Pubblicato il 27/11/2018

N. 06708/2018REG.PROV.COLL.

N. 02397/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2397 del 2018, proposto da -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli Avvocati Francesco Trebeschi, Ilaria Romagnoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ilaria Romagnoli in Roma, via Livio Andronico 24;

contro

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'Avvocato Luca Enrico Degani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, 5; Assemblea dei Sindaci dell'Ambito territoriale 14 di -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Regione Lombardia, Azienda Sanitaria Locale di Bergamo, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n.-OMISSIS-, resa tra le parti, concernente la

delibera dell'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito Territoriale 14 di Romano di Lombardia in data -OMISSIS-, del relativo regolamento per i CDD, e di tutti gli atti preordinati, conseguenti e comunque connessi ivi compresi eventuali, e mai comunicati ai ricorrenti provvedimenti attuativi comunali, e comunque ogni provvedimento di determinazione delle modalità di partecipazione al costo del servizi CDD o, in generale dei servi sociosanitari per disabili gravi, nonché il provvedimento -impugnato con motivi aggiunti- dell'assemblea dei Sindaci dell'Ambito 14 - Romano di Lombardia, che ha definito i criteri di calcolo della compartecipazione dell'utenza al costo dei servizi in gestione associata ai sensi dell'art. 8 del regolamento per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) dell'ambito 14 ai sensi del PCM 159/2013, approvata dall'assemblea dei Sindaci del 24.11.2015, e dei provvedimenti di ciascun Comune e -OMISSIS-con cui è stata attuazione al provvedimento distrettuale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'-OMISSIS-;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2018 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli Avvocati Francesco Trebeschi e Gianluca Calderara su delega di Luca Enrico Degani;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 - I ricorrenti sono genitori, amministratori di sostegno e tutori di persone con disabilità grave, inserite presso un centro diurno disabili (CDD), servizio sociosanitario a carattere diurno, aperto dalla mattina al primo pomeriggio per 5 giorni alla settimana, ed appellano la sentenza del TAR per la Lombardia, Sezione

di Brescia, che ha respinto il loro ricorso avverso gli atti degli Enti Locali di riferimento e della loro Azienda speciale consortile che hanno indicato le modalità di compartecipazione delle persone con disabilità gravi al costo di tale servizio.

2 – Le predette modalità erano state inizialmente definite dall'Accordo tra gli Ambiti del 21.1.2010 e dalla delibera dell'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito 14 - Romano di Lombardia del 25.2.2010, che imponevano alle famiglie un onere, definito in misura fissa uguale per tutti, di € 196,05, ma tali atti venivano annullati dalle sentenza -OMISSIS-, del medesimo TAR. L'Assemblea dei Sindaci predisponeva dunque un nuovo regolamento, approvato con delibera del -OMISSIS- ma, espongono gli appellanti, mentre nelle premesse il provvedimento sottolineava la necessità di prevedere la compartecipazione in base alle fasce dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) calcolato tenendo conto del solo reddito dell'assistito, se gravemente disabile certificato, escludendo quindi il reddito familiare e le indennità di accompagnamento e dei redditi esenti da imposta, la quota posta a carico dell'utente era comunque fissata in € 197,19 mensili (quindi, seppur di poco, superiore a quella già ritenuta illegittima dal TAR) pur in presenza di un ISEE nullo e sino € 4.704,92 annui conseguendone, secondo gli appellanti, l'assenza di qualsivoglia corrispondenza e proporzionalità con le fasce ISEE e l'aggressione delle provvidenze assistenziali esenti IRPEF e comunque delle risorse dei familiari.

3 - Gli odierni appellanti proponevano quindi ricorso al TAR, lamentando l'illegittimità, illogicità e contraddittorietà della richiesta di compartecipazione economica sotto plurimi profili, e con motivi aggiunti impugnavano la successiva delibera in data 24.11.2015 dell'Assemblea dei Sindaci, che aveva adottato un nuovo regolamento per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente e il successivo provvedimento dell'Assemblea dei Sindaci per la concreta definizione delle specifiche soglie di accesso e delle agevolazioni

per ogni tipologia di intervento o di servizio, che con specifico riferimento al servizio CDD aveva previsto un contributo comunale massimo di € 741, pari al 78% del costo servizio indicato in € 950 mensili, con una quota a carico dell'utente, anche privo di risorse valutabili ai fini ISEE, pari a € 209 mensili, destinata a salire con il reddito secondo il metodo della progressione lineare.

