

Sei Sentenze del TAR Lombardia confermano che nel caso di disabili gravi e soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti la contribuzione al costo dei servizi socio assistenziali e sociosanitari: domiciliari, diurni, residenziali la contribuzione deve essere richiesta sul solo reddito del richiedente la prestazione e non su quello del nucleo familiare¹.

Di seguito riportiamo le sei Sentenze nelle quali si specificano i motivi per i quali i giudici ritengono immediatamente applicabile il decreto legislativo 130/2000, anche in assenza del DPCM previsto dall'art. 3, comma 2 dello stesso. Da segnalare inoltre l'analisi normativa riguardante l'obbligazione alimentare (art. 433 c.c.) che motiva l'impossibilità all'ente erogatore di sostituirsi al richiedente la prestazione sociale agevolata. Questi e altri punti che in alcuni casi - si ripetono nelle diverse Sentenze - ai fini di una migliore evidenziazione sono stati segnalati con colore diverso e/o in grassetto.

**N. 01483/2010 REG.SEN.
N. 02854/2008 REG.RIC.**



**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 2854 del 2008, proposto da: XX AA e YY Ave, in proprio e nella qualità, rispettivamente di tutore e protutore di XX BB, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Francesco Trebeschi e Cristina Tagliani, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale;

contro

Comune di Oggiona con Santo Stefano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Fabio Corradi, presso il cui studio ha eletto domicilio, in Milano, Piazza Sant' Angelo n. 1;

nei confronti di

- Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Busto Arsizio, in persona del legale rappresentante pro tempore, ente capofila, Comune di Busto Arsizio, in persona del Sindaco pro tempore, non costituita;
- Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;
- Autorità Garante per la protezione dei dati personali, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della nota del Responsabile del servizio socio culturale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 8633 del 02.10.2008;
- della nota del Responsabile del servizio socio culturale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 3673 del 15.04.2008
- della Delibera del Consiglio Comunale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 35 del 25.11.2003;
- della Delibera della Giunta Comunale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 44 del 09.04.2008;
- comunque delle delibere e dei provvedimenti con i quali il Comune di Oggiona con Santo Stefano e l'Assemblea dei Sindaci del Distretto sociosanitario di Busto Arsizio hanno determinato le modalità di partecipazione al costo del servizio C.D.D. o in generale dei servizi per disabili gravi;

¹ Ringraziamo l'avvocato Francesco Trebeschi per la segnalazione e l'invio delle Sentenze

Visto il ricorso con i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Oggiona con Santo Stefano;
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

I ricorrenti hanno impugnato le determinazioni indicate in epigrafe, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Oggiona con Santo Stefano, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso avversario.

Non si sono costituite in giudizio l'Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Busto Arsizio, la Regione Lombardia e l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Le parti costituite hanno prodotto memorie e documenti.

Con ordinanza n. 10/2009 datata 09.01.2009, il Tribunale ha accolto la domanda cautelare contenuta nel ricorso.

Con ordinanza n. 3065/09 datata 12.06.2009, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello cautelare presentato dall'amministrazione

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

DIRITTO

1) Dalle deduzioni articolate nel ricorso e nelle memorie difensive, nonché dalla documentazione versata in atti, emerge che il sig. XX AA è il padre e tutore del sig. BB XX, [disabile in situazione di gravità inserito presso il Centro Socio Educativo \(CSE\)](#) di Villa Colombo; presso tale Centro il sig. BB XX fruisce del servizio di assistenza dal lunedì al venerdì, dal mattino al primo pomeriggio.

Con nota del Responsabile del Servizio – Ufficio Servizi Sociali datata 15.04.2008 n. 3673, il [Comune di Oggiona con Santo Stefano](#) comunicava al sig. AA XX che la quota di compartecipazione prevista per l'anno in corso, in ordine al servizio di inserimento del figlio presso il C.S.E. di Villa Colombo, [era pari ad Euro 462,28 mensili](#), con l'avviso che la somma sarebbe stata ridefinita in caso di comunicazione del valore dell'I.S.E.E. relativo al nucleo familiare del figlio, secondo quanto previsto dall'art. 9 del "regolamento per la realizzazione di interventi e per la fruizione di servizi in campo sociale", approvato con D.C.C. n. 35 del 25.11.2003.

Il sig. AA XX, dapprima personalmente, con lettera trasmessa all'amministrazione in data 24.04.2008, poi con istanza presentata a mezzo del proprio difensore e datata 21.05.2008, [chiedeva al Comune di riesaminare la determinazione assunta, facendo applicazione del criterio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito, previsto in relazione alle persone con handicap grave dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n.109.](#)

Con atto del Responsabile del Servizio socio culturale – pubblica istruzione prot. n. 8633 del 02.10.2008, il Comune di Oggiona con Santo Stefano respingeva la richiesta avanzata dal sig. XX, sviluppando argomentazioni giuridiche e richiamando orientamenti giurisprudenziali in ordine all'impossibilità di fare immediata applicazione, in relazione al caso concreto, del criterio posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109.

Inoltre, l'atto indicato argomentava in ordine alla legittimità del presupposto regolamento comunale e, dopo avere respinto l'istanza, ribadiva la debenza delle somme determinate con la nota n. 3673 del 15.04.2008.

Va osservato che le determinazioni in questione si fondano sul regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 25.11.2003, che, come puntualmente riferito dall'amministrazione resistente, prevede in via generale – senza dettare una diversa disciplina per gli utenti disabili gravi – che la valutazione della situazione economica ai fini dell'accesso e della compartecipazione al costo dei cittadini, con riferimento a prestazioni sociali agevolate non residenziali ["ha luogo considerando il nucleo familiare di appartenenza individuato ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, del d.l.vo 109/1998 nonché del D.P.C.M. 221/1999 e loro integrazioni e modificazioni"](#), con la precisazione che la situazione economica dei soggetti richiedenti prestazioni agevolate deve essere ["determinata secondo i criteri di cui al d.lgs. 109/98 e s.m.i."](#).

Inoltre, l'art. 9, comma 2, del regolamento dispone che ["qualora l'utenza non produca la documentazione I.S.E.E. richiesta verrà applicata la tariffa massima prevista per il servizio erogato"](#) (cfr. memoria dell'amministrazione depositata in data 11.01.2010 pag. 9).

Il Comune resistente specifica (cfr. memoria cit.) che con la successiva deliberazione della Giunta Comunale - parimenti impugnata - n. 44 del 09.05.2008, avente ad oggetto "Tariffe servizi sociali - Agevolazioni. Ricognizione anno 2008" l'amministrazione ha aggiornato, in base ai criteri normativi già riferiti, le tariffe agevolate per taluni servizi, compreso quello di inserimento in C.S.E., mediante la predisposizione di un'apposita tabella.

Avverso le determinazioni del Responsabile del servizio socio culturale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 3673 del 15.04.2008 e n. 8633 del 02.10.2008, nonché avverso il regolamento approvato con D.C.C. n. 35 del 25.11.2003 e la Delibera della Giunta Comunale n. 44 del 09.04.2008, i ricorrenti hanno proposto l'impugnazione di cui si tratta.

2) Devono essere esaminate con precedenza le eccezioni di rito formulate dalle parti resistenti.

L'amministrazione lamenta la tardività dell'impugnazione, in quanto proposta dopo il decorso del termine di 60 giorni sia dalla pubblicazione del regolamento impugnato e della successiva deliberazione della Giunta Comunale - parimenti impugnata - n. 44 del 09.05.2008, sia dalla piena conoscenza della nota prot. n. 8633 del 02.10.2008.

L'eccezione non merita condivisione.

In primo luogo, va osservato che sia il regolamento impugnato sia la deliberazione n. 44/2008 non recano disposizioni immediatamente incidenti sulla sfera giuridica dei ricorrenti, trattandosi, rispettivamente, di un atto normativo e di un atto amministrativo generale la cui portata lesiva può manifestarsi solo mediante specifici atti applicativi, rivolti a destinatari determinati, adottati sulla base delle disposizioni in essi contenute.

Ne deriva che nel caso di specie la tempestività dell'impugnazione deve essere apprezzata in relazione alla piena conoscenza degli atti esecutivi che, nel caso di specie, hanno fatto applicazione delle disposizioni generali suindicate.

In relazione a tale profilo va osservato che la determinazione n. 8633 del 02.10.2008 non si è limitata a confermare i contenuti della determinazione n. 3673/2008, pur ribadendo la quantificazione dei costi in essa contenuta, ma, sulla base di una riesame della fattispecie complessiva, ha respinto l'istanza con la quale il ricorrente ha chiesto che la determinazione dei costi avvenisse sulla base del criterio posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, sviluppando articolate argomentazioni giuridiche.

Del resto, è solo con questa determinazione che l'amministrazione ha argomentato in ordine ai criteri generali ritenuti applicabili al caso di specie, senza limitarsi ad una mera quantificazione dei costi.

Insomma, la deliberazione n. 8633, per il suo contenuto specifico, assorbe e sostituisce - in conseguenza di un riesame della fattispecie complessiva conseguente ad un'istanza dell'interessato - la precedente determinazione n. 3673/2008, ponendosi come nuovo atto regolativo del caso concreto, dotato di autonoma attitudine lesiva e suscettibile di autonoma impugnazione, anche in relazione alle illegittimità correlate al contenuto del regolamento e dell'atto generale ad essa presupposti e di cui ha fatto applicazione.

D'altro canto, il ricorso di cui si tratta è stato spedito per la notificazione in data 09.12.2008, ma l'amministrazione resistente non documenta in alcun modo che la piena conoscenza dell'atto da parte dei ricorrenti sia avvenuta prima di 60 giorni dalla presentazione dell'impugnazione, mentre è del tutto pacifico in giurisprudenza il principio a mente del quale è la parte che eccepisce la tardività dell'impugnazione a dovere provare quando si è verificata la piena conoscenza dell'atto impugnato.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione di cui si tratta.

3) Deve essere rilevato d'ufficio il difetto di legittimazione, nel presente giudizio, dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali.

Invero, tale soggetto non è parte resistente, perché ad essa non è riconducibile il provvedimento impugnato, né ha posto in essere provvedimenti prodromici ad esso.

Del resto, l'Autorità non assume neppure la qualifica di controinteressato, atteso che il provvedimento impugnato non gli arreca alcun vantaggio giuridicamente rilevante.

Priva di rilevanza è anche la qualificazione dell'Autorità come cointeressata, secondo quanto prospettato nel ricorso, sia perché l'Autorità non è pregiudicata dal provvedimento impugnato e quindi non è un soggetto cointeressato, sia perché, anche ad accedere alla tesi delle ricorrenti, il cointeressato ha titolo per partecipare al giudizio promosso avverso un provvedimento che lo lede direttamente solo impugnandolo nel rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge.

Va, pertanto, ribadito che l'Autorità non è portatrice di situazioni giuridiche soggettive che giustifichino la sua partecipazione al giudizio e, di conseguenza, ne va disposta l'estromissione dal processo.

4) Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, con riferimento alla

ripartizione dei costi per le prestazioni socio sanitarie erogate nei confronti di persone colpite da handicap grave.

Il motivo è fondato.

Preliminarmente, va osservato che non merita condivisione l'argomentazione sviluppata dall'amministrazione secondo la quale il riferimento alla disciplina correlata all'erogazione di prestazioni socio sanitarie non sarebbe rilevante nel caso di specie, in quanto l'istituto Villa Colombo, frequentato dal sig. BB XX, essendo un Centro Socio Educativo (C.S.E.) e non un Centro Diurno integrato per persone Disabili (C.D.D.), potrebbe erogare un servizio solo socio educativo o socio animativo, ma non socio sanitario.

Al di là della circostanza che l'amministrazione si limita a sviluppare delle considerazioni correlate in generale alla funzione dei C.S.E. senza dimostrare il carattere non socio sanitario delle prestazioni fornite nel caso concreto dall'istituto di Villa Colombo, occorre rilevare che la ricostruzione operata dal Comune non corrisponde ai contenuti del piano socio sanitario regionale, cui pure l'amministrazione fa riferimento.

Invero, tale piano - approvato con delibera del Consiglio Regionale della Lombardia n. IV 871 datato 23.12.1987 (cfr. doc 11 di parte ricorrente) - prevede espressamente all'art. 6 quali siano le funzioni dei C.S.E., precisando che essi esercitano anche "funzioni sanitarie, costituite dalle attività riabilitative e terapeutiche mirate, che devono essere specifiche e di carattere specialistico differenziate a seconda delle esigenze e dei bisogni dei singoli soggetti ed individuate sulla base degli esami diagnostico-prognostici e delle prescrizioni-programmi terapeutici corrisposti dagli specialisti dell'équipe"

Ne deriva che la tesi dell'amministrazione è smentita dal contenuto del piano regionale, mentre merita condivisione la riconduzione della fattispecie in esame a prestazioni di natura socio sanitaria, secondo quanto dedotto dalle parti ricorrenti.

