

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL PIEMONTE - TORINO

Ricorso

nell'interesse del **Comune di COLLEGNO**, in persona del Sindaco in carica Silvana Accossato, con sede in Collegno (TO), piazza del Municipio n.1, P. Iva 00524380011, giusta D.G.C. n. 271 del 10 novembre 2010 nonché Determinazione dirigenziale n. 808 dell'8 novembre 2010, del **Comune di ALPIGNANO**, in persona del Sindaco in carica Sergio Andreotti, con sede in Alpignano (TO), viale Vittoria n. 14, cod.fisc. 86003150017 e P. Iva 02465950018, giusta D.G.C. n. 229 del 16 novembre 2010, del **Comune di CANDIOLO**, in persona del Sindaco in carica Valter Molino, con sede in Candiolo (TO), via Foscolo n. 4, P. Iva 01717430019, giusta D.G.C. n. 109 dell'11 novembre 2010, del **Comune di DRUENTO**, in persona del Sindaco in carica Carlo Vietti, con sede in Druento (TO), via Roma n. 21, cod.fisc. e P.Iva 01511410019, giusta D.G.C. n. 133 del 9 novembre 2010, nonché Determinazione dirigenziale n. 634 del 19 novembre 2010, del **Comune di GIVOLETTO**, in persona del Sindaco in carica Carlo Altilia, con sede in Givoletto (TO), via Sandro Pertini n. 3, cod.fisc. e P. Iva 01651250019, giusta D.G.C. n. 123 del 30 novembre 2010, del **Comune di GRUGLIASCO** in persona del Sindaco in carica Marcello Mazzù, con sede in Grugliasco (TO), piazza Matteotti n. 50, cod.fisc. 01472860012, giusta D.G.C. n. 303 del 2 novembre 2010, nonché Determinazione dirigenziale n. 868 del 25 novembre 2010, del **Comune di LA CASSA**, in persona del

Sindaco in carica Roberto Rolle, con sede in La Cassa (TO), piazza XXV Aprile n. 6, cod.fisc. 01560470013, giusta D.G.C. n. 105 del 6 novembre 2010, del **Comune di LA LOGGIA** in persona del Sindaco in carica Salvatore Gerace, con sede in La Loggia (TO), via Bistolfi n. 47, cod.fisc. 84500810019, P. Iva 02301970014, giusta D.G.C. n. 102 del 4 novembre 2010, del **Comune di MONCALIERI** in persona del Sindaco in carica Roberta Meo, con sede in Moncalieri (TO), piazza Vittorio Emanuele II cod.fisc. e P. Iva 01577930017, giusta D.G.C. n. 316 del 18 novembre 2010, del **Comune di NICHELINO** in persona del Dirigente Giovanni Carlo Franchino, con sede in Nichelino (TO), piazza G. di Vittorio, n. 1, P. Iva 01131720011, giusta Determinazione dirigenziale n. 1198 del 17 novembre 2010, del **Comune di NONE** in persona del Sindaco in carica Maria Luigia Simeone, con sede in None (TO), Piazza Cavour n. 9 cod.fisc. 85003190015, P. Iva 02393730011, giusta D.G.C. n. 131 del 4 novembre 2010, del **Comune di PIANEZZA** in persona del Sindaco in carica Claudio Gagliardi, con sede in Pianezza (TO), piazza Leuman n. 1 cod.fisc. e P. Iva 01299070019, giusta D.G.C. n. 202 del 3 novembre 2010, nonché Determinazione dirigenziale n. 560 del 26 novembre 2010, del **Comune di RIVOLI** in persona del Sindaco in carica Franco Dessì con sede in Rivoli (TO), corso Francia n. 98, cod.fisc. e P. Iva 00529840019, giusta D.G.C. n. 370 del 9 novembre 2010 nonché Determinazione dirigenziale n. 1513 del 30 novembre 2010, del **Comune di SAN GILLIO** in persona del Sindaco in carica Stefano Cavallero, con sede in San Gillio (TO), via Roma n. 6, cod.fisc.

86008190018, P. Iva 02028740013, giusta D.G.C. n. 101 del 28 ottobre 2010, nonché Determinazione dirigenziale n. 288 del 24 novembre 2010, del **Comune di VAL DELLA TORRE** in persona del Sindaco in carica Francesco Burrelli con sede in Val della Torre (TO), piazza Municipio n. 1, cod.fisc. 86003470019, P. Iva 04209220013, giusta D.G.C. n. 102 del 9 novembre 2010, nonché Determinazione dirigenziale n. 17-426/2010 del 22 novembre 2010, del **Comune di VENARIA REALE** in persona del Sindaco in carica Giuseppe Catania, con sede in Venaria Reale (TO), piazza Martiri della Libertà n. 1, P. Iva 01710650019, giusta D.G.C. n. 222 del 4 novembre 2010, nonché Determinazione dirigenziale n. 829 del 9 novembre 2010, del **Comune di VINOVO** in persona del Sindaco in carica Maria Teresa Margherita Mairo con sede in Vinovo (TO) piazza Marconi n. 1, cod.fisc. 0154430016, giusta D.G.C. n. 143 del 15 novembre 2010, del **Comune di VOLPIANO** in persona del Sindaco in carica Francesco Goia, con sede in Volpiano (TO), piazza Vittorio Emanuele II, n. 12, cod.fisc. 01573560016, giusta D.G.C. n. 246 del 25 novembre 2010 nonché Determinazione dirigenziale n. 666 del 26 novembre 2010, del **Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali** di Ciriè, in persona del Presidente in carica Andrea Pautrè, con sede in Ciriè (TO), piazza Castello n. 20, P. Iva 07233850010, giusta Deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 69 del 9 novembre 2010 nonché Determinazione del Responsabile del Centro Direzione generale e attività di supporto n. 591 del 22 novembre 2010, del **Consorzio Servizi Sociali IN.RE.TE. Ivrea**, in

persona del Direttore e legale rappresentante Carla Lucia Avalor, con sede in Ivrea (TO), via Jervis n. 24, cod. fisc. 07949370014, giusta deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 35 del 16 novembre 2010, nonché Deliberazione dell'Assemblea n. 25 del 16 novembre 2010, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Marco Yeullaz, presso il cui studio in Torino, via Maria Vittoria n. 6, eleggono domicilio, in forza di procure speciali in calce al presente atto

- amministrazioni ricorrenti -

contro

la **REGIONE PIEMONTE**, in persona del suo Presidente in carica on. Roberto Cota

- amministrazione resistente -

e nei confronti

del **Consorzio Monviso Solidale di Fossano** – Servizi socio-assistenziali dei 58 Comuni del Fossanese, Saluzzese e Saviglianese, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*

- controinteressato -

per l'annullamento

previa concessione di misure cautelari provvisorie

1) della **Deliberazione di Giunta Regionale n. 14-714 del 29 settembre 2010**, (pubblicata sul B.U. 7 ottobre 2010) avente ad oggetto *“Approvazione dei criteri transitori per la ripartizione del fondo regionale di cui all’art. 35 della L.R. 8/1/2004 n. 1 “Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento”*;

2) della **Determinazione** del Direttore vicario della Direzione delle Politiche sociali e politiche per la famiglia - Settore programmazione Socio-assistenziale, Integrazione socio-sanitaria e rapporti con gli Enti Gestori Istituzionali della Regione Piemonte **n. 387 del 15 ottobre 2010**, avente ad oggetto “*Fondo per gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Impegno di euro 29.648.736,67 sul capitolo 153157/2010*”;

3) degli altri atti del procedimento illegittimi preordinati, presupposti, consequenziali o comunque connessi

nonché per il risarcimento

dei danni tutti derivati e derivandi, con riserva di quantificazione in corso di causa.

* * *

ESPOSIZIONE DEI FATTI

E LORO INQUADRAMENTO NORMATIVO

Il presente ricorso concerne le prestazioni ed i servizi socio assistenziali, i soggetti coinvolti e le loro modalità di finanziamento.

La materia è disciplinata, a livello di legislazione nazionale, dalla legge 8 novembre 2000 n. 328, *Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che detta i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117 Cost..