4 - Il TAR adito respingeva il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti con la sentenza -OMISSIS-, argomentando la ragionevolezza e proporzionalità delle misure impugnate rispetto alle indicate esigenze di compatibilità finanziaria e di equità sociale.

5. I ricorrenti proponevano appello deducendo i seguenti motivi:

5.1 - motivazione contraddittoria, travisamento dei fatti e dei presupposti, violazione ed errata interpretazione degli artt. 3, 32, 38 e 53 Cost. dell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità, nonché degli artt. 2, 3, 6, 22 L. 328/2000, 3, 46 D.Lgs 917/1986, 34 D.Lgs 601/1973, 1 L. 118/1971, 1 L. 18/1980, 4 L. 328/2000, anche in relazione al mancato accertamento della dedotta violazione del principio di proporzionalità, e dei dedotti vizi di sviamento, illogicità, contraddittorietà e difetto di istruttoria.

Il primo motivo d'appello contesta che possa ritenersi legittima l'individuazione, a livello comunale, di criteri di compartecipazione al costo del servizio avulsi ed in contrasto rispetto alla disciplina statale dell'ISEE, includendo nella nozione di reddito rilevante, di fatto, anche le provvidenze assistenziali esenti IRPEF che per costante giurisprudenza non sono, viceversa, valorizzabili nell'ISEE, non residuando spazi per deroghe comunali (citando Cons. Stato, Sez. III, sentt. 8.11.2013 n, 5355, 10.1.2017, n. 46 e 13.10.2015, n. 4742 e, con specifico riferimento alla valorizzazione delle provvidenze assistenziali esenti IRPEF, nn. 838, 841 e 842/2016).

In particolare, rappresentano gli appellanti che la pensione di invalidità, istituita dall'art. 1 della L. 118/1971 e pari a circa € 270 mensili, è destinata compensare l'impossibilità del beneficiario di mantenersi con il proprio lavoro, ovvero a far fronte ad oneri che recenti studi avrebbero calcolato in non meno di € 13.000 annui, mentre l'indennità di accompagnamento, pari a poco più di € 500 mensili, viene concessa, ex art. 1 L. 18/1980 per favorire la permanenza dell'assistito che ha bisogno di assistenza continua presso il nucleo familiare di appartenenza, ma sarebbe anch'essa insufficiente rispetto ai bisogni di assistenza continuativa, che ricadrebbero quindi sulla famiglia. Entrambi gli istituti si pongono in esecuzione dell'art. 38 Cost., assicurando ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere una tutela assistenziale, (a tale riguardo viene richiamato Cons. Stato, A.P., sent. 23.2.2018, n.1), e per costante giurisprudenza non possono essere quindi aggrediti per il pagamento dei servizi erogati al diversamente abile;

5.2 - motivazione insufficiente e contraddittoria; violazione di legge; errata applicazione e violazione dell'art. 21 septies L. 241/1990, degli artt. 26 c.p.a. e 96 c.p.c.; 1, 2, 3 D.lgs. 109/1998; 1 bis D.P.C.M. 221/1999; 25 D.lgs 328/2000; 4 e 5 D.P.R. 223/1989; 24 D.L. 112/2008, con riproposizione, ove occorrente, dei motivi di ricorso I e V, che argomentavano la nullità degli atti impugnati per violazione ed elusione del giudicato e difetto assoluto di attribuzione (art. 21 septies L. 241/1990, artt. 26 c.p.a. e 96 c.p.c.) e la loro illegittimità per incompetenza, violazione di legge (artt. 1, 2, 3 D.lgs. 109/1998; 1 bis D.P.C.M. 221/1999; 25 D.lgs 328/2000; 4 e 5 D.P.R. 223/1989; 24 D.L. 112/2008) ed eccesso di potere per carenza dei presupposti, ingiustizia manifesta, istruttoria e motivazione insufficienti e sviamento.

Il secondo motivo d'appello denuncia la mancata valutazione contrasto dei provvedimenti impugnati con alcune specifiche indicazioni espresse dal medesimo TAR nella sentenza -OMISSIS-e con altre indicazioni espresse nella sentenza -

OMISSIS-, entrambe rese tra le stesse parti, passate in giudicato e cui i provvedimenti impugnati si riproponevano di dare espressa applicazione.

