

Pubblicato il 12/06/2018

N. 00427/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00300/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 300 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

E. B. e M. B., rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Orena, con domicilio eletto presso lo studio Salvatore Menditto in Ancona, corso Stamira, 10;

contro

Comune di Ascoli Piceno, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Iacoboni, Sabrina Tosti, con domicilio eletto presso lo studio Marianna Granato in Ancona, via Pesaro 9;

Regione Marche, Azienda Sanitaria Unica Regionale Asur Marche, Comune di Ascoli Piceno in persona del Dirigente Assessorato alle Politiche Sociali, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Provincia Italiana della Congregazione delle Suore Ospedaliere del Sacro Cuore di Gesu' non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del diniego espresso con comunicazione dell'8 febbraio 2016 prot. n.2016/07.1470008432, con cui l'Ente manifestava il proprio diniego rispetto alla domanda di compartecipazione alla spesa della retta della Casa Protetta di Ascoli Piceno presso la Casa di Cura "Clinica San Giuseppe" ove si trova inserito;

di ognuno e di tutti gli atti presupposti e/o connessi e/o conseguenti;

con motivi aggiunti del 1 marzo 2017;

- del diniego espresso con comunicazione del 08 novembre 2016 prot. n. 2016/07.14/00/0516 con cui l'Ente confermava la ritenuta non accoglibilità della richiesta di compartecipazione alla

spesa della retta della Casa Protetta di Ascoli Piceno presso la Casa di Cura "Clinica San Giuseppe";

- di ognuno e di tutti gli altri presupposti e/o connessi e/o conseguenti ed in particolare, per quanto occorrer possa, del preavviso di diniego espresso con comunicazione del 29 agosto 2016 prot. 2016/07.14/0057521;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ascoli Piceno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 aprile 2018 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Esponde il ricorrente W. B. che suo fratello E., di cui è amministratore di sostegno, anche esso ricorrente, è stata inserito, a seguito di valutazione della competente struttura sanitaria, in una residenza protetta, attualmente individuata nel comune di Ascoli Piceno.

A causa dell'aumento della tariffa giornaliera a partire dal settembre 2015, in data 4 dicembre dello stesso anno W. B., in qualità di amministratore di sostegno del fratello, richiedeva al comune di Ascoli Piceno la compartecipazione alla retta.

Seguiva l'impugnato diniego di compartecipazione dell'ente, motivato con l'assenza, per il Comune, di risorse sufficienti al pagamento della retta, in particolare considerato che il ricorrente e i propri parenti tenuti agli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile sarebbero dotati di redditi sufficienti per la copertura di quanto dovuto.

Si è costituita l'Amministrazione, resistendo al ricorso. In particolare, il Comune ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e la sua infondatezza.

Con ordinanza n. 197 del 2016 il Tribunale, dopo avere ritenuto non condivisibile l'eccezione di difetto di giurisdizione dedotta dall'Amministrazione accoglieva, ai soli fini del riesame, l'istanza cautelare, disponendo la valutazione delle ragioni dedotte nel ricorso, con il necessario contraddittorio con parte ricorrente.

Con nota dell'8 novembre 2016, il riesame veniva eseguito dal Comune di Ascoli Piceno, che riteneva di non dovere contribuire ai sensi, in particolare, dell'art. 40 comma 3 del Regolamento Comunale di un sistema integrato di servizi sociali, che prevede la partecipazione alle rette di ospitalità dei soggetti tenuti per legge agli alimenti nei confronti della persona ospitata.

Il diniego è impugnato deducendo la violazione dell'art. 433 del codice civile, l'errata applicazione del DPCM n. 159 del 2013 (normativa ISEE) e la violazione e l'errata applicazione del Regolamento Comunale di un sistema integrato di servizi sociali del Comune di Ascoli Piceno, della Legge Regionale n. 43 del 1988 e della DGR n. 1159 del 2013.