Il legislatore regionale piemontese, nell'ambito dei principi di tale legge, ha emanato la Legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento* (pubblicata

sul B.U. 15 gennaio 2004, n. 2).

Gli interventi e servizi sociali disciplinati da tale normativa vengono individuati con riferimento all'art. 128 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (in materia di conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali), comprendendovi le attività di prevenzione, nonché le prestazioni socio-sanitarie di cui all'art. 3-septies del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 di *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*.

La Legge regionale n. 1/2004 stabilisce che la Regione programma ed organizza il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali secondo i principi di *“universalità, solidarietà, cooperazione, efficacia ed efficienza, omogeneità ed equità territoriale, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali”* (art. 2, comma 1).

Il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali vede il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali: oltre alla Regione nelle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento e verifica (art. 4), le province (art. 5), i Comuni, quali *“titolari delle funzioni concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale”*, che *“concorrono alla programmazione regionale, anche mediante l'elaborazione di proposte per la definizione del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali”* (art. 6) e le Aziende sanitarie locali, che assicurano *“le attività sanitarie a rilievo sociale e le prestazioni ad elevata integrazione sanitaria”* (art. 7), oltre a vari soggetti privati.

Nell'ambito delle proprie funzioni, la Regione deve, fra l'altro:

1a) definire gli *ambiti territoriali ottimali* per la gestione dei servizi sociali (art. 4, comma 1, lett. a);

2a) adottare il *piano regionale degli interventi e servizi sociali* al fine di provvedere all'integrazione socio-sanitaria, al riequilibrio territoriale ed al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro, della casa, dell'ambiente, del tempo libero, dei trasporti e delle comunicazioni (art. 4, comma 1, lett. c);

3a) effettuare la ripartizione, con le modalità dell'art. 35, del fondo regionale per le politiche sociali e la gestione di finanziamenti previsti da specifiche leggi regionali di promozione in materia di servizi sociali (art. 4, comma 1, lett. k).

1b) Gli *ambiti territoriali ottimali* sono disciplinati dall'art. 8, a mente del quale “*la Regione individua gli ambiti territoriali ottimali dei distretti sanitari o di multipli degli stessi quale ambito ottimale per la gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali*” (comma 1); tali ambiti “*sono definiti tramite forme di concertazione tra la Regione e gli enti locali con le medesime modalità previste per la predisposizione del piano regionale di cui all'art. 16*” (comma 2), nel rispetto del “*principio generale della coincidenza con gli ambiti territoriali sottesi ai distretti sanitari esistenti*” (comma 3).

2b) Non è stato invece ancora approvato dalla Regione il *piano regionale triennale degli interventi e servizi sociali*, anche se predisposto e concertato con gli enti interessati. La disciplina

dell'organizzazione dei servizi socio-assistenziali è contenuta nel piano socio-sanitario regionale approvato dal Consiglio regionale il 24 ottobre 2007 (cfr. doc. 1). In base all'art. 16, comma 2, il *piano regionale degli interventi e servizi sociali* deve essere integrato con il piano socio-sanitario regionale e con il piano di sviluppo, e deve essere predisposto “con il concorso dei comuni e delle province”, dovendo garantire “*il raccordo con i piani di zona, con l'obiettivo di assicurare omogeneità di integrazione socio-sanitaria e l'accesso dei cittadini alle prestazioni erogate*”. Infine, “*il piano regionale indica le aree e le azioni prioritarie di intervento, i criteri per la loro verifica e valutazione, nonché gli indirizzi e i criteri per la destinazione e il riparto del fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali di cui all'art. 35*” (comma 3).

3b) Il *fondo regionale per le politiche sociali e la gestione di finanziamenti* di cui all'art. 4, comma 1, lett. k) è disciplinato, come si è visto al punto precedente, dall'art. 35, rubricato *Le risorse finanziarie di parte corrente*, il cui comma 7 dispone che “*è costituito il fondo regionale per la gestione del sistema degli interventi e servizi sociali nel quale confluiscono le risorse proprie della Regione di cui al comma 4, le risorse indistinte trasferite dallo Stato, le risorse trasferite dalle province di cui all'art. 5, comma 4, nonché le risorse provenienti da soggetti pubblici e privati*”. Benché quindi assuma la denominazione di *fondo regionale*, esso è composto da finanziamenti provenienti da tutti i soggetti indicati.

Dal fondo regionale deve essere distinta la contribuzione

regionale – che pure confluisce nel fondo – di cui si occupa l’art. 35, comma 4, per cui “*la Regione concorre al finanziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali attraverso proprie specifiche risorse*”, specificando al comma 5 che tali risorse “*sono almeno pari a quelle dell’anno precedente, incrementate del tasso di inflazione programmato*”, al fine di assicurare la continuità delle azioni intraprese e dei programmi avviati.

I criteri di ripartizione del fondo regionale di cui sopra sono indicati al comma 10 dell’art. 35, con l’obiettivo di “*privilegiare gli enti gestori istituiti entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalla Regione, ai sensi dell’art. 8*”, nonché i seguenti enti gestori:

a) “*enti che assumono la gestione complessiva degli interventi e servizi sociali di livello essenziale;*

b) *enti che assicurano i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni spostando l’attenzione dalla domanda espressa ai bisogni rilevati;*

c) *enti che favoriscono la diversificazione e la personalizzazione degli interventi;*

d) *enti che promuovono la partecipazione effettiva di tutti i soggetti pubblici e privati e delle famiglie nella progettazione e nella realizzazione del sistema;*

e) *enti che assicurano, in via prioritaria, la risposta alle esigenze di persone portatrici di bisogni gravi;*

f) *enti che realizzano la massima integrazione tra sanità e assistenza, nonché il coordinamento delle politiche dei servizi sociali*

con le politiche della casa, dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro;

g) enti che garantiscono, attraverso l'attuazione di forme di controllo direzionale e di analisi costante delle attività in corso di gestione, la corrispondenza dei risultati effettivamente conseguiti con gli obiettivi prefissati nella fase programmatica, in termini di efficacia ed efficienza dei servizi e delle prestazioni ed assicurano un impegno finanziario dei comuni adeguato a sostenere le spese necessarie per fornire idonee risposte ai bisogni del territorio”.

Altra previsione fondamentale della L.R. n. 1/2004 è la disciplina delle prestazioni essenziali e dei livelli essenziali e omogenei delle prestazioni stesse, individuati rispettivamente agli artt. 18 e 19: essi devono essere “recepiti” dalla Giunta regionale “*sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia*” e “sentita la competente commissione consiliare previa concertazione con i comuni e con gli altri soggetti interessati di cui all'art. 14, comma 2, lett. a)” (che, prevedendo la concertazione e la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, rimanda ai soggetti di cui all'art. 1, comma 4, della legge (statale) n. 328/2000, cioè gli enti locali, le regioni e lo Stato).

Il livello essenziale delle prestazioni è costituito dagli interventi indicati dall'art. 22, comma 2, della legge 8 novembre 2000 n. 328, quali:

a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;

c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal Regio Decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla Legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla Legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per

quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

g) 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;

h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

A livello regionale, le prestazioni essenziali e i relativi livelli essenziali sono stati individuati e disciplinati dalla D.G.R. n. 51-11389 del 23 dicembre 2003, in applicazione del D.P.C.M. 29 novembre 2001 .

Queste, in sintesi, le più importanti previsioni della disciplina regionale di cui alla L.R. n. 1/2004, per quanto qui interessa.

* * *

La Giunta Regionale piemontese, con deliberazione n. 21-12880 del 28 giugno 2004 (che si allega sub doc. 2), ha stabilito i primi criteri “*sperimentali e transitori*” di cui all'Allegato A, per il

riparto del fondo regionale di cui all'art. 35 della L.R. n. 1/2004.