In particolare il TAR, deducono gli appellanti, non solo richiama la sola sentenza -OMISSIS-, ignorando quanto statuito dalla sentenza -OMISSIS-, ma anziché verificare il rispetto delle proprie statuizioni si limita a ragionare in merito ad un'astratta logicità e ragionevolezza della pretesa comunale, avulsa oltre che dalla disciplina ISEE anche dai criteri dettati dalle predette sentenze;

5.3 - motivazione insufficiente e contraddittoria, errata interpretazione degli artt. 3 co.2, 81, 117 co. 2 lett. m), 32, 38 e 53 Cost., e dell'art. 1 L. 328/2000, posto che, secondo gli appellanti, il pur doveroso rispetto degli equilibri di bilancio, non può arrivare sino a riconoscere ai Comuni la facoltà di disapplicare a proprio piacimento disposizioni di rango sovraordinato. Inoltre, proseguono gli appellanti, i provvedimenti impugnati non evidenziano la sussistenza di particolari difficoltà di bilancio, né le Amministrazioni hanno prodotto, tanto in primo, quanto in secondo grado, alcuna documentazione volta a comprovare qualsivoglia limite insormontabile, ferma restando l'irrisorietà di un ammontare di 2.500 Euro annui per assistito (somma invece significativa per un disabile e la sua famiglia) per il bilancio dell'insieme dei Comuni intimati, richiamando sul punto la giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo cui, proprio in relazione al finanziamento di servizi educativi per persone con disabilità, "è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". (sentenza Corte Cost. n. 275/2016, peraltro già richiamata dalla sentenza di questa Sezione 17.5.2018, n. 2964);

5.4 - motivazione contraddittoria, errata interpretazione, violazione artt. 3, 32 e 117 co. 2 lett. m) Cost.; art. 4 co. 2, tab. 1, d.p.c.m. 14.2.2001; d.p.c.m. 29.11.2001, all. 1C e 4; art. 1 L. 833/1978; art. 3 septies D.Lgs 502/1992; art. 54 L. 289/2002, riproponendo, ove necessario, i motivi di ricorso di primo grado IV e VIII:

violazione di legge (artt. 3, 32 e 117 co. 2 lett. m) Cost.; art. 4 co. 2, tab. 1 d.p.c.m. 14.2.2001; d.p.c.m. 29.11.2001 all. 1C e 4; art. 1 L. 833/1978, art. 3 septies D.Lgs 502/1992, art. 54 L. 289/2002), incompetenza, eccesso di potere per sviamento, carenza di motivazione, disparità di trattamento.

Aggiungono gli appellanti che nessun aggravio avrebbero avuto i Comuni se, come sollecitati dai ricorrenti in sede di concertazione, si fossero attivati per ottenere dalla Regione il pieno rispetto del riparto degli oneri tra sanità e assistenza definito dai DDPCM 14.2.2001 e 29.11.2001 e dall'art. 54 L. 289/2002 quale livello essenziale di assistenza sanitaria. A tale riguardo, richiamano la giurisprudenza di questa Sezione secondo cui il 70% degli oneri dei servizi semiresidenziali e residenziali per persone con disabilità grave deve gravare sul Servizio sanitario, in quanto afferiscono al nucleo incomprimibile del diritto alla salute (citando le sentenze di questa Sezione 23.7.2015 n. 3640 e 14.12.2012 n. 6431), e precisano che, alla stregua del principio della presa in carico personalizzata desumibile dagli artt. 6 e 14 della legge 328 / 2000, nonché 2 e 7 della l.r.3/2008, e comunque in base ai principi di sussidiarietà, cooperazione, omogeneità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, affermati dall'art. 1, comma 3, della legge stessa 328/2000 quali principi informatori del sistema integrato di interventi e servizi sociali, è il Comune che deve garantire il servizio al cittadino salvo poi agire nei confronti degli altri soggetti onerati, per l'eventuale recupero delle somme necessarie al pagamento del servizio, che non possono certo essere scaricate sull'utente o sulla sua famiglia (in tal senso, citano Cons. Stato, Sez. III, sent. 14.3.2018 n. 1623);