Con ordinanza collegiale n. 904 del 2017, il Collegio disponeva l'acquisizione, a cura della Regione Marche, di elementi volti a ricostruire la normativa applicabile alla fattispecie in esame e l'attività amministrativa della Regione Marche in materia di compartecipazione degli assistiti nelle strutture residenziali ai sensi dell'art. 20 della Legge Regionale n. 32 del 2014 e dell'art. 6 comma 4 della legge n. 328 del 2000, con particolare rilievo alla possibilità, per gli enti, di utilizzare indici diversi dall'ISEE.

L'ordinanza è stata adempiuta in data 8 febbraio 2018.

Alla pubblica udienza dell'11 aprile 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Con riferimento alla giurisdizione sulla presente controversia, si rileva la presenza, peraltro abbondantemente riportata negli scritti delle parti, di orientamenti contrastanti. Il Collegio condivide però la giurisprudenza per cui il caso in esame rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo. Nella fattispecie, è in discussione, essenzialmente, l'applicazione delle norme nazionali e regionali relative alla compartecipazione alla spesa sanitaria. Norme che peraltro, come si vedrà, a causa di lacune normative, investono in maniera rilevante la discrezionalità dell'ente locale. Di conseguenza, ad avviso del Collegio, non muta l'individuazione della giurisdizione la presenza o meno dell'impugnazione di una specifica norma regolamentare dell'ente locale (assente, nel caso in esame), dato che la pretesa non muta, risolvendosi nell'impugnazione dell'atto che nega la compartecipazione alla spesa. Si condivide quindi la natura autoritativa degli atti concernenti i criteri e le modalità di erogazione delle prestazioni economiche e sociali, in particolare, l'an e il quantum di compartecipazione dell'assistita e dei suoi congiunti al costo dei servizi socio-assistenziali, rispetto ai quali la situazione giuridica soggettiva dei destinatari non può che assumere la consistenza dell'interesse legittimo (si vedano le argomentazioni in Cons. Stato, III 8 aprile 2014 n. 1676 e Tar Lombardia Brescia 18 agosto 2017 n. 1051), con conseguente radicamento della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

1.1 Per completezza, deve essere altresì trattata l'eccezione di inammissibilità formulata dal Comune per l'asserita non definitività e lesività della nota dell'8 febbraio 2016, contestata con il ricorso introduttivo. La stessa, infatti, contiene con chiarezza un diniego alla richiesta di compartecipazione formulata dai ricorrenti.

1.2 Il medesimo ricorso introduttivo deve essere, in ogni caso, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Difatti, il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo è stato sostituito dalla nota 8 novembre del 2016 del Comune di Ascoli Piceno, impugnato con i motivi aggiunti. Per costante giurisprudenza, in caso di riesame disposto dal Tribunale, il nuovo provvedimento di rigetto, anche se frutto di un riesame non spontaneo, ma indotto da un'ordinanza cautelare del giudice amministrativo, costituisce espressione di una funzione amministrativa e non di mera attività esecutiva della pronuncia giurisdizionale, ed implica il definitivo superamento delle valutazioni poste a base del provvedimento confermato, sicché parte ricorrente non conserva più interesse alla coltivazione dell'impugnativa proposta avverso tale ultimo provvedimento, impugnativa che deve essere dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (tra le tante Tar Campania Napoli 5 settembre 2017 n. 424).

2 Il ricorso per motivi aggiunti è fondato. Con riguardo alla definizione della condizione economica dell'assistito, l'art. 2 co. 1 del DPCM n. 159 del 2013 prevede che "La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni".

2.1 L'art. 20, della Legge regione Marche n. 32 del 2014, rubricato (Compartecipazione degli assistiti), prevede, ai commi 1, 2, 3 e 6:

"1. L'assistito partecipa al costo delle prestazioni sulla base di livelli differenziati per reddito e patrimonio definiti con deliberazione della Giunta regionale secondo la normativa statale in materia di ISEE.

2. La Giunta regionale, per i servizi finanziati in tutto o in parte dalla Regione, fissa la soglia minima per l'esenzione totale dalla compartecipazione, parametrandola ai tipi di servizio e determinandone i criteri di applicazione, al di sotto della quale il Comune di residenza dell'assistito assume interamente gli oneri per le prestazioni sociali. L'ATS, con proprio regolamento, stabilisce le quote di compartecipazione per singolo servizio anche con modalità lineare e la soglia massima oltre la quale l'assistito è tenuto al pagamento della tariffa massima. Il regolamento è adottato sulla base di indirizzi determinati dalla Giunta regionale.