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

4.1) 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 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).

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

In generale va osservato che 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 però 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, 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, pure 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.

4.3) Il dato normativo conduce, quindi, a ritenere 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, occorre precisare 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 della 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.

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 versi 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.

Le considerazioni sinora svolte conducono a ritenere fondate le censure in esame, in quanto sia la determinazione n. 3673 del 15.04.2008, sia la successiva determinazione n. 8633 del 02.10.2008, che – come già evidenziato – ha assorbito e sostituito il primo atto sulla base del riesame della fattispecie complessiva – sia il presupposto regolamento comunale n. 35 del 25.11.2003 e la delibera di Giunta n. 44 del 09.04.2008, violano la previsione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, atteso che non applicano, in relazione alla posizione del sig. BB XX, il criterio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito che versi in condizioni di grave disabilità; del resto, è proprio il regolamento n. 35 del 25.11.2003 a prevedere l'applicazione dell'I.S.E.E. familiare, come regola generale, senza valorizzare la posizione del solo assistito in presenza di grave disabilità.

Insomma, nel caso di specie, la determinazione del riparto tra amministrazione ed utente delle quote del servizio di C.S.E. deve avvenire sulla base della situazione economica del solo assistito, a prescindere dal valore dell'I.S.E.E. familiare e da altri parametri non aderenti al criterio posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza del motivo in esame.

Di conseguenza, deve essere disposto l'annullamento sia delle note del Responsabile del servizio socio culturale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 3673 del 15.04.2008 e n. 8633 del 02.10.2008, sia del regolamento approvato con D.C.C. n. 35 del 25.11.2003, nonché della delibera della Giunta Comunale n. 44 del 09.04.2008, nella parte in cui non fanno applicazione del criterio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito che versi in condizione di grave disabilità, ai fini della determinazione della quota di costo posta a carico del disabile medesimo per la fruizione del servizio di inserimento in C.S.E..

5) La natura sostanziale della censura esaminata al punto sub 4 della motivazione consente di ritenere assorbite le ulteriori doglianze articolate nel ricorso.

In particolare, una volta chiarito che l'amministrazione dovrà rideterminarsi sulla base del criterio della situazione economica del solo assistito e non in applicazione del parametro dell'I.S.E.E. familiare, è evidente che è solo in sede di concreta applicazione di siffatto criterio che l'amministrazione potrà tenere conto di eventuali pensioni di invalidità ed indennità di accompagnamento percepite dal disabile, in ogni caso garantendo, in capo all'utente, la conservazione di un importo pari al 50% del reddito minimo di inserimento, importo cui si riferisce l'art. 24, comma 1, lett. g), della l. n. 328/2000 (cfr. sul punto si vedano, tra le altre, T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, ord. 19.06.2008 n. 926/08; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, ord. 09.01.2009 n. 581/09).

In definitiva, il ricorso è parzialmente fondato e merita accoglimento 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 il difetto di legittimazione dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali e per l'effetto ne dispone l'estromissione dal processo;

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

- la nota del Responsabile del servizio socio culturale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 8633 del 02.10.2008;

- la nota del Responsabile del servizio socio culturale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 3673 del 15.04.2008;

- la Delibera del Consiglio Comunale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 35 del 25.11.2003;

- la Delibera della Giunta Comunale del Comune di Oggiona con Santo Stefano n. 44 del 09.04.2008;

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

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

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

N. 01485/2010 REG.SEN.

N. 01043/2009 REG.RIC.



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 1043 del 2009, proposto da:
XX AA, in proprio e nella sua qualità di tutore del sig. XX Antonio, rappresentato e difeso dagli Avv.ti
Francesco Trebeschi e Antonio Ruggiero, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Milano via
Monte Napoleone n. 8;;

contro

- [Comune di Varese](#), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Emanuele Boscolo,
con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Anna Arduino, in Milano, viale Sabotino n. 2;
- Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Varese, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avv. Giancarlo Beraldo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Concetta
Vitale, in Milano via Broggi n. 8;

nei confronti di

- Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Varese, in persona del legale rappresentante pro tempore,
ente capofila, Comune di Varese, in persona del Sindaco pro tempore, non costituita;
- Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;
- Autorità Garante per la protezione dei dati personali, in persona del legale rappresentante pro tempore, non
costituita;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della nota del Dirigente servizi sociali del Comune di Varese datata 09.02.2009 n. 5408;
- della nota del Dirigente servizi sociali del Comune di Varese datata 09.02.2009 n. 5169;
- delle delibere del Consiglio Comunale del Comune di Varese n. 18 del 23.04.2004 e n. 13 del 21.04.2008,
punto 3.4.3 subprogramma 65 relazione 2008;
- [i provvedimenti con i quali il Comune di Varese ha disposto l'applicazione della tabella n. 2, di cui al punto
2.4.2 del piano socio-assistenziale regionale 1988-1990 al servizio C.D.D. e quelli con i quali ha disposto
l'aggiornamento degli importi ivi indicati;](#)
- i provvedimenti con i quali il Comune o l'Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Varese hanno
determinato la misura della compartecipazione al costo del servizio fruito da Raffaele XX, nonché le
modalità di partecipazione al costo del servizio C.D.D. o in generale dei servizi per disabili gravi;
nonché per l'accertamento della natura sociosanitaria del servizio fruito da Raffaele XX e che il 70% degli
oneri o la misura maggiore o minore che risulterà in corso di causa ha natura sanitaria, con conseguente
condanna dell'A.S.L. di Varese a corrispondere il 70% o la quota maggiore o minore che sarà determinata in
corso di causa, degli oneri del servizio così come definiti dai DD.P.C.M. 14.02.2001 e 29.11.2001;
nonché per la condanna del Comune di Varese al risarcimento del danno subito per effetto della mancata
attivazione del Comune al fine di ottenere la corretta ripartizione degli oneri assistenziali e sanitari per il
servizio di inserimento in C.D.D..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' A.S.L. della Provincia di Varese;

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 ricorrente ha impugnato le determinazioni indicate in epigrafe, deducendone l'illegittimità per violazione
di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Varese e l'A.S.L. di Varese, eccependo l'inammissibilità e
l'infondatezza del ricorso avversario.

Non si sono costituite in giudizio l'Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Varese, la Regione Lombardia e l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Le parti costituite hanno prodotto memorie e documenti.

Durante la Camera di Consiglio del 07.05.2009, il ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare contenuta nel ricorso chiedendo il rinvio al merito della controversia.

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

DIRITTO

1) Dalle deduzioni articolate nel ricorso e nelle memorie difensive, nonché dalla documentazione versata in atti, emerge che il sig. AA XX è il padre del sig. Raffaele Antonio XX, disabile in situazione di gravità inserito presso il Centro Diurno Disabili (C.D.D.) di Bregazzana, gestito dalla Fondazione Piatti, una struttura semiresidenziale sociosanitaria destinata all'accoglienza di disabili gravi; presso tale Centro, il sig. Raffaele XX fruisce del servizio di assistenza dal lunedì al venerdì, dal mattino al primo pomeriggio.

A seguito di una specifica richiesta presentata dal sig. AA XX, volta ad ottenere la determinazione del contributo dovuto per la frequenza da parte del figlio del C.D.D. di Bregazzana sulla base della situazione economica del solo assistito e non del nucleo familiare, il Difensore Civico del Comune di Varese sollecitava l'amministrazione (doc. 3 e 4) ad applicare il criterio ora indicato, richiamando orientamenti giurisprudenziali sul punto.

Il Dirigente dei Servizi Sociali del Comune, con nota del 16.10.2008 – diretta al Difensore Civico – escludeva la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta avanzata dall'interessato, allegando, in guisa di motivazione, l'estratto di controdeduzioni presentate in relazione ad altra impugnazione.

A seguito di ulteriori contatti tra l'interessato e l'amministrazione, quest'ultima con atto n. 5169 datato 05.02.2009 (doc. 10 di parte ricorrente), adottato dal Dirigente dei Servizi Sociali del Comune, decideva di annullare e sostituire "integralmente la precedente del 16.10.2008 e relativo allegato"; contestualmente l'amministrazione respingeva la richiesta presentata dal XX, rilevando, tra l'altro, che la norma posta dall'art. 3, comma 2 ter del d.l.vo 1998 n. 109 "non ha alcun carattere di disposizione immediatamente precettiva".

Il provvedimento ora indicato risulta comunicato al ricorrente in data 06.02.2009 (cfr. documentazione in atti).

Con successiva determinazione dirigenziale n. 5408 del 09.02.2009, l'amministrazione ribadiva l'insussistenza delle condizioni per rideterminare, conformemente alla richiesta presentata dal XX, la quota di compartecipazione al costo del servizio di C.D.D. fruito dal sig. Raffaele XX, evidenziando, tra l'altro, che, in mancanza dell'apposito D.P.C.M. di attuazione, le regole poste dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 non sarebbero suscettibili di immediata applicazione.

Va osservato che le determinazioni comunali si correlano ad atti presupposti di natura anche regolamentare.

In particolare, con deliberazione consiliare datata 23.02.2004 n. 18, il Comune di Varese ha adottato il "regolamento per l'applicazione dell'I.S.E.E. (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) ai servizi e alle prestazioni sociali agevolate comunali".

L'art. 1 del regolamento specifica che l'I.S.E.E. rappresenta lo "strumento di calcolo atto a definire la situazione economica di coloro che chiedono di accedere ad agevolazioni, prestazioni, benefici o servizi a carattere sociale a tariffa agevolata".

Il successivo art. 3 definisce l'ambito di applicazione della normativa regolamentare, riferendola ai servizi sociali erogati dal Comune "nell'ottemperanza della legge che prevede l'applicazione dell'I.S.E.E. a quei servizi non destinati alla generalità dei soggetti o, comunque, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche, nonché a tutti gli interventi di cui alla L. 328/2000".

La norma comprende espressamente tra le situazioni considerate sia l'assistenza domiciliare per minori, disabili e anziani, sia i servizi residenziali e semiresidenziali per minori, adulti, anziani e disabili, precisando poi che "i limiti di accesso ai suddetti servizi/prestazioni su base I.S.E.E. sono definiti con specifici provvedimenti di carattere applicativo".

Il regolamento non prevede l'applicazione di parametri diversi dal criterio dell'I.S.E.E. in relazione alla posizione delle persone in situazione di disabilità grave, come nel caso di specie.

Del resto, l'amministrazione, nella relazione programmatica allegata alla deliberazione consiliare n. 13 del 21.04.2008 di approvazione del bilancio (cfr. doc. 9 di parte resistente, in particolare punto 3.4.3 della relazione), ha ribadito il proprio orientamento diretto ad escludere, in mancanza di un D.P.C.M. di attuazione, la diretta applicabilità del criterio dell'evidenziazione del reddito del solo assistito - disabile grave - posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109.

Avverso le determinazioni dirigenziali del 05.02.2009 n. 5169 e del 09.02.2009 n. 5408, nonché avverso il regolamento approvato con deliberazione consiliare datata 23.02.2004 n. 18 e il punto 3.4.3 della relazione programmatica 2008, allegata alla deliberazione consiliare n. 13 del 21.04.2008 di approvazione del bilancio, il sig. AA XX ha proposto l'impugnazione di cui si tratta.

2) Devono essere esaminate con precedenza le eccezioni di rito formulate dalle parti resistenti.

Le amministrazioni resistenti lamentano la tardività dell'impugnazione, in quanto proposta soltanto avverso un atto di diniego di revisione di precedenti determinazioni amministrative non tempestivamente impugunate.

L'eccezione non merita accoglimento.

Invero, l'intero iter procedimentale trae origine da una specifica richiesta del XX, che ha domandato all'amministrazione di determinare la quota di costo per il ricovero del figlio presso la struttura semiresidenziale sulla base del criterio dell'evidenziazione della situazione economica del solo assistito.

Richiesta rivolta al difensore civico e poi sottoposta all'amministrazione con le valutazioni adesive di quest'ultimo.

L'amministrazione ha risposto alle sollecitazioni del difensore civico solo con la determinazione dirigenziale del 16.10.2008, poi espressamente annullata in autotutela e sostituita dalla deliberazione 05.02.2009 n. 5169.

Va ribadito che l'amministrazione ha espressamente annullato la decisione del 16.10.2008, la quale deve ritenersi caducata ex tunc.

