

Pubblicato il 05/06/2026

N. 04571 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00414/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 414 del 2025, proposto dal sig. -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di Amministratore di Sostegno del Signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Ettore Nesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigina Maria Caruso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato C. Damiano Libonati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Gullo, con domicilio fisico eletto presso lo studio Graziano Pungì in Roma, via Sabotino n.12;

nei confronti

Comune di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 01554/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS-, dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza e della Regione Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come in atti;

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio concerne la legittimità del progetto individuale predisposto, ai sensi dell'art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, in favore del sig. -OMISSIS-, soggetto affetto da disabilità gravissima, non autosufficiente e bisognoso di assistenza continuativa.

La controversia involge, in particolare, la corretta determinazione della componente economica del progetto e, segnatamente, la legittimità della quota di compartecipazione posta a carico dell'utente e del suo nucleo familiare.

2. Occorre prendere le mosse dalla genesi del procedimento amministrativo.

2.1. Con istanza del 27 dicembre 2021, il sig. -OMISSIS-, quale amministratore di sostegno del figlio, chiedeva al Comune di -OMISSIS- la predisposizione in favore di quest'ultimo di un progetto individuale ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000.

2.2. All'esito della valutazione multidimensionale, effettuata con il coinvolgimento dei servizi sociali e sanitari ai sensi dell'art. 14, comma 2, della citata legge, veniva redatto, in data 6 luglio 2022, un progetto individuale completo, strutturato secondo il modello normativo della presa in carico globale, comprensivo degli interventi sanitari (fisioterapia, logopedia, percorsi riabilitativi), degli interventi sociali (assistenza domiciliare, attività di inclusione) e della ripartizione degli oneri tra le amministrazioni competenti.

2.3. In data 29 agosto 2023 l'Amministrazione sottoponeva all'interessato un diverso progetto individuale, caratterizzato da una riduzione degli interventi e da una rilevante traslazione degli oneri economici a carico dell'utente e della famiglia: in questo quadro, venivano in parte omessi gli interventi sanitari già individuati, veniva limitata la portata degli interventi sociali e veniva introdotta una quota di compartecipazione economica, anche mediante il riferimento a trattamenti assistenziali e alla situazione economica familiare.

2.4. Avverso tale determinazione il beneficiario del progetto proponeva ricorso dinanzi al T.A.R. Calabria, impostato su un quadro di articolate censure, tra loro strettamente connesse, con le quali:

- in primo luogo, deduceva la violazione dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000, per difetto di presa in carico globale, atteso che il nuovo progetto si discostava in modo

radicale da quello elaborato nel 2022, senza adeguata motivazione e senza il coinvolgimento partecipativo del disabile e del suo nucleo familiare;

- in secondo luogo, censurava la illegittima eliminazione delle prestazioni sanitarie, in violazione del principio di integrazione socio-sanitaria sancito dall'art. 3 del d.P.C.M. 14 febbraio 2001 e dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000;

- in terzo luogo, lamentava la violazione del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159 (disciplina ISEE), per avere l'Amministrazione valorizzato trattamenti assistenziali (indennità di accompagnamento, pensione di invalidità), utilizzato criteri estranei all'indicatore ISEE e determinato la compartecipazione sulla base di parametri non consentiti.

Veniva inoltre dedotta la violazione degli artt. 2, 3, 32, 38 e 53 Cost., sotto il profilo della lesione dei diritti fondamentali della persona con disabilità e del principio di capacità contributiva.

3. Con ordinanza cautelare n. 730/2023 il T.A.R. disponeva il riesame della componente economica del progetto e, in esecuzione di tale ordinanza, il Comune adottava la nota del 23 febbraio 2024, con la quale procedeva alla rimodulazione del budget.

Il nuovo atto eliminava il computo diretto delle provvidenze assistenziali, fissava il contributo pubblico in euro 20.500,00 e manteneva una quota di compartecipazione complessiva a carico dell'utente e della famiglia.

4. Avverso tale atto venivano proposti motivi aggiunti, con cui si deduceva:

i) la violazione dell'art. 6 del d.P.C.M. n. 159/2013, per avere l'Amministrazione illegittimamente determinato la quota di compartecipazione facendo riferimento all'ISEE del nucleo familiare ordinario, in luogo dell'ISEE sociosanitario c.d. "ristretto".

Ciò in asserita violazione della normativa statale che - in tema di prestazioni di natura sociosanitaria rivolte a persona maggiorenne con disabilità - impone di considerare

esclusivamente la situazione economica dell'assistito, eventualmente integrata da quella del coniuge e dei figli, con esclusione dei genitori e degli altri componenti della famiglia anagrafica.