La ripartizione avviene sulla base di tre Aree di riferimento, nonché di specifici parametri e percentuali per ogni Area, ed in particolare:

1. Area A – Parametro popolazione residente: 50%; parametro dispersione territoriale: 5%;
2. Area B – Parametro Spese socio-assistenziali comunali: 10%;
3. Area C – Parametro soggetti non autosufficienti (anziani non autosufficienti e disabili) in carico ai residenti: 20%; Parametro soggetti minori (disabili e non disabili) in carico in rapporto ai residenti: 7%; Parametro anziani autosufficienti in carico in rapporto ai residenti: 4%; Parametro altre povertà e disagio adulti autosufficienti in carico in rapporto ai residenti: 4%.

Questi criteri sono stati sostituiti da quelli approvati dalla Giunta Regionale piemontese con **deliberazione n. 14-714 del 29 settembre 2010**, pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte n. 49 – Supplemento ordinario n. 1, del 7 ottobre 2010 - impugnata con il presente ricorso e allegata sub doc. 3 - avente ad oggetto “*Criteri transitori per la ripartizione del fondo regionale di cui all’art. 35 della L.R. 8/1/2004 n. 1 “Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento”*”.

I nuovi criteri, contenuti nell’Allegato A della D.G.R. n. 14-714, sono:

1. Parametro popolazione residente (35%);
2. Parametro popolazione residente di età superiore ai 75 anni (25%);
3. Parametro popolazione minorile residente (25%);
4. Parametro dispersione territoriale (15%), cioè in modo inversamente proporzionale al rapporto popolazione/superficie territoriale.

In via residuale, la deliberazione prevede altresì “*un meccanismo di riequilibrio delle assegnazioni*”, sulla base del raggiungimento o meno di obiettivi fissati dalla Regione e di accorpamento degli ambiti territoriali.

La Giunta regionale ha così deciso di destinare il fondo non più in base al numero di persone assistite effettivamente dai comuni ma in base a criteri demografici generali.

Ha previsto altresì, con riferimento ai costi, l'abbandono della quota di premialità regionale per i comuni che investono maggiormente in termini di *pro capite* di spesa destinato al sociale e non ha previsto alcuna analisi degli avanzi di amministrazione.

Più specificamente i nuovi criteri (ammesso che possano ritenersi tali) prendono a riferimento soltanto la popolazione residente e la dispersione territoriale, mentre non prevedono più - come faceva la D.G.R. 28 giugno 2004 - di assumere come riferimento, per il riparto del fondo, gli utenti annualmente in carico a ciascun ente gestore (come anziani non autosufficienti e adulti disabili, soggetti minori disabili e non, anziani autosufficienti, adulti autosufficienti in

condizioni di disagio), prevedendo, quale unico parametro di riferimento, la popolazione residente (cioè il numero complessivo della stessa, il numero degli anziani, non si sa perchè solo ultrasettantacinquenni, il numero dei minori, anche se non si trovano in condizione di disagio sociale) e la dispersione territoriale.

La D.G.R. n. 14-714 è stata “attuata” con Determinazione dirigenziale del Direttore vicario della Direzione delle Politiche sociali e politiche per la famiglia - Settore programmazione Socio-assistenziale, Integrazione socio-sanitaria e rapporti con gli Enti Gestori Istituzionali della Regione Piemonte, **n. 387 del 15 ottobre 2010** (impugnata con il presente ricorso e allegata sub doc. 4), con la quale vengono assegnati a ciascun gestore i fondi disponibili in base ai nuovi criteri approvati dalla Giunta: dall'Allegato 1 a tale determina si evince per ciascun Comune o Consorzio – tra cui quelli ricorrenti - l'assegnazione per l'anno 2010 (*colonna a*), i versamenti a titolo di acconto (*colonna b*) e le erogazioni a saldo (*colonna c*), in cui “ $a > b + c$ ”, da cui si evincono le detrazioni.

I criteri di ripartizione dei fondi regionali di cui alla D.G.R. n. 14-714 operano una illegittima ed ingiustificata perequazione tra gli enti gestori, singoli o associati, in quanto dalla loro applicazione derivano drastiche riduzioni delle risorse finanziarie per 24 enti gestori - di cui 14 in Provincia di Torino - riduzioni che oltretutto prescindono completamente dalla percentuale ed entità della contribuzione comunale, con la conseguenza che Comuni che già contribuiscono in misura elevata alla spesa sociale si vedono

ulteriormente ridurre i finanziamenti regionali (così, ad esempio, Comune di Nichelino, il Consorzio IN.RE.TE di Ivrea, il Comune di Rivoli, il C.I.S.A.P. Collegno-Grugliasco, il C.I.S. di Ciriè, etc.), mentre altri enti che si attestano su di una contribuzione intorno al 20 % vedono un ulteriore incremento della contribuzione da parte della Regione (così ad esempio il C.S.S.A. Valli Grana e Maira di Dronero).

Nella nota allegata sub doc. 5 sono riportate sinteticamente le riduzioni e la loro percentuale per ciascun ente gestore. Da essa si evince che i gestori vengono a subire una riduzione totale dei trasferimenti del fondo regionale pari ad € 3.313.830, equivalente al 3.2% della precedente erogazione (da € 103.027.438 ad € 99.713.608); si verifica inoltre lo spostamento di € 8.449.967 da 24 Enti Gestori ad altri 32 attraverso la diversa ripartizione.

I dati variano da un aumento del 37,3% ad una riduzione del 21,92%, nel caso del Consorzio di Collegno e Grugliasco, analogo a quello del 21,73% per la Città di Torino, o del 15,64 % per il Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali di Ciriè.

Dall'esame della Tabella applicativa dei nuovi criteri allegata alla Determinazione dirigenziale n. 387 del 15 ottobre 2010 (impugnata con il presente ricorso e allegata sub doc. 4) si evince che i 24 Enti Gestori sfavoriti "cedono" quote pari a 8.449.967 euro ad altri 32; poiché gli Enti della Provincia di Torino sono 22, il 63,6% di questi sono coinvolti nella riduzione e solo il 36,4% negli aumenti contributivi.

A livello territoriale non si evince la logicità della

discriminazione, neppure sulla base dei nuovi criteri approvati dalla Giunta.

L'analisi della composizione della cifra in riduzione indica come la gran parte della manovra pesi infatti sui territori della provincia di Torino, che contribuiscono con 7.116.413 euro (pari all' 84.2% della riduzione) ed in particolare, esemplificando:

	<u>riduzione 2010</u>	<u>riduzione 2011</u>
Comune di Alpignano	€ 37.074,98	€ 78.389,70
Comune di Druento	€ 18.337,98	€ 38.773,01
Comune di Givoletto	€ 7.109,15	€ 15.031,27
Comune di La Cassa	€ 3.884,58	€ 8.213,38
Comune di Pianezza	€ 29.898,97	€ 63.217,06
Comune di San Gillio	€ 6.503,06	€ 13.749,78
Comune di Val della Torre	€ 8.202,70	€ 17.343,42
Comune di Venaria	€ 75.131,34	€ 158.854,41
Comune di Rivoli	€ 96.647,29	€ 231.143,37
C.I.S.A.P.	€ 249.416,46	€ 450.959,44
C.I.S. di Ciriè	€ 350.739,91 (nel biennio)	
Consorzio IN.RE.TE.	€ 25.923,44 (nel biennio)	

Appartengono al C.I.S.A.P. i Comuni di Collegno e Grugliasco, mentre appartengono al C.I.S. – Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-assistenziali di Ciriè i Comuni di Ciriè, Barbania, Borgaro, Caselle, Fiano, Front, Grosso, Levone, Mathi, Nole, Robassomero, Rocca, San Carlo, San Francesco al Campo, San Maurizio, Vauda e Villanova, mentre al Consorzio IN.RE.TE appartengono i Comuni di

Agliè , Albiano d'Ivrea, Alice Superiore, Andrate, Azeglio, Bairo, Baldissero, Banchette, Bollengo, Borgiallo, Borgofranco d'Ivrea, Borgomasino, Brosso, Burolo, Caravino, Carema, Cascinette d'Ivrea, Castelnuovo Nigra, Chiaverano, Cintano, Collettero, Castelnuovo, Collettero Giacosa, Cossano Canavese, Fiorano Canavese, Issiglio, Ivrea, Lessolo, Loranze, Lugnacco, Maglione, Meugliano, Montalto, Dora, Nomaglio, Ozegna, Palazzo Canavese, Parella, Pavone, Pecco, Piverone, Quagliuzzo, Quassolo, Quincinetto, Rueglio, Salerano, Samone, Settimo, Rottaro, Settimo Vittone, Strambinello, Tavagnasco, Torre Canavese, Trausella, Traversella, Vestignè, Vico Canavese, Vidracco, Vistrorio.