5.5 - Motivazione insufficiente e contraddittoria, violazione ed errata interpretazione degli artt. 32, 38, 53 e 117 co. 2 lett. m) Cost., nonché dell'art. 3 Convenzione di New York 13.12.20106 sui diritti delle persone con disabilità, anche in relazione all'art. 2 del D.P.C.M. 159/2013, con riferimento alla parte della sentenza del TAR che dichiara infondate le questioni di costituzionalità sollevate

nel ricorso introduttivo e per motivi aggiunti, posto che, ai fini della partecipazione al costo dei servizi sociali, l'introduzione dell'ISEE era volta (come precisato dalla legge delega - art. 59 co. 51 L. 449/1997) a garantire maggiore equità superando le problematiche derivanti dal riferimento al solo reddito, rendendo tale strumento essenziale, nell'ambito delle politiche sociali e nella definizione di un sistema di universalismo selettivo, quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, per l'art. 117 co. 2 lett. m) Cost. dovrebbero essere uniformemente garantite su tutto il territorio nazionale (citando Corte Cost. Sent. 19.12.2012 n. 297, Cons. Stato, Sez. Cons. Atti Norm., par. 10.7.2013 n. 3211);

5.6 - Motivazione contraddittoria, errata interpretazione e violazione degli artt.32, 38, 53 e 117 co. 2 lett. m) Cost., dell'art. 3 Convenzione di New York 13.12.20106 sui diritti delle persone con disabilità, nonché degli artt. 1,co. 1, lett. f), 2 e 6 D.P.C.M. 159/2013, DM 7.11.2001, riproponendo, ove necessario, il VI motivo del ricorso di primo grado: violazione di legge (artt. 3, 23, 38, 53, 117 co. 2 lett.m) Cost., art. 3, 12 co.1, e 25 Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, art. 6 DPCM 159/2013), incompetenza, eccesso di potere per irragionevolezza, disparità di trattamento, sviamento e difetto di istruttoria.

Viene, in particolare, censurata la contraddittorietà della sentenza appellata per la parte in cui, in contrasto con l'art. 6 DPCM 159/2013, riconoscerebbe la legittimità di una pretesa comunale non rapportata alla situazione economica evidenziata dall'ISEE per il solo fatto che sono previsti strumenti di riequilibrio nel caso in cui l'onere richiesto dal Comune risulti eccessivo anche per la famiglia dell'assistito, svelando in tal modo che la pretesa delle Amministrazioni è, di fatto, rivolta alla famiglia e non all'utente;

5.7. - Riproposizione del II motivo del ricorso di I grado: violazione di legge (art. 3, 23, 38, 53, 117 co. 2, lett.m) Cost.; art. 3, 12 co.1 e 25 Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità; art. 3 co. 2 ter e tab 2 D.Lgs

109/1998), incompetenza, eccesso di potere per irragionevolezza, disparità di trattamento, sviamento, difetto di istruttoria.

Infine i ricorrenti richiamano il ricorso introduttivo di I grado per la parte in cui contestava il mancato rispetto del principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito, univocamente previsto dalla disciplina statale (art. 3 co. 2 ter D.Lgs 109/1998) e regionale (art. 8 co. 2 lett. h) LR 3/2008), avendo ritenuto l'Amministrazione ben consapevole della circostanza che la somma richiesta sarebbe gravata sulle spalle delle famiglie e che era, quindi, evidente lo sviamento, posto che dietro la valutazione della situazione economica del solo assistito si sarebbe celata l'inevitabile aggressione dei redditi dei familiari, in contrasto con la disposizione dell'art. 3, co. 2 ter, D.Lgs 109/1998 e con la giurisprudenza di questa Sezione (citando Cons. Stato, Sez. III, sentt. 10.1.2017 n. 46, 8.11.2013 n. 5355, ed inoltre Cass. 23.7.2015 n. 15679).