L'utilizzo dell'ISEE familiare, nel caso di specie pari a euro 18.529,27, veniva pertanto censurato in quanto idoneo ad alterare il parametro legale di riferimento e a determinare una indebita estensione del perimetro dei soggetti rilevanti ai fini della capacità contributiva;

ii) l'illegittima valorizzazione, ai fini della determinazione della compartecipazione, della capacità economica dei soggetti obbligati agli alimenti ai sensi degli artt. 433 e 438 c.c..

Segnatamente, veniva evidenziato come il Comune avesse giustificato la richiesta di compartecipazione facendo leva sulla presunta solidità economica del nucleo familiare, desunta anche dalla disponibilità reddituale dei genitori.

Nondimeno, la disciplina ISEE non contempla, tra i criteri di determinazione della capacità contributiva, il riferimento agli obblighi alimentari, che costituiscono istituto di diritto privato privo di rilevanza diretta nell'ambito delle prestazioni sociali agevolate. Né l'Amministrazione può sostituirsi al titolare del diritto agli alimenti, atteso che l'art. 438 c.c. attribuisce al solo soggetto bisognoso la facoltà di richiedere la prestazione alimentare, escludendo ogni automatismo;

iii) la violazione dei principi di cui agli artt. 2 e 6 del d.P.C.M. n. 159/2013, nonché degli artt. 3 e 53 Cost., per avere l'Amministrazione imposto una quota di compartecipazione in capo al beneficiario, nonostante questi risulti titolare di un ISEE sociosanitario pari a zero.

Secondo la prospettazione attorea, la previsione di un contributo economico, quantificato in euro 1.184,00 a carico del disabile e in euro 5.855,77 a carico dei familiari, risulta ontologicamente incompatibile con la mancanza di capacità contributiva accertata attraverso l'indicatore legale e di fatto impone al beneficiario di

utilizzare le proprie provvidenze assistenziali (pensione di invalidità e indennità di accompagnamento) per far fronte agli oneri richiesti, con conseguente violazione del principio di non computabilità di tali trattamenti ai sensi della normativa vigente;

iv) l'ulteriore incongruenza rinvenibile nella scelta di ridurre l'entità del finanziamento pubblico scomputandovi il contributo economico già erogato al nucleo familiare a titolo di sostegno al cd. "caregiver".

Nondimeno, detto contributo, istituito dall'art. 1, comma 254, della legge n. 205 del 2017 e disciplinato dai successivi decreti attuativi, è destinato a finalità di sollievo e supporto del familiare assistente e non può essere utilizzato per finanziare prestazioni che rientrano tra gli obblighi dell'ente pubblico, cagionando una indebita compressione del contributo pubblico e una duplicazione degli oneri in capo alla famiglia;

v) la violazione degli artt. 32 e 38 Cost., nonché dei principi desumibili dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, stante la scelta dell'Amministrazione di limitare l'entità delle prestazioni in ragione delle risorse finanziarie disponibili.

Il diritto alla predisposizione di un progetto individuale adeguato alle necessità del disabile costituisce, infatti, espressione di un diritto fondamentale incompressibile, che non può essere subordinato in via automatica alle esigenze di bilancio dell'ente.

Né l'Amministrazione ha dimostrato l'esistenza di una oggettiva impossibilità finanziaria, effettuando un adeguato bilanciamento tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica e la tutela dei diritti della persona con disabilità.

5. Con la sentenza impugnata, il T.A.R. ha anzitutto disatteso le eccezioni sollevate dalle Amministrazioni resistenti, ovvero:

- l'eccezione di difetto di giurisdizione, ritenendo che la controversia attiene alla fase genetica del progetto individuale ex art. 14 della legge n. 328 del 2000 e, quindi, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo;

- l'eccezione di tardività del ricorso, stante la mancata prova della conoscenza anticipata degli atti impugnati;
- le eccezioni di difetto di legittimazione passiva dell'ASP e della Regione, stante la natura complessa del procedimento di formazione del progetto individuale, cui partecipano più Amministrazioni.

5.1. Con le rimanenti statuizioni il T.A.R. ha ritenuto che il provvedimento adottato in data 23 febbraio 2024, in esito all'ordinanza cautelare di *remand*, integra una nuova determinazione idonea a sostituire il precedente atto del 29 agosto 2023.