3. Agli assistiti è garantito il mantenimento di una quota del proprio reddito per il soddisfacimento delle esigenze di vita secondo le disposizioni stabilite dalla Giunta regionale.

6. I servizi di tipo residenziale sono a carico del Comune di residenza nel cui territorio si è manifestata la necessità dell'intervento anche in caso di mutamenti successivi del luogo di residenza dell'assistito o di erogazione della prestazione".

2.2 Nella nota della Regione Marche, depositata dalla stessa in data 8 febbraio 2018, si chiarisce che la Regione medesima non ha ancora provveduto a stabilire "la soglia minima per l'esenzione totale dalla compartecipazione", così come previsto al succitato comma 2.

2.3 Va ritenuto che sia la norma statale, sia quella regionale (art. 20 comma 1 sopracitato) stabiliscano chiaramente che non solo l'accesso, ma anche la compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente.

2.4 La norma regionale (la quale, in tutta evidenza, non doveva essere oggetto di una specifica censura, dato che i ricorrenti lamentano comunque la violazione della normativa in tema di ISEE) stabilisce inoltre che i criteri per l'adozione dei regolamenti di cui al comma 2 sono definiti dalla Giunta regionale. Deve quindi escludersi che, a legislazione vigente, il reddito dell'assistito ai fini dell'accesso ed ai fini della determinazione della compartecipazione, possa essere definito dal Comune avendo per oggetto elementi diversi dall'ISEE.

2.5 Ciò è confermato anche dall'art. 5 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 istitutivo dell'indicatore ISEE. La norma infatti, chiarisce che l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è determinato "al fine di adottare una definizione di reddito disponibile", con la conseguenza che non sono ammessi altri sistemi di calcolo delle disponibilità economiche dei soggetti che chiedono prestazioni di tipo assistenziale o comunque rientranti nell'ambito della disciplina dell'ISEE.

2.6 Il Comune non può quindi autonomamente stabilire modi diversi di calcolo del reddito disponibile, in assenza di un'autonoma disciplina regionale sul punto. Di conseguenza, il riferimento ai soggetti tenuti agli alimenti, contenuto nell'art. 40 comma 3 del Regolamento di Sistema Integrato dei Servizi Sociali comunale, non può essere inteso come rivolto a soggetti differenti da quelli i cui redditi sono inclusi nell'ISEE, e tanto meno rivolto a tutti i soggetti di cui all'art. 433 del Codice civile. Del resto, l'art. 8 comma 1 del medesimo regolamento non può che fare riferimento alla legislazione ISEE vigente, pur riferendosi al d.lgs n. 109 del 1998.

2.7 Per quanto riguarda le memorie del Comune il quale sembra affermare di non essere tenuto alla compartecipazione, in mancanza della normativa regionale di attuazione e dell'apposita delibera dell'Ambito Territoriale Sociale competente, va innanzitutto chiarito che nella nota dell'8 novembre 2016 tale motivazione non compare. In ogni caso, l'eventuale

inapplicabilità della norma Regionale non può ovviamente bloccare la compartecipazione, per i soggetti incapienti. Del resto, la legge n. 328 del 2000 stabilisce la competenza generale dei comuni in materia. Allo stesso modo la delibera di Giunta Regionale n. 1195 del 2014 prevede che il comune valuti le modalità di partecipazione alle rette delle strutture assistenziali per i soggetti incapienti. Evidentemente, la valutazione dell'incapienza va effettuata con gli strumenti previsti dalla legge, quindi l'ISEE.