Del resto, la successiva determinazione dirigenziale del 09.02.2009 n. 5408 presenta un contenuto articolato, in quanto l'amministrazione non si è limitata a fornire dei documenti richiesti dal XX con apposita istanza di accesso, ma ha articolato ulteriori argomentazioni sia per respingere la "richiesta di rideterminazione in autotutela dei provvedimenti con i quali il Comune ha determinato la quota di compartecipazione al costo del sig. Raffaele XX", sia per replicare alla "presunzione di immediata precettività dell'art. 3.2 ter del d.lgs. 109/1998", sia per esaminare la questione della "misura del contributo sanitario".

A ben vedere, dunque, sia la determinazione n. 5169, sia la successiva determinazione n. 5408, integrano dei provvedimenti con i quali l'amministrazione non si è limitata a confermare decisioni già assunte, ma, sulla base di una rivalutazione della fattispecie concreta, ha caducato retroattivamente il provvedimento del 16.10.2008 ed ha respinto, in forza di articolate argomentazioni giuridiche, la richiesta di rideterminazione delle quote di costo avanzata dal XX.

Ne deriva che gli atti indicati esprimono un'autonoma attitudine lesiva, sicché è rispetto alla piena conoscenza degli stessi che deve essere valutata la tempestività del ricorso in esame, anche in relazione all'impugnazione degli atti - di natura normativa e generale - presupposti alle determinazioni di cui si tratta.

Dalla documentazione versata in atti emerge che il ricorrente ha avuto conoscenza della deliberazione n. 5169 solo in data 06.02.2009 - mentre in data necessariamente successiva ha conosciuto la delibera n. 5408, atteso che essa risale al 09.02.2009 - mentre il ricorso è stato spedito per la notifica in data 02.04.2009, ossia prima del decorso del termine perentorio di 60 giorni stabilito dalla legge per la presentazione del gravame.

Ne deriva che il ricorso è stato tempestivamente proposto, con conseguente infondatezza dell'eccezione di cui si tratta.

In via di ulteriore precisazione, occorre osservare che le amministrazioni resistenti ritengono, in modo del tutto generico, che la fattispecie complessiva esprima le condizioni per ritenere che il ricorrente abbia prestato acquiescenza alla scelta operata dall'amministrazione in ordine ai criteri di quantificazione del costo per l'inserimento in C.D.D. posto a carico del XX.

La prospettazione - anche al di là, si ripete, della sua evidente genericità - non merita condivisione.

Invero, l'acquiescenza, quale accettazione espressa o tacita del provvedimento lesivo determinante l'estinzione del diritto di azione, con conseguente inammissibilità del ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento medesimo, si configura solo in presenza di una condotta da parte dell'avente titolo all'impugnazione "che sia libera e inequivocabilmente diretta ad accettare l'assetto di interessi definito dall'amministrazione attraverso gli atti oggetto di impugnazione (cfr. C.d.S., sez. IV, 27.06.2008, n. 3255), sicché tutti i dati fattuali devono indicare "senza incertezze, la presenza di una chiara intenzione definitiva di non contestare l'atto lesivo" (cfr. C.d.S., sez. V, 28.12.2001, n. 6431).

Insomma, si verifica acquiescenza ad un provvedimento amministrativo solo nel caso in cui ci si trovi in presenza di atti, comportamenti o dichiarazioni univoci, posti liberamente in essere dal destinatario dell'atto, che dimostrino la chiara ed incondizionata (cioè non rimessa ad eventi futuri ed incerti) volontà dello stesso di accettarne gli effetti e l'operatività (cfr. C.d.S., sez. II, parere 19.02.2003 n. 2222).

Nel caso di specie non vi sono elementi per ritenere che il ricorrente abbia voluto accettare la scelta dell'amministrazione, anzi, la circostanza che il XX si sia attivato al fine di ottenere un cambiamento di orientamento da parte del Comune, esclude la sussistenza dei presupposti per l'acquiescenza.

Del resto, come già evidenziato l'amministrazione non si è limitata a reiterare pedissequamente valutazioni già espresse, ma è intervenuta in autotutela, respingendo la richiesta del XX con autonome determinazioni amministrative, dotate di specifica attitudine lesiva e alle quali si correla l'interesse all'impugnazione.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza delle eccezioni di cui si tratta.

3) Deve essere rilevato d'ufficio il difetto di legittimazione, nel presente giudizio, dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali.

Invero, tale soggetto non è parte resistente, perché ad essa non è riconducibile il provvedimento impugnato, né ha posto in essere provvedimenti prodromici ad esso.

Del resto, l'Autorità non assume neppure la qualifica di controinteressato, atteso che il provvedimento impugnato non gli arreca alcun vantaggio giuridicamente rilevante.

Priva di rilevanza è anche la qualificazione dell'Autorità come cointeressata, secondo quanto prospettato nel ricorso, sia perché l'Autorità non è pregiudicata dal provvedimento impugnato e quindi non è un soggetto cointeressato, sia perché, anche ad accedere alla tesi delle ricorrenti, il cointeressato ha titolo per partecipare al giudizio promosso avverso un provvedimento che lo lede direttamente solo impugnandolo nel rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge.

Va, pertanto, ribadito che l'Autorità non è portatrice di situazioni giuridiche soggettive che giustifichino la sua partecipazione al giudizio e, di conseguenza, ne va disposta l'estromissione dal processo.

4) Per ragioni di precedenza logica e giuridica va esaminato con priorità il secondo dei motivi articolati nel ricorso, mediante il quale il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, con riferimento alla ripartizione dei costi per le prestazioni socio sanitarie erogate nei confronti di persone colpite da handicap grave.

Il motivo è fondato.

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

4.1) 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 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).

4.2) Il Tribunale ritiene di dover confermare la propria adesione a quest’ultimo orientamento interpretativo.

In generale va osservato che 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 però 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 Regione 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, 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, pure 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.

4.3) Il dato normativo conduce, quindi, a ritenere 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, occorre precisare 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 della 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.

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 versi 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.

Le considerazioni sinora svolte conducono a ritenere fondate le censure in esame, in quanto le determinazioni n. 5408/2009 e 5169/2009, nonché il presupposto regolamento comunale 2004 n. 18 e la determinazione assunta dall'amministrazione al punto 3.4.3 della relazione programmatica relativa al bilancio, approvato con deliberazione del 21.04.2008, violano la previsione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, atteso che non applicano, in relazione alla posizione del sig. Raffaele XX, il criterio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito che versi in condizioni di grave disabilità; del resto, è proprio il regolamento 2004 n. 18 - in particolare agli artt. 1 e 3 - a prevedere l'applicazione dell'I.S.E.E. familiare, come regola generale, senza valorizzare la posizione del solo assistito in presenza di grave disabilità.

Sul punto, è del tutto irrilevante l'argomentazione difensiva secondo la quale l'amministrazione avrebbe applicato nel caso specifico la tabella reddituale del piano socio assistenziale regionale vigente in Lombardia, che porrebbe un parametro del tutto proporzionato, ragionevole e coerente con il principio di giustizia distributiva, in quanto il ricorso a tale parametro - che neppure trova base normativa nel regolamento 2004 n. 18 - non equivale all'utilizzazione del criterio legale integrato dal riferimento alla situazione economica del solo assistito.

Insomma, nel caso di specie, la determinazione del riparto tra amministrazione ed utente delle quote del servizio di C.D.D. deve avvenire sulla base della situazione economica del solo assistito, a prescindere dal valore dell'I.S.E.E. familiare e da altri parametri non aderenti al criterio posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza del motivo in esame.

Di conseguenza, deve essere disposto l'annullamento sia degli artt. 1 e 3 del regolamento comunale n. 18 del 23.02.2004, sia del punto 3.4.3 della relazione programmatica contenuta nella deliberazione consiliare n. 13 del 21.04.2008, sia delle determinazioni dirigenziali n. 5408 del 09.02.2009 e n. 5169 del 05.02.2009, nella parte in cui non fanno applicazione del criterio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito che versi in condizione di grave disabilità, ai fini della determinazione della quota di costo posta a carico del disabile medesimo per la fruizione del servizio di inserimento in C.D.D..

5) Con l'ultimo dei motivi proposti, il ricorrente lamenta che l'amministrazione comunale si sarebbe addossata gli oneri per il servizio di ricovero in C.D.D. in percentuale maggiore rispetto a quella posta normativamente a suo carico, così calcolando su tale maggiore percentuale la partecipazione del sig. XX, con conseguente imposizione a quest'ultimo di un onere economico eccessivo rispetto al parametro di riferimento.

A tale censura si collegano le ulteriori richieste di: 1) condanna dell'A.S.L. di Varese a corrispondere il 70% degli oneri relativi al servizio fruito dal sig. XX Raffaele; 2) condanna del Comune di Varese a risarcire il danno asseritamente subito dal sig. XX in conseguenza della ritenuta omessa attivazione da parte del Comune nei confronti dell'ASL di Varese al fine di ottenere la corretta ripartizione degli oneri assistenziali e sanitari.

La tesi si basa sull'applicazione del D.P.C.M. 14.02.2001, ove si prevede che gli oneri dei servizi semiresidenziali e residenziali per disabili gravi ricadono per il 70% sul Servizio Sanitario Nazionale e in misura non superiore al 30% sui Comuni, con la conseguenza che solo nei limiti di tale quota del 30% l'ente locale può chiedere la compartecipazione dell'utente.

Il motivo in esame e le correlate domande di condanna sono infondati.

Invero, anche a prescindere dal carattere non vincolante delle percentuali di riparto (70% a carico del S.S.N. e 30% a carico dei Comuni, fatta salva la compartecipazione da parte dell'utente prevista dalla disciplina regionale e comunale, secondo quanto testualmente previsto nella tabella contenuta nel D.P.C.M. 14.02.2001) - in ordine al quale va comunque evidenziato l'orientamento contrario sviluppato dalla giurisprudenza (cfr. tra le altre T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 13 luglio 2009, n. 1470) - resta fermo che il ricorrente non ha fornito alcun concreto elemento di riscontro, neppure a livello indiziario, in ordine all'asserito superamento delle percentuali indicate, sicché risulta del tutto apodittica la tesi dell'assunzione da parte dell'ente locale di oneri economici gravanti sul servizio sanitario nazionale e poi riversati sull'utente in sede di determinazione delle quote di compartecipazione.

L'apoditticità della tesi in esame, da un lato, non consente di ritenere che l'A.S.L. abbia illecitamente trasferito sull'ente locale una parte degli oneri economici su di essa gravanti, dall'altro, esclude che per il profilo in esame le determinazioni amministrative impugnate siano illegittime e tali da fondare una responsabilità di tipo risarcitorio a carico del Comune resistente.

Del resto anche in relazione a quest'ultimo aspetto va rilevato che il ricorrente non ha provato, né quantificato la sopportazione di un danno effettivo.

In definitiva, sia il motivo in esame, sia le correlate domande di condanna, devono essere respinti.

6) La fondatezza e la natura sostanziale delle censure relative alla mancata evidenziazione della situazione economica del solo assistito, disabile grave - esaminate al punto sub 3 della motivazione - consente di ritenere assorbite le ulteriori doglianze articolate nel ricorso, fermo restando l'infondatezza delle censure esaminate al precedente punto sub 4 e delle correlate domande di condanna.

In definitiva, il ricorso è parzialmente fondato e merita accoglimento 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 il difetto di legittimazione dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali e per l'effetto ne dispone l'estromissione dal processo;
- 2) Accoglie in parte il ricorso e per l'effetto annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione:
 - la nota del Dirigente servizi sociali del Comune di Varese datata 09.02.2009 n. 5408;
 - la nota del Dirigente servizi sociali del Comune di Varese datata 09.02.2009 n. 5169;
 - la delibera del Consiglio Comunale del Comune di Varese n. 18 del 23.04.2004;
 - la delibera del Consiglio Comunale del Comune di Varese n. 13 del 21.04.2008, punto 3.4.3;

- 3) Respinge la domanda di condanna avanzata nei confronti dell'A.S.L. di Varese;
- 4) Respinge la domanda risarcitoria avanzata nei confronti del Comune di Varese;
- 5) 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

N. 01486/2010 REG.SEN.

N. 01759/2009 REG.RIC.



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 1759 del 2009, proposto da:

- ANFFAS Onlus di Sondrio Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o relazionale, in persona del legale rappresentante pro tempore;
- XX AA;

entrambi 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

- [Comunità Montana Valtellina di Tirano](#), in persona del Presidente pro tempore, non costituita;
- Comune di Grosio, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito;;

nei confronti di

- Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Catia Gatto, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura Regionale, a Milano, via F. Filzi n. 22;
- Opera don Guanella – Casa Madonna del Lavoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della delibera del Consiglio Direttivo della Comunità Montana Valtellina di Tirano datata 26.01.2009 n. 5;
- della nota del 20.04.2009 n. 3076 del Responsabile dell'Ufficio di piano.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lombardia;

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

I ricorrenti hanno impugnato le determinazioni indicate in epigrafe, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

La Comunità Montana Valtellina di Tirano, il Comune di Grosio e l'Opera don Guanella – Casa Madonna del Lavoro non si sono costituiti in giudizio.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, eccependo l'infondatezza del ricorso avversario e chiedendone il rigetto.