Esso infatti contiene una rinnovata valutazione della componente economica, introduce una proposta alternativa di finanziamento e si salda, per i profili residui, con la precedente proposta progettuale risalente al 2022.

Muovendo da tali premesse, il T.A.R. ha ravvisato la sopravvenuta carenza di interesse alla coltivazione del ricorso introduttivo, non potendo il ricorrente più trarre alcuna utilità dall'eventuale annullamento del progetto del 29 agosto 2023, ormai superato.

5.2. Passando all'esame dei motivi aggiunti, il T.A.R. ha adottato una linea interpretativa imperniata su due direttrici fondamentali:

- da un lato, la riconosciuta discrezionalità dell'Amministrazione nella modulazione delle prestazioni, connessa al limite delle risorse disponibili;
- dall'altro, una lettura elastica dei criteri di valutazione della capacità economica, estesa alla valutazione delle risorse del nucleo familiare.

Più in dettaglio, il T.A.R. ha affermato che all'Amministrazione non è preclusa la possibilità di modulare l'entità del beneficio pubblico in relazione sia alle condizioni economiche dei soggetti coinvolti, sia alla più ampia esigenza di garanzia di un'equa distribuzione delle risorse.

In secondo luogo, ha ritenuto legittimo il riferimento all'ISEE del nucleo familiare e, quindi, la stima della capacità economica anche dei soggetti tenuti agli obblighi alimentari.

Sotto altro profilo, il T.A.R. ha escluso che il nuovo budget continui a valorizzare le provvidenze assistenziali, in quanto espunte dal calcolo, e ha aggiunto che è comunque legittima la scelta dell'Amministrazione di limitare l'entità del finanziamento pubblico in ragione sia della dimensione necessariamente limitata delle risorse disponibili, sia dell'esigenza di garantire la sostenibilità complessiva del sistema di interventi e, quindi, di evitare trattamenti preferenziali rispetto ad altri potenziali beneficiari.

5.3. Sono state respinte, infine, anche le censure relative all'utilizzo del contributo "caregiver", ritenuto legittimamente computabile nell'ambito delle risorse destinate al progetto; e alla pretesa incompletezza del progetto, posto che gli atti consentono, nel loro complesso, di individuare in modo sufficiente le prestazioni da erogare.

5.4. La sentenza impugnata si colloca, dunque, nel solco di un orientamento che valorizza la dimensione finanziaria dell'azione amministrativa e la necessità di graduare la misura delle prestazioni in funzione della sostenibilità economica.

5.5. Tale impostazione costituisce il terminale delle censure articolate con l'atto di appello, le quali si appuntano in modo critico anzitutto sulla tesi della compatibilità di tale ricostruzione con il sistema normativo dell'ISEE e con i principi affermati dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato.

6. Questo, più nel dettaglio, l'apparato di censure svolte nell'appello.

6.1. Con il primo motivo il ricorrente non contesta in via assoluta la statuizione di improcedibilità del ricorso principale resa dal giudice di primo grado, ma ne mette in discussione la correttezza in via "subordinata" e "condizionata", in funzione della qualificazione giuridica dell'atto sopravvenuto il 23 febbraio 2024.

La censura assume che quest'ultimo documento non integri un autonomo progetto individuale completo ma si limiti a completare, sul piano economico, il progetto elaborato nel luglio 2022, senza ridefinirne integralmente contenuti, struttura e prestazioni.

Tanto in linea con quanto riconosciuto dallo stesso giudice di primo grado, secondo il quale il nuovo atto si “*salda*” con la proposta originaria per i profili residui, così che ne viene implicitamente riconosciuta la natura non autosufficiente e/o sostitutiva ma meramente complementare.

Il primo motivo assume quindi una connotazione “*condizionata*” o “*ipotetica*”, nel senso che l’interesse alla sua coltivazione viene esplicitamente subordinato alla eventuale diversa ricostruzione che questo giudice di appello dovesse fornire circa la portata effettivamente dell’atto del 23 febbraio 2024, sicché: ove si ritenesse che quest’ultimo atto non abbia effettivamente ripristinato l’integrale contenuto del progetto originario del 2022, e segnatamente la previsione degli interventi sanitari (fisioterapia, logopedia, terapia comportamentale), verrebbe meno il presupposto su cui si fonda la declaratoria di improcedibilità e meriterebbero di essere esaminati i motivi qui riproposti avverso il progetto del 29 agosto 2023.