2.8 La partecipazione alle rette delle strutture assistenziali deve infatti avvenire nel rispetto della vigente normativa, sia nazionale che Regionale. La portata dell'indicatore ISEE è già stata chiarita dalla giurisprudenza. La Sezione V del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 838, 841 e 842 del 29 febbraio 2016 ha infatti specificato che il DPCM 5 dicembre 2013 n. 159 è atto regolamentare emanato in base all'art. 5 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (convertito dalla legge 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). Quest'ultimo (art. 2) è lo strumento, ben noto nell'ordinamento generale, «...di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni economiche agevolate ...». Mercé i dati contenuti nel DPCM, si determinano i requisiti d'accesso alle prestazioni sociali e il livello di partecipazione al loro costo da parte degli utenti, così determinandosi il livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m), Cost. Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l'ISEE si riferisce, l'art. 1, lett. f) del DPCM contempla pure le «...prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria... (rivolte) ... a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia...». E' stata quindi confermato, anche in sede giurisprudenziale, che l'ISEE è un sistema di determinazione della condizione economica di coloro che chiedono prestazioni agevolate di tipo sociale o misto sociale-sanitario che non è strumentale solo alla determinazione della soglia massima entro il quale l'ente locale decide di contribuire alle spese di mantenimento e della quantificazione del relativo contributo, in attuazione doverosa dell'art. 38 della Costituzione, ma anche uno strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati (si veda il condivisibile ragionamento in Tar Lombardia Milano 15 gennaio 2018 n. 94).

3 In definitiva, in accoglimento del ricorso per motivi aggiunti, l'impugnata nota comunale dell'8 novembre 2016, deve essere annullata nella parte in cui denega la compartecipazione comunale sulla base di redditi posseduti dai soggetti tenuti ad obblighi alimentari ex art. 433 cod. civ.

3.1 Per quanto riguarda la quota per le spese personali, la circostanza che il riferimento alla somma di 250 euro mensili sia inserita nella parte narrativa (documento istruttorio) della delibera di Giunta Regionale n. 1159 del 2013 non toglie che tale ammontare sia parte integrante delle percentuali di compartecipazione stabilite dalla delibera citata. Del resto, come nota parte ricorrente, la legge regionale n. 43 del 1988, richiamata dal provvedimento impugnato, è stata abrogata dalla legge regionale n. 32 del 2014, del quale la delibera n. 1159 del 2013 costituisce integrazione. Di conseguenza la nota dell'8 novembre 2016 deve essere annullata anche nella parte in cui, nel negare la compartecipazione, stabilisce la quota per le spese personali in 129,11 Euro. Nel decidere sull'istanza presentata dal ricorrente, l'Amministrazione dovrà quindi applicare la legge Regione Marche n. 32 del 2014 e le Delibere della Giunta Regione Marche n. 1159 del 2013 e n. 1331 del 2014.

3.2 Per quanto riguarda la decorrenza della richiesta, essa va identificata con l'istanza in tal senso presentata dal ricorrente in data 4 dicembre 2015.

3.3 Le spese possono essere compensate in relazione alla complessità della normativa applicabile e alle recenti importanti decisioni giurisprudenziali sulla materia.

4 Il ricorrente ha ottenuto, con decreto della competente commissione n. 55 del 2016, l'ammissione al patrocinio dello stato, presentando nota spese e domanda di liquidazione in data 22 novembre 2017.

4.1 Sul punto si determina, ritenendolo congruo in applicazione dei vigenti parametri di liquidazione, il compenso professionale del difensore in complessivi € 1.200,00 (milleduecento/00), oltre al contributo forfetario di cui all'art. 2, comma 2, del D.M. n. 55 del 10 marzo 2014, IVA e CPA come per legge, comprensivi di quanto già liquidato per la fase cautelare (decreto collegiale n. 448 del 2016).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

-dichiara il ricorso introduttivo improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;

-accoglie il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla la nota del comune di Ascoli Piceno dell'8 novembre 2016, nei limiti indicati in motivazione.

Compensa le spese di causa.

Liquida, in favore del difensore della parte ricorrente, a titolo di compenso professionale per la sua difesa in giudizio, la somma indicata in motivazione, ordinandone il pagamento a carico dell'Erario.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art.22, comma 8, D.Lgs. 196/2003, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF
Tommaso Capitano, Consigliere
Giovanni Ruiu, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ruiu

IL PRESIDENTE
Gianluca Morri

IL SEGRETARIO