Durante la Camera di Consiglio del 10.09.2009, i ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare contenuta nel ricorso.

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

DIRITTO

1) Con il ricorso in esame, l'Associazione Anfass e il sig. XX AA espongono che il figlio di quest'ultimo, XX BB, è persona disabile in situazione di gravità (cfr. certificato della Commissione Medico Legale dell'A.S.L. di Sondrio – distretto di Tirano datato 20.07.2005 sub doc. 2 di parti ricorrenti) inserita presso la [residenza sociosanitaria per disabili RSD Casa Madonna del Lavoro dell'Opera don Guanella in Nuova Olonia – Dubino](#).

Con nota n. 3076 del 20.04.2009, indirizzata all'Opera Don Guanella e comunicata anche al sig. XX, la Comunità Montana Valtellina di Tirano stabiliva il riparto delle quote per il servizio di ricovero in RSD espletato nei confronti di XX BB.

[A fronte di una retta giornaliera complessiva di 41,10 Euro, l'amministrazione poneva a carico dell'utente la somma giornaliera di 22,41 Euro - corrispondente a circa il 55% dell'importo complessivo – pari a 681,64 Euro mensili.](#)

In ordine ai criteri di definizione della quota di riparto, le parti ricorrenti evidenziano che essi sono stati definiti in generale dal Consiglio Direttivo della Comunità Montana mediante la determinazione n. 5 del 26.01.2009, con la quale sono state stabilite le modalità di erogazione di contributi economici per l'integrazione delle quote soci-assistenziali delle rette di ricovero in residenza sanitario assistenziale per persone con disabilità (RSD).

Il provvedimento in questione, che riguarda anche i disabili gravi, specifica, agli artt. 4 e 5, che il modello di valutazione della situazione economica del soggetto richiedente è costituito dall'I.S.E.E. (Indicatore di Situazione Economica Equivalente) ai sensi del d.l.vo 1998 n. 109, con la precisazione (art. 5, comma 2. della deliberazione n. 5/2009) che [“si considera quindi l'I.S.E.E. del nucleo familiare cui appartiene il soggetto disabile individuando così la fascia ISEE di appartenenza in base alla quale si determina il contributo economico che l'Ufficio di Piano eroga alla struttura in cui la persona è inserita, integrando la retta di ricovero che la famiglia sostiene”](#).

Avverso la nota n. 3076 del 20.04.2009 della Comunità Montana Valtellina di Tirano, nonché avverso la deliberazione n. 5 del 26.01.2009 del Consiglio Direttivo della medesima Comunità le parti ricorrenti hanno proposto l'impugnazione in esame.

2) E' fondato e presenta carattere assorbente - per la natura sostanziale delle censure che esprime - il primo dei motivi proposti, mediate il quale i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, con riferimento alla ripartizione dei costi per le prestazioni socio sanitarie erogate nei confronti di persone colpite da handicap grave.

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

2.1) 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).

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

In generale va osservato che 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 però 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 Regione 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 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, pure 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.

2.3) Il dato normativo conduce, quindi, a ritenere 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, occorre precisare 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 della 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.

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 versi 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.

Le considerazioni sinora svolte conducono a ritenere fondate le censure in esame, in quanto la deliberazione del Consiglio Direttivo n. 5 del 26.01.2009, cui va correlata la determinazione del riparto delle quote del servizio RSD effettuata dalla Comunità Montana Valtellina di Tirano con la nota datata 20.06.2009 n. 5, prevede espressamente agli artt. 4 e 5 - già citati al punto sub 1 della motivazione - che anche in relazione alla posizione dei disabili gravi la determinazione del contributo da porre a carico dell'amministrazione per il ricovero in residenza sanitaria assistita deve essere effettuata considerando i valori dell'I.S.E.E. familiare del nucleo familiare cui appartiene il disabile.

Si tratta di un'previsione contrastante con il criterio posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 che, come evidenziato, impone di attribuire rilevanza alla situazione economica del solo assistito nel definire le condizioni per l'accesso ai servizi da parte delle persone con disabilità grave, ponendo un principio immediatamente applicabile e non derogabile dagli enti locali, afferendo ad un livello essenziale di prestazioni la cui determinazione è costituzionalmente riservata, in via esclusiva, al legislatore statale.

Ne deriva che, nel caso di specie, anche la determinazione del riparto tra amministrazione ed utente delle quote del servizio di RSD deve avvenire sulla base della situazione economica del solo assistito - disabile grave - a prescindere dal valore dell'I.S.E.E. riferibile al nucleo familiare cui il disabile appartiene.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza del motivo in esame.

Di conseguenza, deve essere disposto l'annullamento sia degli artt. 4 e 5 della deliberazione del Consiglio Direttivo della Comunità Montana n. 5 del 26.01.2009, nella parte in cui impongono di valorizzare l'I.S.E.E. del nucleo familiare cui appartiene il disabile grave ai fini del riparto delle quote per il servizio di residenza assistenziale assistita, sia della nota della Comunità Montana n. 3076 del 20.06.2009 che ha quantificato, in base all'applicazione di siffatti criteri, la quota del contributo gravante sull'utente in relazione al ricovero in ambito residenziale del figlio del ricorrente XX AA.

La natura sostanziale delle censure sinora esaminate consente di ritenere assorbite le ulteriori doglianze articolate nel ricorso.

3) In definitiva il ricorso è fondato e merita accoglimento 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, accoglie il ricorso e per l'effetto annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione: 1) gli artt. 4 e 5 della delibera del Consiglio Direttivo della Comunità Montana Valtellina di Tirano datata 26.01.2009 n. 5; 2) la nota del 20.04.2009 n. 3076 del Responsabile dell'Ufficio di piano-Servizi Sociali della Comunità Montana Valtellina di Tirano.

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

N. 01488/2010 REG.SEN.

N. 02209/2009 REG.RIC.



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 impugnate 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 Regione 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 modificano 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 eccede 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 della 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 presciva 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

N. 01487/2010 REG.SEN.

N. 01900/2009 REG.RIC.



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 1900 del 2009, proposto da:

- Associazione Senza Limiti Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore;
- Associazione Spazio Autismo, in persona del legale rappresentante pro tempore;
- Associazione Gad Gruppo Accoglienza Disabili, in persona del legale rappresentante pro tempore;
- Sig.ra xxxxxxxx;

Tutti rappresentati e difesi dagli Avv.ti Francesco Trebeschi e Alberto Guariso, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Milano, viale Regina Margherita n. 30;

contro

- **Comune di Cinisello Balsamo**, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Stefano Nespor e Ada Lucia De Cesaris, presso il cui studio ha eletto domicilio in Milano, via Cadore n. 36;

nei confronti di

- Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Catia Gatto, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'avvocatura regionale, a Milano, via F. Filzi n. 22;
- Provincia di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;

e dandone notizia a:

- Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Distrettuale dello Stato di Milano, presso i cui Uffici è domiciliata per legge, in Milano, via Freguglia n. 1;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della delibera del Consiglio Comunale del Comune di Cinisello Balsamo 15 aprile 2009 n. 38;
- di tutti gli atti preordinati, conseguenti e comunque connessi;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lombardia in Persona del Presidente P.T.;

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

Le parti ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Cinisello Balsamo n. 38 del 15 aprile 2009, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cinisello Balsamo, eccependo sia l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione in capo alle Associazioni ricorrenti e per carenza di interesse in capo alla sig.ra xxxxxx Lidia, sia l'infondatezza dell'impugnazione e chiedendone il rigetto.

Si è costituita in giudizio l'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, eccependo il proprio difetto di legittimazione.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, eccependo l'infondatezza del ricorso avversario e chiedendone il rigetto.

Non si è costituita in giudizio la Provincia di Milano.

Le parti hanno presentato memorie e documenti.

Durante la Camera di Consiglio del 10.09.2009, le parti ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare contenuta nel ricorso.

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

DIRITTO

1) Il Comune di Cinisello Balsamo ha adottato, con delibera consiliare n. 38 del 15 aprile 2009, il regolamento per l'accesso al servizio sociale e ai servizi a domanda individuale erogati dal settore socio educativo.

Avverso tale regolamento sono insorte le ricorrenti, contestandone alcune parti e deducendo vizi di violazione di legge e di eccesso di potere in relazione a diversi profili, afferenti all'incompatibilità della disciplina regolamentare con quella dettata dal legislatore statale in sede di definizione delle modalità di accesso ai servizi sociosanitari da parte delle persone con disabilità o anziane.

2) In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione con la quale l'amministrazione comunale contesta la carenza di interesse della sig. xxxxxxxx nonché la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti.

In relazione al primo profilo, il Comune esclude che la sig.ra xxxxxxx sia portatrice di un interesse ad agire attuale e concreto, in quanto ella allega di essere figlia di una persona inserita in una R.S.A. (residenza sanitaria assistita) e di sopportare l'onere economico di tale collocazione, ma non ha chiesto uno specifico contributo comunale, sicché, in mancanza di atti applicativi afferenti direttamente alla sfera giuridica della ricorrente, il regolamento impugnato non determina alcuna attuale e concreta lesione nei suoi confronti.

Sotto altro profilo, il Comune considera che le associazioni ricorrenti, come ogni ente esponenziale di determinate categorie di persone, sono legittimate ad agire solo per il perseguimento degli interessi di tutti i soggetti rappresentati - anziani, disabili e le loro famiglie - ma nel caso di specie tale condizione non può ritenersi rispettata, perché l'annullamento del regolamento impugnato comporterebbe l'eliminazione dei benefici che in base ad esso vengono riconosciuti a taluni appartenenti alle categorie medesime.

L'eccezione è solo in parte fondata.

In particolare, la tesi difensiva merita accoglimento nella parte in cui contesta l'interesse ad agire della sig.ra xxxxxxxx.

Invero, è principio consolidato quello per cui l'interesse ad agire presuppone una lesione concreta ed attuale della posizione individuale del ricorrente, lesione derivante dal provvedimento impugnato.

Nel caso di specie, la sig.ra xxxxx impugna un atto di natura regolamentare che non incide direttamente sulla sua sfera giuridica, perché non reca norme che modificano direttamente la sua posizione giuridica; sicché, l'interesse potrebbe scaturire solo dall'adozione di atti applicativi delle norme regolamentari capaci di incidere immediatamente, in modo pregiudizievole, sulla sua sfera individuale.

In particolare la sig.ra xxxxxxx, pur allegando di essere figlia di una persona inserita in una struttura assistenziale residenziale e pur allegando di dover sopportare i costi di questa situazione, non ha documentato di avere chiesto all'amministrazione un contributo economico o di altro tipo, negatole in applicazione del regolamento impugnato, sicché allo stato la normativa regolamentare oggetto del ricorso non determina alcun pregiudizio per la sua posizione individuale.

Ne deriva la fondatezza dell'eccezione in esame, sicché il ricorso collettivo proposto deve essere dichiarato parzialmente inammissibile in relazione alla posizione della ricorrente xxxxxx.

Va precisato - in esercizio dei poteri ufficiosi di verifica delle condizioni dell'azione - che le conclusioni raggiunte nei confronti della sig.ra xxxxxxx non sono trasferibili alle associazioni ricorrenti, in punto di carenza di interesse.

Invero, la sussistenza del loro interesse a ricorrere deve essere apprezzata tenendo conto della natura collettiva della posizione giuridica di cui sono portatrici; in particolare, l'introduzione di una norma regolamentare, di cui viene dedotto il contrasto con il quadro legislativo di riferimento, si presta a pregiudicare con immediatezza ed attualità interessi di natura meta individuale, perché incide direttamente sulle posizioni di vantaggio che ad una determinata categoria sono riconosciute in base alla legge.

In altre parole, l'introduzione di norme regolamentari ritenute contrastanti con le prerogative che la legge riconosce ad una determinata categoria rende immediato e concreto l'interesse delle associazioni esponenziali a contestare il regolamento in sede giurisdizionale, in quanto esso è idoneo ad introdurre un trattamento normativo diverso da quello che il legislatore riserva a determinate categorie di persone, con conseguente pregiudizio per gli interessi legittimi collettivi di cui sono portatori proprio gli enti rappresentativi.

Non merita condivisione l'eccezione con la quale l'amministrazione comunale contesta la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti, asserendo che l'impugnazione non sottenderebbe interessi dell'intera categoria rappresentata, in quanto l'eventuale caducazione del regolamento comporterebbe la perdita dei benefici che, proprio in base al regolamento, l'amministrazione riconosce a taluni soggetti appartenenti alle categorie di riferimento.