6 – L'-OMISSIS- contro-deduceva, con propria memoria, premettendo che non sussisterebbe alcuna norma di legge che sancisca il diritto alla gratuità dell'accesso ai sevizi socio-sanitari relativamente ai soggetti portatori di un ISEE a zero, tanto più dopo che il riferimento per il calcolo dell'ISEE è stato individuato nel reddito del solo assistito e in un "momento in cui la collettività tutta è alle prese con emergenze di carattere epocale", in cui non avrebbe "logica alcuna ribadire un aprioristico criterio di gratuità che, concretamente, finirebbe per tradursi in manifesta ingiustizia". In particolare, l'Azienda negli ultimi anni avrebbe subito una considerevole diminuzione delle risorse provenienti dallo Stato e dalla Regione (Fondo Nazionale Politiche Sociali, Fondo Non Autosufficienza, Fondo Sociale Regionale), da € 1.052.668,00 nell'anno 2013 a € 889.996,00 nell'anno 2017, a fronte di un incremento dei bisogni delle persone in condizioni di fragilità sociale e una diversificazione della domanda di interventi di aiuto relativa alle diverse aree di intervento (area minori e famiglia, area non autosufficienza e area inclusione

sociale), rendendo necessario che “nessuno si esima dall'assumersi la responsabilità di contribuire al costo degli interventi che pesantemente gravano sul sistema di welfare pubblico”.

6.1 - Ciò premesso, l’Azienda, quanto al I motivo d’appello, affermava che la sentenza del TAR non aveva in alcun modo derogato alla nuova disciplina ISEE limitandosi, secondo argomentazioni di natura equitativa pienamente condivisibili, ad evidenziare che un indicatore ISEE pari a zero non è necessariamente indice di stato di bisogno. In particolare, risponderebbe a proporzionalità un contributo pari al 25% della sommatoria tra pensione di invalidità e accompagnamento percepiti dai ricorrenti a copertura di un servizio che garantisce l'assistenza del soggetto fragile per sei ore e mezza per 230 giorni all'anno riducendo in maniera significativa le necessità assistenziali nell'arco della giornata.

6.2 – Quanto al II motivo d’appello, l’Azienda contestava la sussitenza di uno scostamento della Sentenza appellata da due precedenti pronunce del medesimo TAR, avendo il Collegio ben motivato la piena continuità della decisione impugnata con i propri precedenti indirizzi giurisprudenziali, in particolare con la Sentenza del TAR Brescia -OMISSIS-

6.3 - Premesso che secondo la giurisprudenza "l'equilibrio di bilancio nel vigente sistema costituzionale costituisce un principio costituzionale inderogabile, pertanto l'importo complessivo delle risorse di volta in volta disponibili nei diversi comparti non è derogabile neppure in presenza di livelli essenziali di assistenza sanitaria come dimostra l'oramai amplissima giurisprudenza amministrativa a favore dei tetti di spesa" (Cons. Stato, sez. III, ordinanza 9 maggio 2014, n. 1894, che richiama Corte Cost., Sentenza n. 36 del 2013), l’Azienda argomentava che il III motivo d’appello si sarebbe tradotto in un non consentito scrutinio delle scelte politico — amministrative dell'Ente.

6.4 – L'Azienda riteneva, poi, inammissibile il IV motivo, riferito al mancato rispetto dei livelli essenziali di assistenza a carico del SSN (70% del costo della prestazione ex DPCM 29.11.2001) stante la mancata impugnativa degli atti regionali, ferma restando la sua irrilevanza con riferimento alla copertura della parte di quota sociale a carico degli utenti nel caso di utenti in stato di bisogno.

6.5 – Quanto alle eccezioni di costituzionalità, le stesse secondo l'Azienda sarebbero state manifestamente infondate a fronte della progressività del contributo richiesto agli utenti e della mancanza di prescrizioni circa l'assoluta gratuità di accesso alle prestazioni per i soggetti ad ISEE 0, alla stregua della giurisprudenza costituzionale circa l'esigibilità dei diritti nei limiti delle risorse disponibili (pronuncia C. Cost. n. 2/2016).

6.6 – Infondato sarebbe stato anche il motivo di ricorso riferito alla parametrazione de facto dell'ISEE alla situazione economica del nucleo familiare, in quanto la contestata clausola di salvaguardia (contenuta nelle linee Guida approvate dall'Assemblea dei Sindaci del 15/9/2016 e all'art. 8.4 del regolamento impugnato e citata dal Giudice di primo grado a sostegno della legittimità dell'atto impugnato), si sarebbe limitata a prevedere eventuali deroghe al contributo per le situazioni "di particolare gravità, ad elevato rischio di esclusione sociale" a fini equitativi.

6.7 – Infine, l'evidenziazione del reddito del solo assistito sarebbe stata pacifica nel regolamento, restando priva di qualsivoglia riscontro l'affermazione che per sostenere i costi del contributo al servizio l'utente dovrebbe necessariamente intaccare i redditi familiari, pur in presenza di emolumenti pari a circa € 800,00 mensili.