Le drastiche riduzioni in danno dei Comuni e dei Consorzi della Provincia di Torino, che ricorrono con il presente atto avverso le determinazioni regionali che ne sono la causa, sono tali da mettere in dubbio la stessa possibilità di erogazione dei servizi e delle attività intraprese.

Per quanto concerne l'anno 2010, in cui la riduzione è meno drastica, ma comunque sensibile (si è visto che è pari al 3,2 %), il dato è aggravato dal fatto che le riduzioni sono state operate alla fine dell'anno (la D.G.R. n. 14_714 è stata pubblicata sul B.U.R. il 7 ottobre 2010!), e ovviamente gli enti gestori avevano fatto assegnamento sulle risorse loro assegnate con il bilancio preventivo regionale, nonché sul principio di intangibilità della spesa storica di cui all'art. 35, comma 6, della L.R. n. 1/2004 già sopra richiamato e sempre rispettato dalla Regione.

Queste preoccupazioni sono evidentemente fondate, come puntualmente conferma la preoccupata lettera del Difensore civico presso il Consiglio Regionale del 5 ottobre 2010 (che si allega sub doc. 6), indirizzata ai Presidenti dei Consorzi Intercomunali socio-assistenziali piemontesi, nonché al Presidente della Regione e all'Assessore regionale Caterina Ferrero (proponente della D.G.R. n. 14-714), che riferisce di *“allarmanti segnalazioni pervenute a questo Ufficio da associazioni di volontariato e, soprattutto, da cittadini utenti ... in merito a riduzioni dei servizi socio-assistenziali”*.

Significativo il richiamo, operato dal Difensore civico, all'art. 19 della L.R. n. 1/2004, che assicura, come si è visto, i livelli essenziali e omogenei delle prestazioni, gli enti gestori *“sono tenuti a garantire su tutto il territorio”*, in conformità alla D.G.R. n. 51-11389 del 23 dicembre 2003, che impone l'applicazione dei *Livelli essenziali d'assistenza* (L.E.A.) di cui al D.P.C.M. 19 novembre 2001 (aggiunge il Difensore civico che *“eventuali misure di contenimento della spesa pubblica adottati dalle competenti amministrazioni ... in ogni caso non potranno intaccare i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie”*).

Si ha invece fondato motivo di ritenere che le drastiche ed ingiustificate riduzioni dei finanziamenti regionali operate dalla Giunta regionale piemontese incidano inevitabilmente sull'erogazione anche di prestazioni essenziali, e che pertanto gli atti che le dispongono dovranno essere dichiarati illegittimi per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I

Violazione e/o falsa applicazione di legge in riferimento agli artt. 18, 19 e 35 della Legge Regione Piemonte n. 1/2004 – Violazione e/o falsa applicazione di legge in riferimento all’art. 21 della Legge n. 42/2009 e all’art. 14 del D.L. n. 78/2010 convertito in Legge n. 122/2010 – Eccesso di potere per sviamento, travisamento di circostanze di fatto e dei presupposti giuridici, incongruità dell’istruttoria, contraddittorietà ed illogicità della motivazione

La deliberazione della Giunta Regionale piemontese n. 14-714 del 29 settembre 2010 muove, come si legge nel suo preambolo, da un’*analisi di contesto* e da un *quadro normativo*, in cui si inseriscono – o si dovrebbero inserire - le nuove disposizioni.

Quanto al *quadro normativo* riportato nella deliberazione, che ne costituirebbe l’antecedente giuridico più prossimo, si rileva quanto segue.

I A.

Il presupposto normativo dei nuovi criteri “*transitori*” - si legge nel preambolo della D.G.R. n. 14-714 - è costituito dalla legge (statale) 5 maggio 2009, n. 42, “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’art. 119 della Costituzione*”, che, secondo quanto afferma la stessa Giunta regionale, prevede “*il superamento graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica, intesa come ammontare della spesa che storicamente si*

è consolidata nelle amministrazioni pubbliche divenendo il criterio base dell'attuale sistema di finanza derivata”.

La prima obiezione che si potrebbe muovere è che, se graduale deve essere l'applicazione dei nuovi criteri, tale non può definirsi, riduzioni che in taluni casi superano il 20 % non possono certo definirsi gradualità.

La legge n. 42/2009 tuttavia, come è connaturato alla fonte (legge-delega), non contiene disposizioni immediatamente precettive, ma principi cui dovrà attenersi il Governo nell'emanare i decreti attuativi del c.d. “federalismo fiscale”, decreti che a momento della proposizione del presente ricorso non risulta ancora siano stati emanati.

Né la Regione può sostituirsi al Governo nell'attuazione della delega, della quale non è destinataria.

La legge n. 42/2009 non può quindi costituire un valido presupposto giuridico normativo per disapplicare la normativa regionale vigente in materia di riparto della spesa socio-assistenziale, dovendo ancora essere disciplinati (da fonte legislativa regionale ex art. 117 Cost.) quei “sistemi di trasferimento delle risorse non più parametrati alla spesa in precedenza sostenuta” che la legge n. 42/2009 si prefigge quali obiettivi da raggiungere, in particolare quelli basati “*su fabbisogni e costi standard per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”, costi e livelli peraltro non ancora disciplinati.

I criteri approvati con la D.G.R. 14-714 non individuano

comunque i livelli essenziali e i relativi costi standardizzati, introducono invece criteri perequativi di distribuzione delle risorse estranei anche alla logica dei livelli essenziali, con ciò costituendo falsa applicazione dei suoi stessi presupposti normativi.

A differenza di quelli previsti dalla D.G.R. del 2004, che faceva riferimento ai bisogni dichiarati, i nuovi criteri costituiscono una modalità di finanziamento del sociale generica e arbitraria, in netto contrasto con la L.R. 1/2004, come meglio chiarito al punto seguente (sub II).

Essi inoltre non individuando i livelli essenziali e i relativi costi standardizzati, come pure vorrebbe il legislatore nazionale, ma introducono misure perequative di distribuzione delle risorse estranee alla logica dei livelli essenziali e ai principi della L.R. n. 1/2004, che non avrebbero potuto essere deliberati dalla Giunta Regionale non solo alla luce degli artt. 35, commi 2,4 e 6, come chiarito meglio in seguito, ma anche sulla base della legge (statale) 5 maggio 2009, n. 42, che conferisce alla Giunta esclusivamente il compito, da una parte, di superamento della cd “*quota storica*” e, dall’altra, di determinare una “*quota capitaria sociale necessaria per assicurare i livelli essenziali e omogenei delle prestazioni*” socio-assistenziali.

I criteri qui contestati configgono con i cd costi *standard* - introdotti nel sistema finanziario “retributivo” delle prestazioni e dei servizi pubblici più essenziali, in relazione ai fabbisogni (altrettanto *standard*) da soddisfare, individuati per garantirne l’erogazione su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e appropriatezza

– che rappresentano il nuovo modello economico di riferimento sul quale fondare il finanziamento integrale dell’attività pubblica afferente l’erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (tra i quali l’assistenza sociale) e che, sostanzialmente, riguardano la rideterminazione del *quantum* ideale necessario per assicurare le prestazioni/servizi essenziali, cioè quanto questi dovranno “costare” nei diversi territori regionali, in favore dei quali andranno, rispettivamente, attribuite le risorse relative, da doversi definire in rapporto al loro fabbisogno *standard*. Quest’ultimo inteso come un obiettivo indicatore di bisogno finanziario - da valorizzarsi tenendo conto delle numerose variabili socio- economiche che caratterizzano le singole regioni - strumentale a rendere esigibili i livelli essenziali delle prestazioni ad un livello quali-quantitativo altrettanto *standard*, e non già minimo, cioè garante di un apprezzabile ed efficiente livello di erogazione.