In primo luogo, va osservato che la tesi dell'amministrazione è del tutto apodittica, visto che dalla documentazione versata in atti non emergono elementi per ritenere che l'eventuale accoglimento delle

doglianze formulate nel ricorso si tradurrebbe in un pregiudizio per taluni soggetti appartenenti alle categorie rappresentate.

In ogni caso, la legittimazione ad agire va valutata in astratto, sulla base di ciò che viene prospettato nell'atto introduttivo del giudizio, a prescindere dalla fondatezza del ricorso, che coinvolge il merito della domanda presentata (cfr. tra le tante, Cass., sez. III, 30 maggio 2008, n. 14468).

Nel caso di cui si tratta, le associazioni lamentano la violazione di norme legislative dettate a tutela dell'intera categoria di cui sono esponenziali, sicché, a prescindere dalla fondatezza della domanda, la legittimazione ad agire non può essere negata per la sola circostanza che di fatto la disciplina del regolamento - in ipotesi illegittimo - ridondi a vantaggio pratico di taluno degli appartenenti alla categoria.

In altre parole, il beneficio che l'amministrazione prospetta per alcuni dei soggetti rappresentati non si atteggia - ai fini della valutazione delle condizioni dell'azione - ad interesse giuridicamente rilevante, idoneo a rendere l'azione esperita dalle associazioni funzionale alla tutela solo di una parte dei rappresentati, perché è correlato all'applicazione di norme di cui viene contestata la legittimità; certo, nulla esclude che i profili di legittimità denunciati non sussistano, ma ciò non incide sulla legittimazione ad agire, che, come ricordato, va valutata in astratto, in base a quanto dedotto nel ricorso.

Pertanto, al di là della situazione contingente, prospettata dall'amministrazione come vantaggiosa per alcuni, resta fermo che anche costoro partecipano dell'interesse alla salvaguardia del regime giuridico che la legge prevede per la categoria cui appartengono.

In definitiva, il ricorso proposto dalle associazioni prospetta ed è diretto a tutelare un interesse giuridicamente rilevante ed omogeneo, riferibile perciò all'intera categoria rappresentata, compresi coloro che in via di mero fatto potrebbero ottenere un vantaggio materiale dall'applicazione di una disciplina di cui si contesta la legittimità (cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 5 settembre 2005, n. 589; C.d.S., sez. IV, 30 maggio 2005, n. 2811; C.d.S., sez. V, 13 febbraio 2001, n. 1339; più recentemente in argomento T.A.R. Marche Ancona, sez. I, 14 luglio 2009, n. 779; T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 08 aprile 2009, n. 952).

La fattispecie concreta, pertanto, non è riconducibile all'ipotesi in cui un ente esponenziale agisca a tutela di interessi di una parte dei soggetti che rappresenta trascurando gli interessi giuridicamente rilevanti che mettono capo agli altri soggetti rappresentati, secondo quanto ritenuto dall'amministrazione.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza dell'eccezione ora esaminata.

2) Sempre in via preliminare merita accoglimento l'eccezione con la quale l'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali eccepisce il proprio difetto di legittimazione nel presente giudizio.

Invero, tale soggetto non è parte resistente, perché ad essa non è riconducibile il provvedimento impugnato, né ha posto in essere provvedimenti prodromici ad esso.

Del resto, l'Autorità non assume neppure la qualifica di controinteressato, atteso che il provvedimento impugnato non gli arreca alcun vantaggio giuridicamente rilevante.

Priva di rilevanza è anche la qualificazione dell'Autorità come cointeressata, secondo quanto prospettato nel ricorso, sia perché l'Autorità non è pregiudicata dal provvedimento impugnato e quindi non è un soggetto cointeressato, sia perché, anche ad accedere alla tesi delle ricorrenti, il cointeressato ha titolo per partecipare al giudizio promosso avverso un provvedimento che lo lede direttamente solo impugnandolo nel rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge.

Va, pertanto, ribadito che l'Autorità non è portatrice di situazioni giuridiche soggettive che giustificano la sua partecipazione al giudizio e, di conseguenza, ne va disposta l'estromissione dal processo.

3) Con il primo motivo le ricorrenti lamentano la violazione della legge 2000 n. 328, in quanto l'approvazione del regolamento impugnato sarebbe avvenuta senza la necessaria concertazione con le Associazioni rappresentative degli interessi delle persone con disabilità e delle loro famiglie.

Il motivo è infondato.

Non è in contestazione che dal coordinamento tra l'art. 1, comma 5 e l'art. 3, comma 2 lett. b), con l'art. 6, comma 2, lett. a) e l'art. 16, comma 1, della legge 2000 n. 328, gli enti locali devono provvedere, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali coinvolgendo altri soggetti, tra i quali le organizzazioni di volontariato e le associazioni e gli enti di promozione sociale portatori degli interessi delle persone diversamente abili e delle loro famiglie (cfr. Tar Brescia, sez. I, 2 aprile 2008, n. 350).

Pertanto anche l'adozione da parte di un ente locale della disciplina regolamentare diretta a definire le condizioni, anche tariffarie, per l'accesso ai servizi sociali, assistenziali e socio sanitari deve rispettare il principio della concertazione.

Tuttavia nel caso di specie, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, il Comune di Cinisello Balsamo ha documentato l'attivazione della concertazione prima dell'adozione del regolamento impugnato.

Invero, dai documenti acquisiti (cfr. doc 2 e seguenti dell'amministrazione comunale) risulta che sin dal 2007 l'amministrazione si è confrontata con le associazioni di categoria (tra le altre: la Lega per i diritti delle persone con disabilità, l'Associazione Senza Limiti, l'Associazione Spazio Autismo, etc.) mediante incontri (ad esempio in data 20.12.2007 e 01.12.2008), talora sfociati in accordi.

Ne deriva che nel caso di specie il Comune ha esercitato il potere regolamentare che gli compete nella materia de qua nel rispetto del principio della concertazione con le associazioni di categoria, con conseguente infondatezza del motivo in esame.

4) Con il secondo motivo le ricorrenti lamentano la violazione di legge, assumendo che il regolamento impugnato contrasta con il d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui prevede la sistematica partecipazione al costo dei servizi delle persone obbligate a prestare gli alimenti ai sensi dell'art. 433 c.c..

La censura si riferisce all'All. 8, parte I art. 13, nonché alle norme dell'All. 8, parte seconda lett. c) e d) e dell'All. 8, parte terza lett. a) e b), del regolamento impugnato, che prevedono tale compartecipazione.

La difesa del Comune contesta (pag 17 e seg. ti della memoria datata 05.01.2010) la ricostruzione effettuata dalle ricorrenti, affermando che il regolamento non prevede alcun obbligo di pagamento per i "soggetti tenuti per legge", né assegna diritti di rivalsa a favore del Comune nei loro confronti.

Inoltre, si evidenzia che il dato normativo - in particolare l'art. 1 comma 2, nonché l'art. 3, comma 1, del d.l.vo 1998 n. 109 - attribuisce agli enti erogatori il compito di individuare i requisiti e le condizioni economiche necessari per fruire delle prestazioni agevolate, potendo prevedere accanto all'indicatore della situazione economica equivalente, anche "criteri ulteriori di selezione dei beneficiari".

4.1) 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 modificano 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).

4.2) E' fondata la censura che le ricorrenti sviluppano rispetto all'art. 13, allegato 8 parte prima, del regolamento comunale impugnato.

La norma si colloca nell'ambito dell'enunciazione dei principi e dei criteri generali che informano l'accesso ai servizi sociali ed è diretta, in particolare, a disciplinare "la valutazione della situazione economica dell'utente e coinvolgimento dei tenuti per legge".

La disposizione prevede che la capacità economica consiste in generale "sia di quanto l'utente /suo nucleo familiare dispone in via diretta, sia di quanto può legittimamente disporre in via indiretta avvalendosi degli strumenti messi a disposizione dalla normativa (es. diritto agli alimenti da parte degli obbligati per legge ecc...) non essendo possibile per l'A.C. farsi carico di interventi resisi necessari a seguito della scelta di un cittadino di non attivare nei confronti dei propri congiunti, tenuti per legge (art. 2 Cost., artt. 433 c.c. e ss., art. 8 L.R. 3/2008) o di altri debitori nei suoi confronti, quanto consentitogli", con la precisazione che

“l’utente dovrà fornire informazioni veritiere su” ... “esistenza in vita degli obbligati per legge (es. art. 433 c.c.)” e sull’ “effettivo stato delle entrate e delle spese familiari”.

La norma prevede un coinvolgimento degli obbligati alimentari non compatibile con la disciplina dettata dall’art. 2, comma 6, del d.lvo 1998 n. 109.

In primo luogo, la disposizione censurata esclude che l’amministrazione si faccia carico di interventi qualora il richiedente decida di non esercitare il credito alimentare nei confronti dei soggetti di cui all’art. 433 c.c..

Tale previsione non rispecchia la personalità del diritto agli alimenti espressamente salvaguardata dal d.lvo 1998 n. 109, perché finisce con l’obbligare il soggetto che intende accedere ai servizi ad azionare preventivamente il proprio credito alimentare.

Ciò è confermato dalla circostanza che il credito alimentare viene considerato come un elemento costitutivo della capacità economica del soggetto interessato, cui viene imposto non solo di dichiarare se esistono obbligati alimentari, ma anche quale sia lo stato delle entrate e delle spese “familiari”, secondo una formula che è evidentemente estesa anche alla posizione degli obbligati alimentari.

Insomma, la norma in esame condiziona l’accesso ai servizi e la determinazione del costo che grava sull’utente, alla preventiva attivazione da parte di quest’ultimo della pretesa alimentare di cui dispone, ma ciò è in contrasto con il carattere personale ed indisponibile del credito alimentare, che si traduce nell’attribuire al solo titolare la scelta di azionare o meno il credito.

Del resto, la valorizzazione dell’esistenza di obbligati alimentari, prevista in via generale dalla norma regolamentare, contrasta anche con il criterio dell’I.S.E.E. prescelto dal legislatore nazionale come criterio unificato per la valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate.

In particolare, secondo quanto già ricordato, l’I.S.E.E. non considera il credito alimentare come elemento reddituale positivo del richiedente la prestazione, né comprende gli obbligati alimentari in quanto tali nel nucleo familiare cui rapportare la valutazione della situazione economica del richiedente.

Va, pertanto, ribadito che per i profili ora visti la norma regolamentare contrasta con il d.lvo 1998 n. 109, sicché deve essere annullata, in accoglimento della censura in esame.

Le stesse considerazioni valgono per le altre norme dell’all. 8 del regolamento - censurate dalle ricorrenti - che in relazione a singole tipologie di servizi ripetono i contenuti della disposizione generale dell’art. 13, parte prima, dell’All. 8.

Così, in relazione all’accesso al servizio di Centro Diurno Integrato (C.D.I.), la parte seconda lettera C) dell’All. 8 prevede espressamente il coinvolgimento degli obbligati alimentari in relazione ai quali si stabilisce che partecipano alla spesa del servizio “laddove ne ricorrano le condizioni previste dal presente regolamento” (cfr. in particolare artt. 3 e 4 del regolamento impugnato).

Le stesse valutazioni vanno estese alla parte seconda lettera D) dell’All. 8 che, in relazione agli interventi economici a sostegno della residenzialità per anziani e disabili, prevede espressamente (in particolare l’art. 7) la partecipazione dei tenuti per legge, individuati proprio mediante il riferimento all’art. 433 c.c., ossia agli obbligati alimentari, stabilendo che il coinvolgimento dei tenuti per legge “è sempre attivato direttamente dall’interessato pena, ovviamente, l’inammissibilità della domanda di contribuzione economica”, con la precisazione che “sarà l’interessato stesso a dover fornire la documentazione e le dichiarazioni necessarie al fine di tale valutazione”.

Similmente, l’all. 8, parte terza lett. A) e l’all. 8, parte terza lett. B), del regolamento, nel disciplinare l’accesso al servizio di assistenza domiciliare, rispettivamente, per gli anziani e per le persone con disabilità, condizionano (cfr. in particolare l’art. 7 della lett. A e l’art. 7 della lett. B) l’applicazione di agevolazioni tariffarie alla circostanza che l’interessato documenti o meno “l’impossibilità di ottenere dai propri tenuti per legge l’aiuto a suo favore per sostenere tale spesa”.

Ne deriva che anche le norme in esame contrastano con le previsioni del d.lvo 1998 n. 109, in quanto subordinano l’accesso a particolari servizi, o la determinazione della tariffa da applicare, al previo esercizio da parte dell’interessato del proprio credito alimentare, in violazione dei caratteri di personalità e di indisponibilità di esso, salvaguardati dal decreto n. 109.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza del motivo in esame.