7 – Gli appellanti nella loro memoria di contro-replica contestavano il "tentativo dell'Azienda Consortile di ribaltare sugli appellanti, che censurano la definizione di una quota minima di compartecipazione al costo in misura fissa indistinta,

totalmente scollegata e in alcun modo rapportabile alla situazione economica ricavabile dall'ISEE, l'individuazione di norme di legge che sanciscano il diritto alla gratuità dell'accesso ai servizi sociosanitari relativamente ai soggetti portatori di un ISEE pari a zero", avendo, invece, gli stessi invocato la necessità di garantire la proporzionalità della pretesa comunale in presenza di una normativa che attribuisce all'ISEE l'univoca definizione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate, e di una giurisprudenza costituzionale ed amministrativa che riconduce impone di correlare la compartecipazione al costo al livello essenziale delle prestazioni socio-sanitarie che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, quale diretta espressione dell'art. 38 Cost., ai sensi dell'art. 117, co.2, lett. m), Cost. e che a tal fine esclude dal computo i trattamenti indennitari o risarcitori percepiti dai disabili a causa della loro accertata invalidità.

8 – L'Azienda Consortile ribatteva con propria ulteriore memoria, affermando l'assoluta infondatezza del motivo n. 2 (motivazione insufficiente e contraddittoria, sotto il profilo dell'elusione del giudicato), ritenuto del tutto incongruo rispetto alla semplice circostanza di precedenti pronunce del medesimo TAR. Ribadiva inoltre l'inammissibilità del IV motivo d'appello e l'infondatezza del VI motivo, non potendosi interpretare la mera clausola di salvaguardia che stabilisce l'eventuale deroga al contributo per le situazioni "di particolare gravità, ad elevato rischio di esclusione sociale" come una riparametrazione di fatto del calcolo ISEE su tutta la famiglia, ben potendo la situazione di svantaggio riguardare sia l'intera famiglia, sia il singolo utente al fine di dispiegare il proprio effetto equitativo.

9 – A seguito dell'udienza del 20.9.2018 il ricorso veniva, infine, trattenuto in decisione

DIRITTO

1 – Viene nuovamente al giudizio di questo Collegio la complessa e rilevante questione afferente il rapporto fra la tutela dei diritti costituzionali delle persone

con disabilità grave e delle loro famiglie e la sostenibilità finanziaria dei servizi socio-sanitari ad essi dedicati. Infatti i ricorrenti, genitori, amministratori di sostegno e tutori di persone con disabilità grave inserite presso un centro diurno disabili, appellano la sentenza del TAR per la Lombardia, Sezione di Brescia, che ha respinto il loro ricorso avverso gli atti degli Enti Locali di riferimento e della loro Azienda speciale consortile che hanno indicato le modalità di compartecipazione al costo di tale servizio, fissando una quota di base (pari a circa 200 Euro mensili) pur in presenza di un ISEE nullo, in quanto ciò determinerebbe la violazione delle norme costituzionali, internazionali e statali di riferimento per l'assenza di proporzionalità con l'ISEE, che costituisce l'unico indicatore della situazione economica del singolo, e per la conseguente aggressione delle provvidenze assistenziali esenti IRPEF e delle risorse dei propri familiari. Viceversa, secondo le ragioni dell'Azienda comunale consortile intimata, valorizzate dal giudice di primo grado, la scelta non violerebbe alcuna espressa disposizione e risulterebbe ragionevolmente proporzionata rispetto alle attuali esigenze di contenimento della spesa e di equità sociale.

2 – Ai fini della decisione, occorre quindi, preliminarmente, ricostruire il quadro normativo di riferimento, che deve necessariamente conformarsi alle statuizioni degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione, secondo i quali "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti" ed "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", nell'ambito del più generale principio solidaristico per il quale "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Per attuare tali principi, dunque, la legge n. 328/2000 (Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) agli artt. 25, comma 8, 8, comma 3, lett. l, e 18, comma 3, lett.g, riserva al Governo il

compito di predisporre un piano nazionale dei servizi sociali in cui indicare i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti per l'ISEE, mentre spetta alle Regioni la definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati dal Piano nazionale servizi (cfr. Cons. Stato Sez. III, 23-07-2015, n. 3640).