Inoltre la disciplina della materia *de qua* rientra in parte nella legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. (disciplina socio-sanitaria), in parte in quella esclusiva ex art. 117, comma 4, per cui “*spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*”, in particolare per quanto concerne gli aspetti organizzativi e di autonomia contabile, il che esclude un intervento diretto del legislatore statale *in subjecta materia*.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. 13 marzo 2006, n. 134; v. anche la sentenza n. 282/2002) “*la competenza*

legislativa concorrente concernente la tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è “assai più ampia” rispetto alla precedente relativa all’”assistenza ospedaliera” (sentenza n. 270 del 2005) ed esprime “l’intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”.

Di qui la censura di falsa applicazione di legge in riferimento alle legge n. 42/2009.

I B.

Parimenti incongruo è il riferimento, contenuto nella D.G.R. n. 14-714, all’art. 14 del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 (“*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”), convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, “*ove si prevedono forme obbligatorie di esercizio di funzioni dei comuni*”, in quanto tali forme non sono ancora né potrebbero essere attuate senza l’intervento della “*legge regionale attuativa per l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l’esercizio delle funzioni*”, come si legge nella stessa deliberazione regionale in commento.

Ascrivere queste leggi al *Quadro normativo* è improprio e fuorviante, richiedendo tali fonti atti di normazione integrativa e applicativa, sia a livello nazionale che a quello regionale, non essendo suscettibili di attuazione in sede amministrativa regionale i principi contenuti in queste disposizioni.

La stessa Giunta regionale riconosce che quelli cui si ispira

sono principi rispondenti “*al quadro normativo nazionale e regionale in via di definizione*”, e non quindi le norme oggi in vigore.

Nella parte dispositiva della D.G.R. n. 14-714 si legge infatti che “*i criteri sono adottati in via transitoria nelle more della definizione dell’iter di attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42 ... e del decreto legge 30 luglio 2010 n. 122*”, ma vengono tuttavia applicati – retroattivamente e quindi in violazione dell’art. 3 Cost. – all’esercizio 2010, quasi concluso, e con criteri ancora più stringenti al 2011, limitandosi la Giunta regionale a demandare “*ad apposita deliberazione annuale della Giunta regionale la definizione di modalità di riequilibrio delle assegnazioni sulla base degli specifici criteri previsti nell’Allegato A*”, in questo caso con l’assoluta incertezza delle fonti legislative cui si potrà ispirare tale attività di adeguamento.

In questo contesto normativo non è dunque giustificata la violazione della vigente normativa in materia di servizi socio-assistenziali qui di seguito più analiticamente riportata.

II

Violazione e/o falsa applicazione di legge in riferimento agli artt. 2, 4, 6, 8, 14, 16, 18, 19, 35 (sotto diversi profili) della Legge Regione Piemonte n. 1/2004 - Violazione e/o falsa applicazione di legge in riferimento agli artt. 3, 4, 18 e 22 della legge n. 328/2000, nonché del D.P.C.M. 19 novembre 2001 – Eccesso di potere per sviamento, travisamento di circostanze di fatto, incongruità dell’istruttoria, contraddittorietà ed illogicità della motivazione –

Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione ex art. 97 Cost. – Violazione dell'art. 117, lett. m), Cost. - Incompetenza

II A.

La D.G.R. n. 14-714 si pone come obiettivo, come si è visto, “*il superamento graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica, intesa come ammontare della spesa che storicamente si è consolidata nelle amministrazioni pubbliche divenendo il criterio base dell'attuale sistema di finanza derivata*”.

Nel preambolo della D.G.R. n. 14-714 vengono così precisati gli *Obiettivi della deliberazione*: muovendo dalla “*incertezza del quadro delle risorse regionali disponibili nei prossimi anni*”, e dalla “*rigidità dell'attuale sistema di erogazione delle prestazioni e degli interventi sociali piemontesi*”, in una “*situazione di graduale riduzione della spesa pubblica, regionale e locale, anche per le politiche di finanziamento del sistema di welfare regionale*”, la soluzione individuata è quella di “*superare la logica del mero mantenimento della spesa storica nel tempo e procedere a ridefinire un assetto di priorità tra gli interventi di protezione sociale*”.

La “*storicizzazione*” della spesa socio assistenziale deriva, come si è visto, dal disposto del comma 6 dell'art. 35 della L.R. n. 1/2004, per cui le risorse regionali erogate agli enti gestori “*sono almeno pari a quelle dell'anno precedente, incrementate del tasso di inflazione programmato*”. Senza questa certezza, la programmazione degli enti gestori verrebbe vanificata, non potendo diversamente

effettuare ed attuare programmi anche solo di medio respiro.

Diverso concetto è quello della “quota storica”, assegnata nell'esercizio precedente ad un determinato ente, che la stessa D.G.R. 21-12880 del 28 giugno 2004 si pone di superare.

La Giunta regionale non poteva violare il principio di storicizzazione della spesa in favore degli enti gestori nel loro complesso, in quanto presidiata *ex lege* dall'art. 35, comma 6, che assicura la continuità del finanziamento regionale e quindi delle azioni del *welfare*.

Anche l'art. 4 della Legge n. 328/2000 assicura che *“la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'art. 1, comma 3”*.

Nel preambolo della deliberazione impugnata si legge che negli ultimi quattro anni si è assistito ad una progressiva riduzione del finanziamento del “fondo delle politiche sociali” di cui all'art. art. 35, comma 7, della L.R. n. 1/2004. Detta disposizione, come si è visto, istituisce il *“il fondo regionale per la gestione del sistema degli interventi e servizi sociali nel quale confluiscono le risorse proprie della Regione di cui al comma 4, le risorse indistinte trasferite dallo Stato, le risorse trasferite dalle province di cui all'art. 5, comma 4, nonché le risorse provenienti da soggetti pubblici e privati”*.

Risulta effettivamente dalla Tabella riportata nel preambolo della D.G.R. n. 14-714 che il fondo regionale, dagli € 138.668.969,85

del 2007, si è progressivamente ridotto agli € 130.371.038,38 del 2008, quindi agli € 118.214.679,11 del 2009 (i dati riportati sono contenuti nell'*Analisi di contesto* contenuta nel preambolo della stessa D.G.R. n. 14-714 e sono comprensivi del *Fondo nazionale per le politiche sociali*).

Questa progressiva riduzione non riguarda però la contribuzione regionale, e quindi non intacca il divieto di riduzione di cui all'art. 35, comma 6, che vincola il solo finanziamento regionale.

Se infatti si esamina l'andamento della voce *Fondo regionale politiche sociali* nella stessa Tabella, si può verificare che la spesa regionale è sempre stata crescente, dagli iniziali € 54.000.000,00 del 2004 agli € 82.300.000,00 del 2009 (importo che si ricava sommando la quota 2010, pari a € 79.937.500,00, con la detrazione di € 2.362.500,00 rispetto all'anno precedente – 2009 - come si legge nel preambolo della deliberazione: l'importo indicato in Tabella di € 81.000.000,00 è evidentemente erroneo).

Il principio di cui all'art. 35, comma 6, è stato dunque rispettato dalla Regione sino al 2009, con il costante incremento della spesa per il socio-assistenziale.

Non potendo modificare la legge regionale, la Giunta non avrebbe potuto disapplicare l'art. 35 senza incorrere nei vizi denunciati.

Nella D.G.R. n. 14-714 viene richiamata la L.R. 3 agosto 2010, n. 18, "*Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010*", che prevederebbe una riduzione della spesa regionale per il

welfare, rispetto a quanto indicato nel bilancio di previsione, di € 2.362.500,00, per cui il Fondo regionale viene “ridefinito in un importo finale di €79.937,500,00”.