Sotto altro profilo va osservato che la fondatezza della censura esaminata consente di ritenere assorbita l’ulteriore doglianza formulata con l’ultimo dei motivi proposti, nella parte in cui si lamenta la violazione del d.lvo 2003 n. 196 perché la valorizzazione della presenza di obbligati alimentari ai sensi dell’art. 433 c.c. implicherebbe un’indagine sulla situazione patrimoniale e reddituale di costoro in contrasto con l’esigenza di tutela della riservatezza posta dal decreto n. 196.

Invero, una volta riconosciuto che l'amministrazione, per il profilo esaminato, non può valorizzare la presenza di obbligati alimentari, resta esclusa l'utilizzabilità di criteri in relazione ai quali potrebbe porsi il problema del contrasto con le esigenze di riservatezza dell'acquisizione di informazioni relative a soggetti terzi.

4.3) Quanto evidenziato in ordine alla coerenza con i precetti costituzionali della disciplina dettata dal d.l.vo 1998 n. 109 in relazione alla posizione degli obbligati alimentari, rende manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale adombrata dall'amministrazione comunale in relazione al contrasto con l'art. 117 Cost. del divieto di valorizzare l'esistenza di obbligati alimentari.

Sul punto è sufficiente ricordare che la disciplina dell'obbligazione alimentare di cui all'art. 433 c.c. afferisce alla materia "ordinamento civile", riservata ex art. art. 117, comma 2 lett. I), alla legislazione statale esclusiva, sicché la disciplina dettata sul punto dall'art. 3, comma 2 ter del d.l.vo 1998 n. 109 non contrasta con il riparto di competenze legislative delineato dalla Costituzione.

Parimenti, si è già evidenziato che l'art. 8 della legge regionale 2008 n. 3 si limita a rinviare alla normativa statale in relazione sia ai livelli essenziali delle prestazioni, sia al criterio economico di accesso ai servizi e di riparto dei costi, sia alla partecipazione degli obbligati alimentari - prevista solo "nella misura in cui ciò sia consentito dalla normativa vigente" secondo quanto già precisato - sicché rispecchia il quadro costituzionale di riferimento, con conseguente manifesta infondatezza della questione sollevata sul punto - in modo estremamente generico - dalle ricorrenti.

5) Con il terzo dei motivi proposti, le ricorrenti lamentano l'illegittimità delle norme del regolamento - in particolare: 1) All. 8, parte prima, art. 11; 2) All. 8, parte II, lett. C e D; 3) All. 8, parte terza, lett. A e B - in quanto prevedono sanzioni a carico dell'utente in caso di mancata partecipazione al costo dei servizi da parte dei familiari ovvero in caso di loro rifiuto di sottoscrivere il contratto di aiuto.

Le censure sono solo in parte fondate.

In particolare, meritano accoglimento le censure articolate in relazione all'All. 8, parte terza, lett. A e B del regolamento.

Invero, in relazione al servizio di assistenza domiciliare per gli anziani e per le persone con disabilità, tanto l'art. 8 della lett. A, quanto l'art. 8 della lett. B della parte terza dell'All. 8, prevedono la sospensione del servizio di assistenza domiciliare per il caso, tra l'altro, del mancato pagamento delle tariffe "previste a carico dell'utente e/o dei tenuti agli alimenti per l'erogazione del servizio".

E' evidente che la norma - a prescindere dal concetto di sanzione utilizzato in termini generici e tecnici nel ricorso - sancisce una conseguenza di tipo negativo per l'anziano o per il disabile in dipendenza del mancato pagamento delle tariffe "previste" a carico anche degli obbligati alimentari.

Si è già chiarito che il d.l.vo 1998 n. 109 esclude la possibilità di valorizzare la presenza di obbligati alimentari ai fini della valutazione dei presupposti di capacità economica dell'utente per accedere ai servizi sociali, in coerenza con la personalità del credito alimentare e con il divieto di surrogarsi all'avente titolo nell'esercizio di tale diritto.

Ne deriva che gli obbligati alimentari non possono essere vincolati dall'amministrazione a sostenere oneri tariffari per l'accesso ai servizi da parte dei loro congiunti (sul punto sono già state richiamate le sentenze Tar Lombardia Milano, sez. I, 07 febbraio 2008, n. 291 e Tar Brescia, sez. I, 08 luglio 2009, n. 1457).

Perciò, anche le norme che, sul presupposto della configurabilità di un obbligo tariffario in capo agli obbligati alimentari, correlano al mancato adempimento di tale obbligo la sospensione del servizio, collidono con il d.l.vo 1998 n. 109, in quanto determinano conseguenza negative per l'utente in dipendenza dell'inadempimento di un obbligo non configurabile legittimamente in base alla normativa statale di riferimento.

In altre parole, se all'obbligato alimentare in base al d.l.vo 1998 n. 109 non può essere addebitato il pagamento della tariffa per l'accesso ai servizi, allora è illegittima la norma che sul presupposto, contra legem, di tale addebitabilità, esclude l'erogazione del servizio in favore dell'utente qualora l'obbligato alimentare non versi la tariffa.

Ne deriva la fondatezza in parte qua della censura in esame.

Viceversa, la doglianza non è accoglibile in relazione ai contenuti dell'art. 11 dell'All. 8, parte prima, del regolamento.

Invero, tale norma disciplina la parte finale della procedura di valutazione dello stato di bisogno dell'interessato, prevedendo che al termine della valutazione "condivisa con il richiedente, verrà stipulato un contratto che tenga conto delle abilità, dei bisogni, dei vincoli, delle risorse, degli obiettivi complessivi per il superamento dello stato di bisogno"; a tale fine, si prevede la stipulazione di un "contratto di aiuto" tra il

servizio sociale e “l’utente e/o i suoi familiari” per disciplinare le modalità e i tempi dell’intervento, con la precisazione che il rifiuto di sottoscrivere il “contratto” comporta l’interruzione della procedura.

La legittimità della norma deve essere valutata, in applicazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, nei limiti della censura articolata dalle ricorrenti e in tale contesto va evidenziato che la disposizione non prevede alcuna conseguenza “sanzionatoria” per l’utente in dipendenza di un comportamento riferibile a terzi.

Invero, la norma – contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti – non impone la stipulazione di un contratto tra la struttura che materialmente eroga il servizio e l’utente o i suoi familiari a liberazione degli oneri economici gravanti sull’amministrazione, ma nel quadro della definizione dello stato di bisogno dell’utente, disciplina un meccanismo pattizio per la definizione del tipo di intervento da realizzare.

Meccanismo pattizio che prevede il coinvolgimento anche della famiglia della persona bisognosa, secondo un criterio del tutto legittimo, in quanto risponde a canoni di ragionevolezza che la valutazione delle condizioni in cui versa l’utente sia compiuta anche mediante l’utilizzo delle informazioni che i familiari sono in grado di fornire.

Parimenti, risponde all’id quod plerumque accidit che un progetto di intervento coinvolga operativamente il nucleo familiare dell’interessato, sicché è ragionevole prevedere che il procedimento si interrompa se in relazione ad un certo tipo di intervento, che per la sua compiuta attuazione richiederebbe il coinvolgimento dei familiari, questi ultimi non prestino il loro accordo.

Del resto, la norma non dispone che qualora si verifichi questa circostanza all’interessato sia precluso l’accesso a qualsiasi servizio, trattandosi invece di rimodulare il tipo di intervento in modo da raggiungere un accordo.

Ne deriva che la norma in esame non prevede alcuna conseguenza “sanzionatoria” in capo all’utente in dipendenza di comportamenti riferibili a terzi, con conseguente infondatezza della censura in esame, in quanto riferita all’art. 11 dell’All. 8, parte prima, del regolamento.

Infondata è anche la doglianza riferita all’All 8, parte II, lett. C), in quanto la disciplina qui stabilita non introduce alcuna sanzione per l’utente in dipendenza di comportamenti altrui.

Quanto poi all’identica censura mossa dalle ricorrenti rispetto all’All 8, parte II, lett. C) del regolamento, va osservato che l’unica norma che correla un effetto negativo per l’utente al comportamento tenuto da terzi è l’art. 7 nella parte in cui sancisce l’inammissibilità della domanda di contribuzione economica in caso di omesso coinvolgimento degli obbligati alimentari.

Per il profilo in esame però la censura va ricondotta al secondo motivo di impugnazione che è già stato esaminato (punto 4 della motivazione), in quanto rappresenta solo un aspetto dell’illegittima previsione del necessario coinvolgimento degli obbligati alimentari ai fini dell’accesso al servizio.

Pertanto, sul punto è sufficiente rinviare alle considerazioni svolte in sede di esame del secondo motivo.

6) Con il quarto motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell’art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, in quanto il regolamento comunale in relazione alle persone con disabilità grave o anziani non autosufficienti non applica il principio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito.

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.

6.1) 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 4.1 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 della 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.

6.2) Quanto evidenziato in ordine alla coerenza con il quadro costituzionale del principio della necessaria evidenziazione della situazione economica del solo assistito, in relazione alla posizione dei disabili gravi e degli anziani non autosufficienti, rende manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dall'amministrazione - in termini estremamente generici (cfr. pag 25 della memoria) - in ordine al contrasto tra l'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, se ritenuto immediatamente applicabile, con il principio di uguaglianza posto dalla Costituzione.

Sul punto è sufficiente ricordare che il parametro della evidenziazione della situazione economica del solo assistito, oltre ad integrare di per sé un livello essenziale di prestazione rimesso alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., è coerente con l'esigenza di rimuovere la particolare posizione di svantaggio in cui versano i soggetti suindicati, in linea con il principio di uguaglianza sostanziale tutelata a livello Costituzionale e con i valori della solidarietà e della necessaria protezione della persona umana in quanto tale parimenti garantiti dalla legge fondamentale.

6.3) Le considerazioni sinora svolte conducono a ritenere fondate le censure in esame, in quanto il regolamento comunale non applica il principio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito nel definire le condizioni per l'accesso ai servizi da parte delle persone con disabilità grave o degli anziani non autosufficienti.

Sul punto è sufficiente ricordare che la parte prima dell'allegato 8 del regolamento, dedicata ai principi, agli obiettivi e ai criteri generali per l'accesso ai servizi, non distingue la posizione dei disabili gravi e degli anziani non autosufficienti da quella degli altri utenti, prevedendo all'art. 13 che la capacità economica va riferita al nucleo familiare complessivo.

Tale scelta normativa, contrastante con i criteri legali posti dal d.l.vo 1998 n. 109, si estende a tutta la disciplina dettata dal provvedimento impugnato.

Così, la parte seconda lettera C dell'allegato 8 del regolamento disciplina la contribuzione comunale per il servizio di Centro Diurno Integrato - servizio semiresidenziale come tale contemplato dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 e dal D.P.C.M. 29 novembre 2001- riferendosi ai fini della determinazione della

quota di costo a carico dell'utente (cfr. in particolare l'art. 3) all'I.S.E.E. familiare, senza alcuna distinzione che consenta di valorizzare la situazione economica del solo assistito per quanto riguarda disabili gravi e anziani non autosufficienti.

Allo stesso modo la parte seconda lettera D) dell'allegato 8 del regolamento, relativa agli interventi economici a sostegno della residenzialità di anziani e disabili, prevede espressamente all'art. 6 che qualora l'utente sia persona con familiari conviventi si deve procedere al calcolo dell'I.S.E.E. familiare; del resto, anche l'art. 5 subordina la contribuzione comunale a copertura della retta per l'inserimento in una struttura residenziale alla circostanza che la capacità economica della persona e dei suoi familiari non basti per fare fronte all'ammontare della retta.

E' evidente che queste disposizioni contrastano con il criterio legale della valorizzazione della capacità economica del solo assistito.

Parimenti, la parte terza lettera A) dell'allegato 8 - dedicato al servizio di assistenza domiciliare anziani, che è compreso tra quelli cui fanno riferimento l'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 e il D.P.C.M. 29 novembre 2001 - richiama il parametro I.S.E.E. (cfr. in particolare artt. 6 e 7) al fine di disciplinare la partecipazione degli utenti al costo del servizio, senza valorizzare per gli anziani non autosufficienti la situazione economica del solo assistito.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza della censura in esame, in quanto il regolamento contrasta con l'art. 3 comma 2 ter del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui omette di valorizzare la condizione economica del solo assistito, qualora si tratti di persone con handicap grave o anziani non autosufficienti, ai fini della erogazione di prestazioni sociali agevolate.

Del resto, la fondatezza della censura esaminata consente di ritenere assorbita l'ulteriore doglianza formulata con l'ultimo dei motivi proposti nella parte in cui si lamenta la violazione del d.l.vo 2003 n. 196, in quanto il mancato rispetto del principio della evidenziazione della situazione economica del solo assistito si porrebbe in contrasto con l'esigenza di tutela della riservatezza posta dal decreto n. 196.