3 - La Regione Lombardia, con propria legge regionale (n. 3 del 2008), ha quindi recepito il parametro ISEE quale criterio fondamentale per il riconoscimento di agevolazione per accesso alle prestazioni sociali, all'uopo prevedendo all'articolo 8, comma 2, che "L'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale".

4 - Viene, dunque, in rilievo il DPCM 5 dicembre 2013 n. 159, atto regolamentare emanato in base all'art. 5 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) e concernente la revisione delle modalità per la determinazione ed i campi d'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Tale indicatore (art. 2) costituisce lo strumento "…di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni ".

Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l'ISEE si riferisce, l'art. 1, comma 1 lettera e) richiama «Prestazioni sociali agevolate» e la successiva lett. f) del DPCM annovera, tra le altre, le "Prestazioni agevolate di natura sociosanitaria»: prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria rivolte a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia, ovvero interventi in favore di tali soggetti:

1) di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio;

2) di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali, incluse le prestazioni strumentali ed accessorie alla loro fruizione, rivolte a persone non assistibili a domicilio;

3) atti a favorire l'inserimento sociale, inclusi gli interventi di natura economica o di buoni spendibili per l'acquisto di servizi;".

5 - Questo Consiglio, con le decisioni nn. 838, 841 e 842 del 2016, incentrate giustappunto sul d.p.c.m. 5 dicembre 2013, n. 159, dichiarò illegittimo il regolamento in argomento nella parte in cui computava, nella definizione di reddito imponibile, anche voci aventi natura indennitaria o compensativa, erogate al fine di attenuare una situazione di svantaggio (indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito).

6 - Di conseguenza il legislatore, con l'art. 2 sexies co. 3 DL. 42/2014, ha previsto che "Nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sezione IV, nn. 00841, 00842 e 00838 del 2016, nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare che ha tra i suoi componenti persone con disabilità o non autosufficienti, come definite dall'allegato 3 al citato decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri n. 159 del 2013, anche ai fini del riconoscimento di prestazioni scolastiche agevolate, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) sono esclusi dal reddito disponibile di cui all'articolo 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF;

b) in luogo di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettere b), c) e d), del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, è applicata la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza di cui all'allegato 1 del predetto decreto n. 159 del 2013 per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente. ha riformato il DPCM 159/2013 non solo escludendo dal reddito disponibile di cui all'art. 5 D-L 6.12.2011, n. 201 i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF, ma pure imponendo di effettuare tale intervento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto con l'adozione degli atti anche normativi necessari all'erogazione delle nuove prestazioni in conformità con le disposizioni della nuova disciplina.

Il successivo comma 3 prevede l'emanazione, da parte degli enti che disciplinano l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate, entro 30 giorni dalla data di conversione del decreto, di atti necessari all'erogazione delle nuove prestazioni previste dalle nuove norme, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati. Vengono fatte salve, fino alla predetta data, le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione calcolate sulla base delle disposizioni del D.P.C.M. n. 159 del 2013.

7 - Così ricostruita la cornice normativa di riferimento, il giudice di prime cure non ha fatto buon governo dei principi suddetti nella parte in cui ha ritenuto fosse legittima – siccome non sproporzionata, illogica o eccessivamente penalizzante - la previsione di un onere contributivo fisso anche nel caso di redditi nulli o bassissimi, in quanto le determinazioni gravate in prime cure recano la previsione di una compartecipazione dei beneficiari delle prestazioni in argomento ai relativi costi secondo un metodo di progressione lineare che, peraltro, nella determinazione della tariffa minima prescindono dall'inesistenza di un reddito secondo l'accertamento ISEE, e che quindi, pur inizialmente assegnando un rilievo all'ISEE, finiscono per svuotare le indicazioni vincolanti che reggono il descritto sistema.

8 – Infatti, è di tutta evidenza come si ponga in contrasto con la disciplina di riferimento sopra richiamata l'opzione di una contribuzione fissa, totalmente svincolata dal parametro vincolante dell'indicatore ISEE. Inoltre, operando in tal modo viene nuovamente assegnato un improprio e discriminante rilievo selettivo alla percezione di emolumenti (pensione di invalidità ovvero indennità di accompagnamento) che, tanto in ragione delle indicate sentenze di questo Consiglio, che per le successive modifiche normative, avrebbero dovuto essere considerati normativamente "protetti" e, dunque, con valenza neutra tanto ai fini dell'ISEE che, in via consequenziale, nella definizione della capacità contributiva degli utenti. Infine, la stessa clausola sociale esaminata favorevolmente dal giudice di prime cure evidenzia la rilevanza ancora attribuita, indebitamente, al reddito dell'intero nucleo familiare, ancorando le uniche possibili deroghe al previo accertamento di una complessiva situazione di particolare gravità e di elevato rischio di esclusione sociale.