Si deve tuttavia rammentare che, in base all'art. 2, comma 1, della L.R. n. 1/2004, “*la Regione programma ed organizza il sistema integrato degli interventi e servizi sociali secondo i principi di ... copertura finanziaria e patrimoniale”.* Una lettura corretta di tale disposizione – anche alla luce del principio di leale collaborazione tra enti, di rilevanza costituzionale - induce a ritenere che, anche in ipotesi di riduzione complessiva delle risorse disponibili, la Giunta regionale non poteva decrementare le risorse per il sociale; in ogni caso non poteva praticare ad uno o più enti gestori (come ai ricorrenti) riduzioni tali rispetto all'esercizio precedente e allo stesso bilancio regionale di previsione da non consentire la prosecuzione nelle attività intraprese e delle prestazioni erogate.

Poiché i tagli ai finanziamenti, per gli enti ricorrenti, influiscono direttamente sulla stessa possibilità di erogare prestazioni essenziali, o di mantenere il livello essenziale ed omogeneo delle stesse, come impone la normativa sopra citata, si riprenderà la censura allorché si tratterà di tali prestazioni.

II B.

Si è visto che l'art. 35, comma 10, della L.R. n. 1/2004 detta i criteri di erogazione del fondo regionale (in cui, si rammenta, confluiscono non solo risorse regionali, ma anche statali, provinciali, etc., come dispone il comma 7 dello stesso art. 35).

Tali criteri sono volti a “*privilegiare*” determinati soggetti, in un’ottica premiale di determinate attività, quali:

“enti gestori istituiti entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalla Regione, ai sensi dell'art. 8”, nonché:

1. *enti che assumono la gestione complessiva degli interventi e servizi sociali di livello essenziale;*

2. *enti che assicurano i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni spostando l’attenzione dalla domanda espressa ai bisogni rilevati;*

3. *enti che favoriscono la diversificazione e la personalizzazione degli interventi;*

4. *enti che promuovono la partecipazione effettiva di tutti i soggetti pubblici e privati e delle famiglie nella progettazione e nella realizzazione del sistema;*

5. *enti che assicurano, in via prioritaria, la risposta alle esigenze di persone portatrici di bisogni gravi;*

6. *enti che realizzano la massima integrazione tra sanità e assistenza, nonché il coordinamento delle politiche dei servizi sociali con le politiche della casa, dell’istruzione, della formazione professionale e del lavoro;*

7. *enti che garantiscono, attraverso l’attuazione di forme di controllo direzionale e di analisi costante delle attività in corso di gestione, la corrispondenza dei risultati effettivamente conseguiti con gli obiettivi prefissati nella fase programmatoria, in termini di efficacia ed efficienza dei servizi e delle prestazioni ed assicurano un*

impegno finanziario dei comuni adeguato a sostenere le spese necessarie per fornire idonee risposte ai bisogni del territorio”.

Tali criteri hanno trovato attuazione, sia pure in via “*sperimentale e transitoria*”, con la D.G.R. n. 21-12880 del 28 giugno 2004, che è stata “*sostituita*” dalla D.G.R. n. 14-714, che detta altri criteri e parametri, quali:

1. Parametro popolazione residente (35%);
2. Parametro popolazione residente di età superiore ai 75 anni (25%);
3. Parametro popolazione minorile residente (25%);
4. Parametro dispersione territoriale (15%);

Questi nuovi criteri non tengono in alcuna considerazione quelli di cui all'art. 35, comma 10, con conseguente violazione di tale disposizione.

Addirittura il criterio residuale che chiude l'Allegato A alla D.G.R. n. 14-714 prevede “*un meccanismo residuale di riequilibrio delle assegnazioni*” stabilito dalla Giunta medesima, che tenga conto, fra l'altro, “*dell'ampliamento degli ambiti territoriali di riferimento per la gestione dei servizi socio-assistenziali*”, o “*la trasformazione della gestione diretta delle prestazioni sociali o socio-sanitarie in prestazioni acquistate da fornitori accreditati*”, tramite accordi stipulati “*a livello di ASL*” con istituzioni pubbliche e private.

Questi criteri sono antitetici e comunque incompatibili con quanto stabilito dal legislatore regionale, come risulta dal raffronto tra norma legislativa e deliberazione; si pensi ad esempio, al criterio della

gestione negli ambiti territoriali ottimali da questo previsti, che da criterio premiante diventa modello da superare.

L'art. 16 della L.R. n. 1/2004 dispone inoltre, al comma 3, che “il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ... indica i criteri per la destinazione e il riparto del fondo regionale per la gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali di cui all'art. 35”, e che detto piano è predisposto “con il concorso dei comuni e delle province” (comma 2).

L'art. 35, comma 8, dispone che “il fondo regionale ... è annualmente ripartito tra i comuni singoli o associati secondo criteri individuati dalla Giunta regionale, informata la Commissione consiliare competente, sulla base delle indicazioni contenute nel piano regionale”.

Dalle norme sopra richiamate deriva quindi che:

- 1) la Giunta non può approvare nuovi criteri di riparto del fondo regionale, se non nella forma di proposta da recepirsi nel piano regionale, di approvazione consiliare;
- 2) la determinazione dei criteri di riparto del fondo deve avvenire previa concertazione con i comuni che dovranno gestire i fondi.

Entrambe queste disposizioni sono state violate dalla D.G.R. n. 14-714, che incorre pertanto nelle censure sopra formulate.

II C.

La riduzione della contribuzione regionale ai servizi socio-assistenziali per numerosi Comuni della Provincia di Torino ha

inevitabilmente riflessi, come sopra evidenziato, sulla quantità e qualità delle prestazioni e servizi erogabili, e quindi sui livelli essenziali delle prestazioni medesime, di cui ai citati artt. 18 e 19 della L.R. n. 1/2004, che i Comuni ed i loro consorzi non potranno più integralmente erogare.

L'art. 19 disciplina, nell'ambito dei principi della formazione statale, i *“Livelli essenziali e omogenei delle prestazioni”*, disponendo, al comma 1, che devono essere recepiti in un provvedimento della Giunta Regionale, *“sentita la competente commissione consiliare”* e *“previa concertazione con i Comuni interessati”*.

L'art. 35, comma 2, nell'assicurare ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative relative all'attuazione degli interventi, precisa che *“la Giunta regionale, di concerto con i comuni singoli o associati, individua una quota capitaria sociale necessaria per assicurare i livelli essenziali e omogenei delle prestazioni di cui all'art. 19”*.

Laddove quindi la Giunta intenda operare sulla disciplina o comunque sulla possibilità di erogazione di prestazioni essenziali o sui livelli essenziali di tali prestazioni, deve avviare una procedura concertata con i Comuni e gli enti gestori, oltre che interpellare la Commissione consiliare competente.

La drastica riduzione del finanziamento regionale nei confronti di molteplici enti gestori non può non influire sulla erogazione delle prestazioni essenziali o sul loro livello, e la prima conferma di questo assunto la troviamo nella lettera del Difensore civico regionale del 5 ottobre 2010 (prodotta sub doc. 6); con la conseguenza che la Giunta

avrebbe dovuto interpellare i gestori anziché procedere unilateralmente alla riduzione di finanziamenti che intaccano prestazioni e livelli, che costituiscono oggetto di legislazione statale ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (si veda sul punto la sentenza Corte Cost. 31 marzo 2006 n. 134).

Tali incumbenti procedurali non sono stati attivati nel caso che ci occupa, per cui la Giunta Regionale non poteva validamente intervenire (unilateralmente) sulla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni.

II D.

L'art. 6 della L.R. n. 1/2004, nell'attribuire ai Comuni, come si è visto sopra, la titolarità "*delle funzioni concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale*", dispone espressamente che essi "concorrono alla programmazione regionale, anche mediante l'elaborazione di proposte per la definizione del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali" di cui all'art. 16 della stessa legge (comma 1), lo strumento che, come si è visto al punto precedente, indica anche i criteri di riparto dei finanziamenti regionali.

Lo stesso art. 6 dispone, al comma 2, che i Comuni "programmano e realizzano il sistema locale degli interventi sociali a rete, stabilendone le forme di organizzazione e di coordinamento, i criteri gestionali e le modalità operative ed erogano i relativi servizi".