Invero, una volta riconosciuto che l'amministrazione deve valorizzare la condizione economica del solo assistito, resta esclusa l'utilizzabilità di ulteriori criteri in relazione ai quali potrebbe porsi il problema del contrasto con le esigenze di riservatezza dell'acquisizione di informazioni relative a soggetti terzi.

7) Con i due successivi motivi di impugnazione - che possono essere trattati congiuntamente perché strettamente connessi sul piano logico giuridico - le ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'allegato 7 del regolamento nella parte in cui, in relazione alla disciplina tariffaria del servizio di trasporto, esclude da benefici tariffari le persone che percepiscono indennità di accompagnamento, rilevando l'irragionevolezza della norma in quanto tale indennità non rappresenta un indice di capacità economica.

L'amministrazione comunale eccepisce l'infondatezza della censura, rilevando che la valorizzazione dell'indennità di accompagnamento non esclude l'applicazione di una tariffa agevolata, ma incide solo sulla possibilità di ottenere ulteriori riduzioni tariffarie.

La censura è fondata.

L'allegato 7 lett. B) del regolamento impugnato disciplina il servizio di trasporto per le persone disabili per le scuole non dell'obbligo, prevedendo la realizzazione di un servizio di trasporto sul territorio comunale, ovvero l'erogazione di un contributo per sostenerne le spese nel caso in cui le sedi da raggiungere siano situate fuori dal territorio comunale.

In tale contesto si prevede, in generale, l'applicazione di una tariffa unica mensile, nonché di una tariffa ridotta, pari al 50% della tariffa unica mensile, in presenza di determinati livelli di I.S.E.E. familiare e, infine, l'applicazione di una tariffa minima, pari al 30% della tariffa unica mensile, in presenza di livelli ulteriormente ridotti di I.S.E.E. familiare.

La norma specifica, però, che "l'accesso ai benefici della riduzione tariffaria e dell'erogazione del contributo sarà concesso esclusivamente agli utenti diversamente abili che non percepiscono l'indennità di accompagnamento".

La successiva lettera C) dell'allegato 7 del regolamento impugnato disciplina le tariffe per il servizio di trasporto presso i Centri Diurni Disabili (C.D.D.), fissando, anche in tale caso, una tariffa unica mensile, una tariffa ridotta pari al 50 % della tariffa unica e una tariffa minima pari al 30 % della tariffa unica mensile, in dipendenza dei valori di I.S.E.E. familiare riferibili al nucleo cui appartiene il disabile.

La norma precisa che "gli utenti diversamente abili, che usufruiscono del servizio di trasporto collettivo presso i Centri Diurni Disabili, qualora percepiscano l'indennità di accompagnamento, dovranno sempre ed in ogni caso pagare la Tariffa Unica mensile".

Dalla semplice lettura delle due disposizioni censurate emerge che esse considerano la percezione dell'indennità di accompagnamento come un indice di capacità economica, in grado di incidere sulla misura della tariffa da corrispondere in termini di esclusione dalla possibilità di ottenere benefici tariffari.

Occorre allora verificare se la scelta compiuta dall'amministrazione sia coerente con il quadro normativo di riferimento ed, in particolare, se sia ragionevole considerare l'indennità di accompagnamento come un indice di capacità economica.

L'indennità di accompagnamento è prevista dall'art. 1 della legge 1980 n. 18 e spetta ai cittadini nei cui confronti "sia stata accertata una inabilità totale e che, in aggiunta, si trovino nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di un'assistenza continua" (cfr. tra le tante Cass. Civ., sez. lav., 22 ottobre 2008, n. 25569 e giurisprudenza ivi richiamata).

Essa si sostanzia in una prestazione di natura assistenziale che viene concessa solo nei casi tassativamente indicati, senza alcuna possibilità di interpretazione estensiva (cfr. Cass., sez. lav., 23 gennaio 2003, n. 1003)

Sul piano fiscale, poi, l'indennità di accompagnamento rientra tra i redditi esenti ai fini IRPEF, in quanto l'art. 34, comma 3, del d.p.r. 1973 n. 601 prevede espressamente che "i sussidi corrisposti dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche ...".

La giustificazione della scelta di escludere l'indennità di cui si tratta dai redditi soggetti ad IRPEF va ritrovata nella funzione di tale indennità che è quella "di ausiliare l'invalido per consentire al medesimo di potersi muovere nell'ambito sociale senza intervento di istituti pubblici".

Insomma la circostanza che tale entrata, pur qualificata formalmente come reddito a fini tributari, sia esentata dall'imposizione "è illuminante circa la volontà del legislatore di consentire a chi la riceve di destinarla, senza decurtazioni di sorta, alle finalità volute dalla norma" (cfr. Consiglio di stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3861).

Ecco allora che merita condivisione l'orientamento secondo il quale la misura in esame, avente natura assistenziale ed indennitaria non esprime una particolare capacità economica del percettore, specie considerando che si tratta di importi di valore complessivamente modesto in rapporto agli sforzi indispensabili per sopperire alle condizioni psico-fisiche precarie del soggetto interessato, che richiedono cure e interventi specifici (cfr. in argomento T.A.R. Umbria, 6 febbraio 2002, n. 271; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 02 aprile 2008, n. 350).

In definitiva, la misura, proprio per la sua natura indennitaria, per la funzione che è diretta a svolgere, per il modesto importo in cui si sostanzia e per la sua qualificazione come reddito esente ai fini fiscali, non si presta ad essere utilizzata ragionevolmente come indice di capacità economica, atteso che in concreto non si risolve in un incremento di ricchezza per il beneficiario, ma si limita a sopperire parzialmente agli oneri cui un soggetto è sottoposto a causa delle precarie condizioni psicofisiche in cui versa ed, in particolare, alle spese che inevitabilmente incontra a causa di siffatte condizioni.

Simili considerazioni hanno portata generale, ma trovano conferma in relazione al particolare settore dell'accesso alle prestazioni comprese nel sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui alla legge 2000 n. 328, nella disciplina posta dal d.l. vo 1998 n. 109, cui fa rinvio l'art. 25 della legge 2000 n. 328, ai fini della verifica della condizione economica dei soggetti che chiedono l'erogazione di servizi sociali.

Invero, il d.l.vo 1998 n. 109 allo scopo di individuare gli elementi reddituali da comprendere nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente valorizza - tabella 1 allegata al decreto - "a) il reddito complessivo ai fini IRPEF quale risulta dall'ultima dichiarazione presentata o, in mancanza di obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, dall'ultimo certificato sostitutivo rilasciato dai datori di lavoro o da enti previdenziali ...; b) il reddito delle attività finanziarie, determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare definito secondo i criteri di seguito elencati".

Pertanto siccome ai sensi del già citato art. 34, comma 3, del D.P.R. 1973 n. 601 i sussidi corrisposti dallo Stato o da altri Enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti da IRPEF, è evidente che tali provvidenze costituiscono entrate non computabili nella determinazione dell'I.S.E.E..

Ne deriva che, ai fini dell'erogazione degli specifici servizi cui si riferisce la legge 2000 n. 328, il dato normativo rilevante esclude la possibilità di valorizzare l'indennità di accompagnamento come indice di capacità economica.

Le considerazioni ora svolte trovano ulteriore conferma sul piano sistematico.

Difatti, la giurisprudenza ha chiarito che "in tema di patrocinio a spese dello Stato, non va computata, al fine della determinazione del reddito rilevante per l'ammissione al beneficio, l'indennità di accompagnamento istituita dall'art. 1 della legge 11 febbraio 1980 n. 18, non costituendo quest'ultima un reddito" (cfr. Cass. Pen, sez. I, 10 maggio 2002, n. 17865).

Similmente, la giurisprudenza contabile ha precisato che l'indennità di accompagnamento, essendo compresa tra i redditi esenti da IRPEF deve essere esclusa dal calcolo del reddito valutabile ai fini dell'accertamento del possesso del requisito della nullatenenza per l'attribuzione della pensione di reversibilità (cfr. Corte Conti, sez. III, 31 marzo 1994, n. 71141).

Emerge così la fondatezza delle censure proposte, in quanto le norme regolamentari cui si riferiscono le doglianze in esame limitano la possibilità di ottenere benefici tariffari, in ordine agli specifici servizi del trasporto di persone disabili ai fini della frequenza di scuole non dell'obbligo e del trasporto delle persone disabili presso i Centri Diurni Disabili, qualora l'utente percepisca l'indennità di accompagnamento.

Tuttavia, l'indennità di accompagnamento, secondo quanto già precisato, non integra una misura espressiva di ricchezza o comunque di capacità economica, sicché non è ragionevole utilizzarla come parametro in base al quale condizionare l'accesso ai benefici tariffari previsti in sede di erogazione di servizi sociali.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza del motivo in esame.

8) In definitiva il ricorso è parzialmente fondato nei limiti dianzi esposti e merita accoglimento secondo quanto esposto in motivazione.

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) Dispone l'estromissione dal giudizio dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali;
- 2) Dichiara parzialmente inammissibile il ricorso in relazione alla posizione della ricorrente Ciriello Lidia;
- 3) Accoglie il ricorso e per l'effetto annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione, le impugnate disposizioni del regolamento del Comune di Cinisello Balsamo approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 15 aprile 2009;
- 4) 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 Gisoni, 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

N. 01482/2010 REG.SEN.

N. 02554/2008 REG.RIC.



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 2554 del 2008, proposto da: XX AA, rappresentato e difeso 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 Castiglione Olona**, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. dall'avv. Fabio Corradi, presso il cui studio ha eletto domicilio, in Milano Piazza Sant'Angelo n. 1;
- **Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Tradate**, in persona del legale rappresentante pro tempore, ente capofila, Comune di Tradate, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Fabio Corradi, presso il cui studio ha eletto domicilio, in Milano Piazza Sant'Angelo n. 1;

nei confronti di

- **Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Varese**, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;
- **Regione Lombardia**, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Castiglione Olona datata 28.05.2008 n. 77 e delle delibere con le quali il Distretto sociosanitario di Tradate **ha determinato la compartecipazione al costo del servizio C.D.D., ovvero contributi integrativi, nonché dei provvedimenti con i quali l'amministrazione ha determinato le modalità di partecipazione al servizio di C.D.D. o in generale al costo dei servizi sociosanitari per disabili gravi;**
- delle note 02.07.2008 n. 9029 e 9030 del responsabile area cittadinanza del Comune di Castiglione Olona; di tutti gli atti preordinati, conseguenti e comunque connessi; nonché per la condanna del Comune di Castiglione Olona alla restituzione di quanto proporzionalmente corrisposto dai ricorrenti a titolo di contribuzione di spese di natura sanitaria a partire dal 01.01.2001, o, comunque, illegittimamente corrisposto, con interessi e rivalutazione..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castiglione Olona;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' Assemblea dei Sindaci Distretto Sociosanitario di Tradate;

Viste le memorie difensive e i documenti prodotti dalle parti;

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 ricorrente ha impugnato le determinazioni indicate in epigrafe, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Castiglione Olona e l'Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociosanitario di Tradate, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso avversario.

Non si sono costituite in giudizio l'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Varese e la Regione Lombardia.

Le parti costituite hanno prodotto documenti.

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

DIRITTO

1) Dalle deduzioni articolate nel ricorso introduttivo e nelle memorie difensive, nonché dalla documentazione versata in atti, emerge che il sig. AA XX è il padre del sig. BB XX, **disabile in situazione di gravità inserito presso il Centro Diurno Disabili (C.D.D.) di Mozzate, una struttura semiresidenziale sociosanitaria destinata all'accoglienza di disabili gravi; presso tale Centro BB XX fruisce del servizio di assistenza dal lunedì al venerdì, dal mattino al primo pomeriggio.**

Con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 28.03.2006, il Comune di Castiglione Olona approvava il "regolamento per l'accesso a servizi o prestazioni agevolate e per l'erogazione di contributi a persone fisiche" (cfr. doc. 14 dell'amministrazione resistente), con il quale si è previsto che la compartecipazione degli interessati al costo di prestazioni sociali agevolate è determinato con "riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza".

Il regolamento, espressamente adottato anche ai sensi del d.l.vo 1998 n. 109, comprende, tra gli interventi disciplinati, anche gli inserimenti di persone disabili in strutture socio assistenziali (cfr. art. 9 del regolamento).

La normativa locale (cfr. artt. 13 e seg.ti) assume a parametro di riferimento, per la determinazione del costo della prestazione, l'I.S.E.E. (Indicatore della situazione economica equivalente) del nucleo familiare cui appartiene il disabile, anche nelle ipotesi di disabilità grave e determina nella tabella 8 la percentuale tariffaria posta a carico delle famiglie.

