linee guida enunciate all'art. 3 comma 2-ter della L. 109/98 debbono ispirare l'azione degli Enti pubblici nella determinazione in concreto dei casi e delle modalità del concorso al costo dei servizi.

3.2 Nel richiamare quanto già illustrato al punto 1.1 e 1.2, il Collegio ribadisce che la previsione di una compartecipazione alla spesa fissa ed uguale per tutti – da applicare anche a redditi molto bassi – risulta *ictu oculi* del tutto irragionevole, colpendo l'unità familiare del soggetto diversamente abile a prescindere dalle risorse disponibili. La scelta è palesemente illogica, poiché trascura in toto l'obiettivo ricavabile dalla normativa vigente, che è quello di favorire misure idonee ad alleviare gli sforzi economici della famiglia che ospita o che comunque è legata al disabile. In presenza di categorie di reddito medie o medio-basse l'impennata dell'attuale costo della vita associata alle condizioni di un portatore di handicap – che impongono oneri non indifferenti, anche di tipo economico, rispetto agli altri nuclei familiari – dovrebbero indurre le amministrazioni ad una particolare prudenza nella previsione dei recuperi a carico degli utenti (cfr. sentenza T.A.R. Brescia 350/2008). Sotto questo profilo non va dimenticato che il C.D.D. non è un servizio residenziale, ma è attivo nei giorni lavorativi fino a metà pomeriggio e per 230 giorni l'anno, per cui gli utenti restano per il tempo rimanente nelle loro famiglie, che devono provvedere alla cura e all'assistenza necessaria.

4. Da ultimo i ricorrenti contestano la violazione della L. 328/2000, delle circolari regionali 29/7/2005 n. 34 e 25/10/2005 n. 48, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, in quanto non è stata attivata la dovuta concertazione con le Associazioni del terzo settore né con le singole famiglie coinvolte.

La doglianza è insuscettibile di apprezzamento.

E' vero che il Tribunale ha osservato che il coinvolgimento del cd. terzo settore nella forma della "concertazione" – durante la fase di programmazione e di elaborazione dei principi guida – costituisce un preciso obbligo giuridico. Si tratta tuttavia di un dovere che matura in una fase anteriore, in sede di progettazione e realizzazione del sistema dei servizi sociali a rete (cfr. art. 8 comma 2 lett. a) della L. 328/2000), in esito al quale viene adottato il Piano di zona sovra-comunale (cfr. sentenza Sezione 14/1/2008 n. 18). L'obbligo di interpellare le associazioni di settore è relativo a quella fase preliminare che investe la progettazione zonale, mentre i ricorrenti affermano le proprie pretese contestando atti di natura attuativa (ossia afferenti alla sola determinazione della quota di compartecipazione), senza puntualizzare (e censurare) alcunché sulla precedente attività amministrativa.

5. Alla luce dei rilievi ampiamente sviluppati nei punti precedenti, le questioni di legittimità costituzionale sollevate devono ritenersi manifestamente infondate.

6. In definitiva il ricorso è parzialmente fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

7. Le spese di giudizio devono essere poste a carico del Comune di Marone e possono essere liquidate come da dispositivo, previa compensazione del 50% in ragione della parziale soccombenza reciproca. Quanto alla misura di tali spese, il Collegio non ravvisa i presupposti di una condanna per responsabilità aggravata ex art. 96 c.p.c., fermo restando che la scarsa chiarezza ed il ritardo nel dirimere i dubbi emersi durante la controversia – imputabili al Comune di Marone – comportano un fisiologico incremento dell'onorario spettante al difensore. Le spese di lite possono essere compensate nei confronti delle altre amministrazioni coinvolte, dato che la difesa dei ricorrenti (non smentita sul punto) ha riferito che gli altri Enti locali del tavolo zonale hanno applicato i principi ISEE (cfr. ordinanza istruttoria collegiale 8/4/2010 n. 81).

P.Q.M.

definitivamente pronunciando accoglie il ricorso in epigrafe nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Marone a corrispondere ai ricorrenti la somma di € 8.000, comprensivi di IVA, CPA e spese generali.

Spese compensate nei confronti delle altre parti della controversia.

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

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Calderoni, Presidente
Stefano Tenca, Primo Referendario, Estensore
Francesco Gambato Spisani, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/11/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)