Anche l'art. 3 della Legge (statale) n. 328/2000 impone che gli enti istituzionali preposti (Regioni, province, comuni) "*provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli*

interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, fra l’altro con la “*concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali*” (comma 2, lett. b).

Tali competenze e garanzie partecipative sono state vanificate dalla D.G.R. n. 14-714, che ha cancellato ogni momento partecipativo e consultivo delle amministrazioni comunali e delle loro forme associative.

Lo strumento del *piano regionale degli interventi e dei servizi sociali*” di cui all’art. 16 della L.R. n. 1/2004, nonché dell’art. 18 della legge n. 328/2000, costituisce indubbiamente il più importante momento partecipativo della programmazione, in quanto deve essere redatto “*con il concorso dei comuni e delle province*” (comma 2), e ovviamente il legislatore regionale, per quanto concerne le scelte poste “a valle” del piano regionale, presuppone che tale fase programmatica concertata si sia già svolta.

In mancanza del piano socio-assistenziale– mai approvato, come si è detto, dal Consiglio regionale – le decisioni della Giunta che influiscono sulla programmazione ed organizzazione dei servizi, come pure sulla possibilità di erogazione delle prestazioni essenziali o del livello essenziale delle medesime, come definiti agli artt. 18 e 19 della L.R. n. 1/2004, devono essere concertati con i Comuni, e comunque non possono essere validamente effettuate senza l’approvazione del piano.

A conferma di questa conclusione depone anche il tenore letterale dell’art. 14 della L.R. n. 1/2004, per cui “la Regione, le

province e i comuni adottano come metodo della programmazione ... la concertazione e la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali”.

Di qui gli ulteriori motivi di illegittimità indicati in epigrafe.

II E.

L’art. 8 della L.R. n. 1/2004 disciplina, come si è visto, gli ambiti territoriali ottimali, disponendo che “la Regione individua gli ambiti territoriali ottimali dei distretti sanitari o di multipli degli stessi quale ambito ottimale per la gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali” (comma 1), precisando che tali ambiti “sono definiti tramite forme di concertazione tra la Regione e gli enti locali con le medesime modalità previste per la predisposizione del piano regionale di cui all’art. 16” (comma 2), nel rispetto del “principio generale della coincidenza con gli ambiti territoriali sottesi ai distretti sanitari esistenti” (comma 3).

L’ambito territoriale costituisce criterio premiante nella distribuzione del fondo regionale, giusto il disposto dell’art. 35, comma 10, più volte richiamato, per cui “i criteri per il riparto del fondo regionale sono finalizzati a privilegiare gli enti gestori istituiti entro gli ambiti territoriali ottimali individuati dalla Regione ai sensi dell’articolo 8”, ancorando ad una precisa dimensione territoriale – l’ambito individuato sulla base dei parametri di cui all’art. 8 – il criterio di erogazione privilegiata dei finanziamenti.

La D.G.R. n. 14-714, nell’ambito dei criteri di riequilibrio di cui all’Allegato A, sostituisce al predetto criterio premiale quello dell’“ampliamento degli ambiti territoriali di riferimento per la

gestione dei servizi socio-assistenziali”, in violazione degli artt. 8 e 35 sopra richiamati, che fanno coincidere l’ambito territoriale ottimale con il distretto sanitario (o suo multiplo), come è articolata attualmente la rete comunale dei servizi socio-assistenziali.

II F.

Dalla disamina che precede si evince che i nuovi criteri, oltre che violare le specifiche disposizioni sopra richiamate, rivelano il difetto o comunque la illogicità della motivazione, la disparità di trattamento la loro ingiustizia manifesta, in considerazione del fatto che, in particolare nei contesti più urbanizzati, dove il disagio e i problemi sociali sono più diffusi, dove gli anziani non autosufficienti sono più soli e più bisognosi di assistenza, dove i minori in difficoltà e le famiglie con persone disabili più concentrate, i contributi regionali sono stati ridotti sino a pregiudicare gli stessi livelli assistenziali irrinunciabili in base alla vigente legislazione.

L’ulteriore riduzione dei fondi per l’anno 2011 derivante dall’applicazione integrale dei nuovi criteri, senza la previsione di fattori di riequilibrio, e la riduzione del finanziamento regionale in danno dei ricorrenti, è notevole e lascia nell’incertezza le civiche amministrazione circa le previsioni di Bilancio 2011 non sa ancora con quali mezzi far fronte alle esigenze del settore socio assistenziale. Si profila pertanto un eccesso di potere nei termini sopra indicati nonché una violazione del principio di certezza dell’ordinamento giuridico.

III

Eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto di motivazione, arbitrarietà dell'azione amministrativa, irragionevolezza e disparità di trattamento - Violazione dei principi costituzionali e comunitari di certezza, coerenza, stabilità e affidamento dell'ordinamento giuridico - Violazione diritto dei cittadini ai servizi, del principio di affidamento e buona fede e del principio generale della irretroattività degli atti amministrativi - Violazione art.11 Preleggi - Illegittimità derivata per quanto concerne la Determinazione Dirigenziale n.357/2010

La Delibera impugnata è altresì illegittima perché i consistenti tagli ai finanziamenti (sia derivanti dalla mancata integrazione dei fondi che dalla previsione di nuovi criteri), vengono assunti con efficacia retroattiva al 1 gennaio 2010.

Il vizio di potere è manifesto: l'applicazione retroattiva dell'atto deliberativo vanifica le attività di programmazione dell'Ente ricorrente e si pone in contrasto con il principio di stabilità delle previsioni e di mantenimento degli equilibri autorizzati con la manovra stessa.

L'atto in questione, non motivando in ordine alla prevista retroattività, dopo aver dettato i criteri di ripartizione del fondo sopra indicati, stabilisce semplicemente che *“i criteri sono adottati in via transitoria nelle more della definizione dell'iter di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 e del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122”*; demandando *“ad apposita deliberazione annuale della Giunta*

regionale la definizione di modalità di riequilibrio delle assegnazioni sulla base degli specifici criteri previsti nell'allegato A“ e stabilendo “per l'anno 2010, quale modalità di riequilibrio delle assegnazioni sulla base dei nuovi criteri di cui all'allegato A, che dall'applicazione degli stessi la quota spettante a ciascun ente gestore non possa superare quella percepita nell'anno 2009, considerato il decremento generale delle risorse regionali e statali; le risorse finanziarie teoricamente assegnabili e non attribuite sono ridistribuite agli enti gestori con saldo negativo in misura proporzionale alle quote ad ognuno spettanti”.

La previsione della retroattività viola il principio della tutela dell'affidamento nella stabilità dell'ordinamento giuridico – che trova origine negli articoli 3, 23, 53 e 97 Cost. ed è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico costituendo uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni - e della buona fede -intesa come principio costituzionale non scritto allargato ad uno spettro di rapporti pressoché illimitato nell'ambito della comunità civile e che abbraccia ogni branca dell'ordinamento.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte posto in rilievo che il principio di irretroattività dell'azione amministrativa è espressione dell'esigenza di garantire la certezza dei rapporti giuridici, oltreché del principio di legalità (Cons.Stato n. 4503/2010; n. 4226/2010; Tar Puglia – Bari, Sez. II, 19 marzo 2009, n. 606; Tar Veneto Venezia 24 dicembre 2008, n.3990).

Ha stabilito in proposito la giurisprudenza del Consiglio di Stato che *“Quanto all'aspetto relativo alla retroattività della delibera impugnata, va messo in evidenza che la giurisprudenza, proprio con riferimento alle modificazioni tariffarie nel settore della sanità, ha affermato che l'atto regionale di programmazione sanitaria, volto a fissare le tariffe regionali per le prestazioni rese in regime di accreditamento, può operare con efficacia retroattiva per il periodo già trascorso, ma lo stesso deve considerarsi illegittimo qualora intervenga con notevole ritardo, in modo da non assicurare una regolare ed uniforme erogazione del servizio ed un'adeguata programmazione dell'attività dei singoli operatori, ponendosi in tal guisa in contrasto con la ratio sottesa a qualsiasi attività di pianificazione e con i preminenti interessi pubblici e privati che la legge ha inteso salvaguardare“* (Consiglio Stato, sez. I, 9 gennaio 2008, n. 743).