Il regolamento precisa che "coloro che non presentano la certificazione I.S.E.E. saranno tenuti al pagamento della quota massima".

L'amministrazione resistente specifica che con successiva deliberazione della Giunta Comunale del 12.03.2008 n. 34 – non presente in atti, ma il cui contenuto è riferito dall'amministrazione resistente nella memoria depositata in data 08.01.2010 – il Comune ha disposto che la partecipazione degli utenti al pagamento della retta è stabilita in base alla fascia I.S.E.E. di appartenenza, proprio in relazione agli inserimenti in Centri Diurni Disabili, cui si riferisce il caso concreto.

Inoltre, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 77 del 28.05.2008, **avente ad oggetto "Concorso quota straordinaria per frequenza utenti frequentanti i Centri Diurni Disabili (CDD) e servizi di formazione all'autonomia (SFA) anno 2008 – Atto di indirizzo"**, l'amministrazione decideva di erogare, secondo predeterminati criteri tabellari, un concorso straordinario per l'anno 2008 ad integrazione della retta posta a carico della famiglia.

Con atto n. 9029 datato 02.07.2008, il Responsabile dell'Area Cittadinanza del Comune di Castiglione Olona informava il sig. XX che, in base alla deliberazione n. 77 del 28.05.2008, gli era stato assegnato per l'anno 2008 un "concorso quota straordinaria" pari a 1.500,00 Euro, "finalizzato a sostenere l'impegno diretto dei familiari nel pagamento degli oneri per la frequenza al Centro Diurno Disabili di Mozzate" (cfr. doc. 6 di parte resistente).

Con atto n. 9030 datato 02.07.2008, il Responsabile dell'Area Cittadinanza del Comune di Castiglione Olona comunicava al sig. XX che il totale delle rette insolute per il servizio relativo alla frequenza da parte del figlio del C.D.D. era pari, nel periodo febbraio – giugno 2008, ad Euro 2.900,00 e ne chiedeva il pagamento entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione.

Del resto, l'amministrazione resistente specifica (pag. 5 della memoria depositata in data 08.01.2010) che il contributo previsto in generale dalla delibera n. 77/2008, cui si riferisce la nota 9029/2008, non è mai stato concretamente erogato al ricorrente "stante la persistente ed indifferente morosità del medesimo riguardo al pagamento delle rette arretrate dovute".

Con l'impugnazione in esame il ricorrente impugna non solo la delibera n. 77/2008 e gli atti dell'amministrazione del 02.07.2008 n.ri 9029 e 9030, ma anche le determinazioni presupposte con le quali l'amministrazione ha determinato le modalità di partecipazione al costo del servizio C.D.D..

Ne deriva che il ricorso ha ad oggetto anche deliberazione della Giunta Comunale del 12.03.2008 n. 34, con la quale si è disposto che, in relazione agli inserimenti in Centri Diurni Disabili, la partecipazione degli utenti

al pagamento della retta è stabilita in base alla fascia I.S.E.E. di appartenenza, nonché la deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 28.03.2006, ossia la disciplina regolamentare con la quale si è previsto che la partecipazione degli interessati al costo delle prestazioni sociali agevolate è determinato con “riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza”.

2) Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di rito formulate dalle parti resistenti.

E' infondata e va respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, in quanto dalla documentazione versata in atti e dalle allegazioni delle parti non risulta che il ricorrente abbia avuto piena conoscenza degli atti presupposti impugnati prima della comunicazione delle note n. 9029 e 9030 datate 02.07.2008.

Pertanto, è con riferimento alla data di comunicazione delle note da ultimo indicate che deve essere valutata la tempestività del ricorso.

In ogni caso, il ricorso è stato spedito per la notifica in data 28.10.2008, mentre le note suindicate sono state notificate in data 16.07.2008 (cfr. documentazione prodotta dall'amministrazione resistente), pertanto, considerato il periodo di sospensione feriale dei termini, l'impugnazione è stata proposta nel rispetto dell'ordinario termine perentorio di 60 giorni dalla piena conoscenza degli atti impugnati.

Parimenti, è infondata l'eccezione di difetto di legittimazione avanzata dall'amministrazione in relazione alla posizione di AA XX “non essendo il sig. BB XX, unico e vero titolare della posizione giuridica sottesa, soggetto ad alcuna misura di protezione”.

Al di là dell'estrema genericità dell'eccezione formulata, va comunque osservato che l'impugnazione riguarda anche la nota n. 9030 del 02.07.2008 e gli atti, anche regolamentari, ad essa presupposti, mediante la quale l'amministrazione - in applicazione del criterio dell'I.S.E.E. familiare utilizzato per determinare la quota di contribuzione dovuta per il ricovero in C.D.D. di una persona affetta da grave disabilità - ha quantificato le somme dovute dal ricorrente, il quale, pertanto, è portatore di una situazione giuridica soggettiva direttamente incisa dalle determinazioni impuginate, con conseguente sua legittimazione a ricorrere.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza delle eccezioni in esame.

3) Per ragioni di precedenza logica e giuridica deve essere esaminato con priorità il secondo dei motivi proposti, mediante il quale il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, con riferimento alla ripartizione dei costi per le prestazioni socio sanitarie erogate nei confronti di persone colpite da handicap grave.

Il motivo è fondato.

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

3.1) 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 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).

3.2) Il Tribunale ritiene di dover confermare la propria adesione a quest'ultimo orientamento interpretativo. In generale va osservato che 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 però 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, 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, pure 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.

3.3) Il dato normativo conduce, quindi, a ritenere 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, occorre precisare 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 della 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.

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 presciva 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 versi 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.

Le considerazioni sinora svolte conducono a ritenere fondate le censure in esame, in quanto il regolamento n. 13/2006 e la successiva deliberazione della Giunta Comunale del 12.03.2008 n. 34 – determinazioni presupposte alla nota 9030 del 02.07.2008 di quantificazione degli importi dovuti dal ricorrente in base all'applicazione del criterio I.S.E.E. – determinano, anche in relazione alla posizione dei disabili gravi, le tariffe per il servizio di ricovero in una struttura sociosanitaria semiresidenziale (C.D.D.) valorizzando l'I.S.E.E. familiare del nucleo cui appartiene il disabile.

Si tratta di previsioni contrastanti con il criterio posto dall'art. 3, comma 2 ter, del d.l.vo 1998 n. 109, che, come evidenziato, impone di attribuire rilevanza alla situazione economica del solo assistito nel definire le condizioni per l'accesso ai servizi da parte delle persone con disabilità grave, ponendo un principio immediatamente applicabile e non derogabile dagli enti locali, afferendo ad un livello essenziale di prestazioni la cui determinazione è costituzionalmente riservata, in via esclusiva, al legislatore statale.

Ne deriva che, nel caso di specie, anche la determinazione del riparto tra amministrazione ed utente delle quote del servizio di C.D.D. deve avvenire sulla base della situazione economica del solo assistito – disabile grave – a prescindere dal valore dell’I.S.E.E. riferibile al nucleo familiare cui il disabile appartiene.

Va, pertanto, ribadita la fondatezza del motivo in esame.

Di conseguenza, deve essere disposto l’annullamento sia dell’art. 13 del regolamento comunale n. 13 del 28.03.2006, sia della deliberazione della Giunta Comunale del 12.03.2008 n. 34, sia della conseguente nota del Comune n. 9030 del 02.07.2008 nella parte in cui valorizzano l’I.S.E.E. del nucleo familiare cui appartiene il disabile grave, anziché dare rilevanza alla situazione economica del solo assistito.

4) Parimenti merita condisione la censura, articolata nell’ambito del primo dei motivi proposti, mediante la quale il ricorrente lamenta che le determinazioni comunali violano il d.l.vo 1998 n. 109 e la legge 2000 n. 328, in quanto configurano obblighi di pagamento, per le prestazioni sociali agevolate e per le prestazioni rese nel quadro del sistema integrato di interventi e servizi sociali, non solo in capo all’utente, ma anche agli appartenenti al suo nucleo familiare, evidenziando che il dato legislativo consente, al contrario, di valorizzare la posizione dei familiari solo ai fini della determinazione dell’I.S.E.E. riferibile all’utente.

4.1) L’art. 1 del regolamento n. 13/2006 del Comune di Castiglione Olona – disciplinante “l’accesso a servizi o prestazioni agevolate e per l’erogazione di contributi a persone fisiche” – esplicita che la normativa è introdotta, tra l’altro, ai sensi del d.l.vo 1998 n. 109.

Il successivo art. 13 specifica che il regolamento disciplina “l’applicazione della normativa inerente l’Indicatore di Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.) in relazione alle prestazioni sociali agevolate erogate dal Comune di Castiglione Olona, come individuate nell’elenco di cui al precedente art. 9”, norma quest’ultima che si riferisce espressamente – come già evidenziato – al servizio di inserimento di persone disabili in strutture socio assistenziali e, pertanto, sicuramente riferibile al caso di specie.

Del resto il comma 2 dell’art. 13 aggiunge che la normativa regolamentare “verrà comunque utilizzata per la valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche (art. 1. comma 1, d.l.vo 109 e successive modifiche)”.

A livello generale, il quadro normativo si compone, 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”.

Va posto in evidenza che le richiamate disposizioni del decreto n. 109 considerano la posizione degli appartenenti al nucleo familiare solo ai fini della determinazione dell’I.S.E.E. riferibile all’utente e non per individuare altri soggetti obbligati a sopportare in parte qua il costo dei servizi erogati dall’amministrazione.

In altre parole, sul punto va ribadito l’orientamento già espresso dal Tribunale, a mente del quale 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).

4.2) Emerge così la fondatezza della censura in esame, in quanto il regolamento n. 13/2006 – in particolare la tabella n. 8 – stabilisce una percentuale tariffaria posta a carico delle famiglie in dipendenza del valore dell’I.S.E.E. del nucleo familiare cui appartiene l’utente.

Del resto, con l’atto datato 02.07.2008 n. 9030, l’amministrazione ha espressamente stabilito la quota di costo dovuta dal padre della persona disabile, per la frequenza del Centro Diurno Disabili di Mozzate.

Ne deriva che la normativa regolamentare e le conseguenti determinazioni assunte nei confronti del ricorrente si pongono in contrasto con i già ricordati principi posti dal d.l.vo 1998 n. 109, in quanto valorizzano la posizione degli appartenenti al nucleo familiare del disabile, utente dei servizi erogati dal Comune, non solo al fine di stabilire il valore dell’I.S.E.E. familiare riferibile all’utente, ma per individuare ulteriori soggetti obbligati a sostenere una parte delle spese correlate al servizio erogato.

Tanto basta per evidenziare anche la illegittimità della deliberazione della Giunta Comunale 28.05.2008 n. 77 e la connessa nota n. 9029 del 02.07.2008, in quanto i contributi in essa previsti a favore del ricorrente sono strettamente correlati all’obbligazione di pagamento di una parte della tariffa che l’amministrazione ha posto a capo del ricorrente medesimo in applicazione della ricordata disciplina regolamentare; contributi, peraltro, mai erogati in concreto, come riconosciuto dalla stessa amministrazione resistente nella memoria depositata in data 08.01.2010.

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

Del resto, la natura sostanziale delle censure sinora esaminate consente di ritenere assorbite le ulteriori doglianze articolate nel ricorso.

5) Viceversa, va respinta, perché del tutto generica e priva di elemento di riscontro, la domanda con la quale il ricorrente chiede la condanna dell’amministrazione alla “restituzione di quanto proporzionalmente corrisposto dai ricorrenti a titolo di contribuzione di spese di natura sanitaria a partire dal 01.01.2001, o, comunque, illegittimamente corrisposto, con interessi e rivalutazione”.

Invero, anche a prescindere dai profili inerenti alla proponibilità di tale domanda davanti al giudice amministrativo, vale osservare che non è in alcun modo documentato né l’effettivo esborso di denaro, né l’entità dell’esborso asseritamente effettuato.

Va, pertanto, ribadita l’infondatezza della domanda di cui si tratta.

3) In definitiva il ricorso è parzialmente fondato e merita accoglimento 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) accoglie in parte il ricorso e per l’effetto annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione:

- la deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 28.03.2006 del Comune di Castiglione Olona;
- la deliberazione della Giunta Comunale n. 34 del 12.03.2008 del Comune di Castiglione Olona;
- la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Castiglione Olona datata 28.05.2008 n. 77;
- la nota datata 02.07.2008 n. 9029 del responsabile area cittadinanza del Comune di Castiglione Olona;
- la nota datata 02.07.2008 n. 9030 del responsabile area cittadinanza del Comune di Castiglione Olona;

2) Respinge la domanda di condanna formulata nel ricorso;

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