9 - A fronte di quanto appena evidenziato non può essere condivisa la decisione di prime cure che ha, comunque, convalidato le determinazioni impugnate sulla

scorta di considerazioni che, impingendo nella pretesa sostenibilità della misura contributiva imposta, appaiono però manifestamente disancorate dal dato costituzionale, internazionale, e normativo nazionale di riferimento, non essendo possibile accreditare in subiecta materia spazi di autonomia regolamentare in capo ai Comuni in distonia con i vincoli rinvenienti dalla sopra richiamata cornice normativa di riferimento al punto da consentire – come qui avvenuto - la introduzione di criteri ulteriori e derogatori rispetto all'indicatore ISEE ed alla relativa disciplina statale e regionale.

10 - Nel caso di specie l'ISEE resta, dunque, l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati in conformità alle prescrizioni delle indicate norme costituzionali e dei trattati internazionali sottoscritti dall'Italia per la tutela delle persone con disabilità gravi, e deve pertanto scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate al fine di garantire, in particolare, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale e sanitaria ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere alla stregua degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione, non essendo consentita la pretesa di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria o sostitutiva.

Peraltro, venendo in rilievo criteri che disciplinano le modalità di partecipazione al costo del servizio e non la misura degli oneri sostenibili dal Comune, nemmeno assumono rilievo ostativo le esigenze di assicurare gli equilibri di bilancio, profili peraltro qui solo genericamente evocati, senza contare che la sostenibilità finanziaria dei relativi costi andrebbe prudentemente evocata tenendo conto della strumentalità del servizio de quo rispetto alla salvaguardia di diritti a nucleo incomprimibile secondo i principi più volte affermati dalla Consulta (cfr. fra le altre, le sentenze C. Cost. nn. 80/2010 e n. 275/2016).

11 – Conclusivamente, l'appello risulta fondato quanto al primo ed al terzo motivo di ricorso, in relazione al mancato accertamento, da parte del giudice di primo

grado, della illegittimità della individuazione, a livello comunale, di criteri di compartecipazione dei disabili gravi al costo del servizio socio-sanitario contrastanti con la disciplina statale dell'ISEE e disancorati dall'accertamento della capacità contributiva del singolo, e pertanto destinati a gravare sulle provvidenze assistenziali non computabili nel reddito e sulle risorse del proprio nucleo familiare, in violazione degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione e dell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità, che assicurano la tutela assistenziale ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere senza, peraltro, evidenziare una apprezzabile conseguenzialità, adeguatezza e proporzionalità rispetto alle invocate esigenze di bilancio che, se possono giustificare limiti nella predisposizione ed erogazione del servizio, certamente non possono giustificare la disapplicazione delle norme di legge – e prima ancora costituzionali ed internazionali- che tutelano i diritti della persona inabile al lavoro e sprovvista di mezzi necessari per vivere nella ripartizione del costo dei servizi socio-assistenziali.

12 – Alla stregua delle pregresse considerazioni l'appello deve essere accolto, con l'assorbimento degli ulteriori motivi di gravame e con la conseguente non rilevanza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale ai fini della decisione, e pertanto s'impone l'annullamento di tutti gli atti impugnati in integrale riforma della decisione di prime cure. Le spese del doppio grado di giudizio seguono il criterio della soccombenza nei rapporti con l'Azienda comunale Consortile e vengono liquidate come da dispositivo, potendo essere compensate nei rapporti con gli altri soggetti evocati in giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in

riforma della sentenza impugnata, annulla gli atti impugnati meglio evidenziati in epigrafe unitamente agli atti agli stessi direttamente connessi o conseguenti.

Condanna l'-OMISSIS- al pagamento in favore degli appellanti delle spese dei due gradi di giudizio, liquidate in Euro 4.000 (quattromila). Spese compensate nei rapporti con gli altri soggetti intimati.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO

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