E' opportuno in proposito anche il richiamo all'art. 11 delle Preleggi, che disciplina il principio di irretroattività della legge, per cui una norma non può essere applicata a situazioni di fatto o a rapporti giuridici sorti e conclusi anteriormente alla sua entrata in vigore; tali devono ritenersi – perché irreversibili – gli impegni di spesa assunti dai Comuni e dai loro consorzi per l'erogazione di prestazioni socio-assistenziali.

Di qui gli ulteriori profili di illegittimità degli atti impugnati.

IV

Illegittimità costituzionale per violazione degli artt.38, 117

commi 4 e 6, 118 e 119 Cost.

In subordine rispetto alle superiori difese, ove il Giudice dovesse ritenere che la riduzione complessiva del finanziamento da parte della Regione Piemonte nei confronti degli enti gestori in forza della Deliberazione della Giunta Regionale impugnata costituisca atto applicativo della Legge regionale n.18/2010, e fatte salve le restanti censure, si porrebbe il problema di legittimità costituzionale della Legge regionale.

La Legge Regionale 3 agosto 2010, n. 18 di assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010, nella parte in cui ha operato la riduzione degli stanziamenti per il *welfare* pari a 12 milioni di Euro, appare in contrasto con gli artt.38, 117 commi 4 e 6, 118 e 119 Cost., nonché, come già sopra evidenziato, con il principio di leale collaborazione tra Enti.

Alla luce della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 di riforma del Titolo V della Costituzione, che ha modificato l'art. 117 Cost., sottraendo alla competenza statale la materia dell'assistenza, l'ambito di attuazione per via legislativa del diritto all'assistenza sociale previsto espressamente dall'art. 38 Cost. è stato in pratica completamente regionalizzato, per cui spetta esclusivamente alle Regioni la predisposizione di quelle strutture normative e organizzative indispensabili per l'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali.

La Regione Piemonte ha provveduto, come si è visto, con la Legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1, *Norme per la realizzazione del*

sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento, che detta gli indirizzi della materia, sempre nel rispetto della normativa statale sopra indicata.

Con la Legge Regionale n. 18 del 2010 la Regione, disattendendo una delle previsioni principali della legge regionale di settore (l'art.35 comma 6 della L.R. n. 1/2004 più volte citato, ai sensi del quale *“le risorse annuali regionali di cui al comma 4 sono almeno pari a quelle dell'anno precedente, incrementate del tasso di inflazione programmato”*), ha violato i principi enunciati da quest'ultima legge e in particolare quelli relativi ai rapporti tra Stato, Regione, Province e Comuni in una dei settori più delicati della nostra società.

La L.R. n. 18/2010 viola anche il diritto sociale all'assistenza ex art. 38 Cost. e i principi irrinunciabili di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.

Come è stato affermato dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n.80 del 2010, quanto originariamente concesso, pur nella discrezionalità politica, non può essere tolto se va ad incidere sul nucleo minimo del diritto costituzionale garantito.

Nel caso di specie risulta evidente che la riduzione degli stanziamenti incide proprio sui livelli essenziali dell'assistenza, nucleo minimo del diritto assicurato dall'art.38 Cost.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 94/2009, ha stabilito che sulle strutture pubbliche sanitarie, a differenza di quelle private

che operano in regime convenzionale, grava «*l'obbligo di prestare i servizi, anche oltre il tetto di spesa assegnato*».

Da ultimo, si ritiene la legge regionale incostituzionale per violazione del principio di ragionevolezza.

Come noto, la Corte Costituzionale ha elaborato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. secondo una linea evolutiva che l'ha portata ad effettuare un giudizio di ragionevolezza, intesa come non arbitrarietà o illogicità della norma e consistente nella valutazione di congruenza e adeguatezza della disposizione rispetto al fine.

Tale giudizio di ragionevolezza ha assunto un carattere proprio: l'art. 3 Cost. viene così a costituire un limite generale di ragionevolezza alla legge, tanto da consentire alla Corte Costituzionale un sindacato di “*eccesso nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore*”(sentenza n. 38/1965).

Si ritiene che le previsioni della legge regionale – e le sue conseguenze sono sotto gli occhi di tutti – abbiano manifestamente violato ogni canone di ragionevolezza, privando i cittadini in maniera perequativa, arbitraria ed ingiustificata, di un loro diritto fondamentale, presidiato da precise norme di rango costituzionale.

ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus boni iuris* del ricorso appare evidente da quanto sin qui scritto.

Ricorre altresì il requisito del *periculum in mora* per apprestare la tutela cautelare richiesta ex art. 55 Cod.Proc.amm., in quanto, nel tempo occorrente per la fissazione dell'udienza di trattazione nel

merito del presente ricorso, gli enti gestori che ricorrono a codesto Tribunale non sarebbero in grado di erogare integralmente e nei confronti di tutti i propri assistiti le prestazioni e di servizi socio sanitari, che hanno carattere fondamentale e primario, ai sensi del più volte citato D.P.C.M. 19 novembre 2001.

Gli Enti gestori devono inoltre approvare entro il 31 dicembre 2010 il bilancio di previsione per l'anno 2011, e alla luce della D.G.R. n. 14-714 impugnata con il suesteso ricorso, saranno costretti ad iscrivere in bilancio, nella voce in entrata, le quote regionali decurtate e quindi la riduzione dei servizi.

Conseguentemente dovranno ridurre gli stanziamenti in spesa (per esigenze di pareggio), dovranno attuare una riduzione degli interventi (anche di livello essenziale), già in atto, com'è accaduto nel caso del Consorzio Chierese, in ordine al quale pende attualmente ricorso a codesto Tribunale, promosso dalle associazioni di utenti.

Si chiede pertanto all'ecc.mo Tribunale Amministrativo di sospendere l'efficacia della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 14-714 e degli altri atti illegittimi impugnati, dichiarando i principi ai quali la Regione deve attenersi nel dettare i criteri per la ripartizione del fondo regionale di cui all'art. 35 della L.R. Piemonte n. 1/2004.

Si confida pertanto nell'accoglimento del presente ricorso, e per intanto dell'istanza cautelare sopra estesa, con condanna della controparte alle spese di lite, anche della fase cautelare.

* * *

Per tutti i suddetti motivi, i ricorrenti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, come sopra assistiti e rappresentati,

chiedono

all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo per il Piemonte di accogliere il presente ricorso e per l'effetto:

1) in via cautelare, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati e disporre ogni ulteriore misura cautelare idonea a garantire l'effettività della sentenza di merito;

2) nel merito: annullare i provvedimenti impugnati ed ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, con ogni consequenziale pronuncia di legge;

3) in via istruttoria: ordinare alla Regione Piemonte di produrre tutti i documenti inerenti al procedimento *de quo*, per i quali ci si riserva la proposizione di motivi aggiunti.

Col favore delle spese, diritti ed onorari di causa.

Ai fini della determinazione del contributo unificato di iscrizione a ruolo di cui all'art. 9 l. 23/12/99 n. 488 e successive modificazioni ed integrazioni, si dichiara che lo stesso è pari ad € 500,00.

Si allegano i documenti indicati in ricorso.

Torino, 2 dicembre 2010

(avv. Marco Yeullaz)

RELAZIONI DI NOTIFICAZIONE

Io sottoscritto Ufficiale giudiziario, addetto all'Ufficio unico notifiche presso la Corte d'Appello di Torino, su istanza degli Enti ricorrenti come in epigrafe indicati, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Marco Yeuillaz, ho notificato il suesteso ricorso in copia conforme:

- alla **Regione Piemonte**, in persona del Presidente in carica on. Roberto Cota, nella sua sede per la carica in Torino, Piazza Castello n. 165 ed ivi a mani di

- al **Consorzio Monviso Solidale di Fossano** – Servizi socio-assistenziali dei 58 Comuni del Fossanese, Saluzzese e Saviglianese, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Fossano (CN), c.so Trento n. 4, (c.a.p. 12045), ed ivi a mezzo del servizio postale