In tale evenienza, infatti, quest’ultimo progetto non potrebbe dirsi integralmente superato, permanendo un interesse attuale e concreto del ricorrente alla sua caducazione nella parte in cui incide negativamente sulla portata e sulla completezza della presa in carico del sig. ~~██████████~~

Diversamente, se il documento del 23 febbraio 2024 venisse qualificato come progetto individuale nuovo e sostitutivo del precedente del 2023, comprensivo anche della reintegrazione delle prestazioni sanitarie e della piena presa in carico globale - e venisse dunque riconosciuta la piena integrazione tra il progetto del 2022 e il successivo atto del 2024 - allora cesserebbe l’interesse alla delibazione delle censure in origine svolte avverso il progetto del 2023 e riproposte nel presente grado di giudizio.

6.2. Con un secondo ordine di censure, l’appellante critica l’impianto motivazionale della sentenza, nella parte in cui ha ritenuto legittima la determinazione della compartecipazione economica. In particolare, viene dedotta la violazione del sistema

normativo delineato dal d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, assumendo che il T.A.R. avrebbe erroneamente avallato il ricorso a criteri di valutazione della capacità economica diversi e ulteriori rispetto all'ISEE, attraverso il riferimento alla situazione reddituale del nucleo familiare e dei soggetti obbligati agli alimenti.

Tale impostazione si porrebbe in contrasto con il carattere vincolante e onnicomprensivo dell'indicatore ISEE, quale parametro legale esclusivo per la determinazione tanto dell'accesso, quanto del livello di compartecipazione alle prestazioni sociali agevolate.

6.3. In stretta connessione con tale profilo, l'appello censura la sentenza anche nella parte in cui ha ritenuto legittima l'imposizione di una quota di compartecipazione in capo al beneficiario, nonostante l'accertato valore nullo dell'ISEE sociosanitario. Tale soluzione si porrebbe in aperta violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., nonché dei principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, secondo cui l'indicatore reddituale nullo esclude in radice la possibilità di imporre contributi a carico dell'utente.

La richiesta di compartecipazione determinerebbe, inoltre, la necessità di utilizzare le provvidenze assistenziali percepite dal disabile, così attribuendo rilievo – sia pure indirettamente – a emolumenti che la normativa qualifica come non computabili.

6.4. L'appellante contesta, altresì, la legittimità della valorizzazione degli obblighi alimentari dei familiari, evidenziando come il T.A.R. abbia indebitamente esteso il perimetro dei soggetti rilevanti ai fini della capacità economica, introducendo un criterio estraneo alla disciplina ISEE e comunque intrinsecamente inconferente.

6.5. Sotto un ulteriore profilo, viene censurata la statuizione con la quale è stata ritenuto legittimo lo scomputo, dagli oneri a carico dell'ente comunale, del contributo pubblico c.d. "*care giver*" (pari a 4.800,00 euro) e la conseguente rimodulazione del progetto in funzione delle risorse disponibili.

Più in generale, sarebbe improprio il rilievo attribuito ai vincoli finanziari dell'ente, non potendo questi incidere su diritti di portata fondamentale, quali il diritto alla salute, all'assistenza e all'inclusione sociale delle persone con disabilità, garantiti dagli artt. 32 e 38 Cost. e dalla normativa internazionale di protezione, né potendo consentirsi una surrettizia limitazione delle prestazioni mediante l'introduzione di criteri di compartecipazione illegittimi o attraverso la traslazione degli oneri economici sulla famiglia dell'assistito.

6.6. Vengono riproposte, infine, le censure relative all'incompletezza e all'incoerenza del progetto come rimodulato nel 2024, sotto il profilo della effettiva e compiuta definizione delle prestazioni, delle risorse e delle modalità attuative; nonché alla controversa clausola che subordina l'erogazione delle prestazioni sanitarie all'ottenimento di specifica e ulteriore prescrizione medica.

6.7. Da ultimo, il ricorrente rinnova la domanda di risarcimento del danno "*esistenziale*" o "*dinamico-relazionale*", a suo dire ingiustamente patito a causa del ritardo nella definizione del procedimento concernente la redazione del progetto di vita e l'attivazione dei relativi interventi.

7. Nel corso del giudizio di appello si sono costituiti - per resistere alle istanze dell'appellante - la Regione Valle d'Aosta, il Comune di -OMISSIS- e l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza.

8. Espletato lo scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a, la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 7 maggio 2026.

9. Il primo profilo da esaminare attiene alla individuazione del contenuto attuale del progetto individuale.

Il Collegio ritiene che il progetto vigente debba essere ricostruito mediante una lettura integrata del documento del 6 luglio 2022 e della rimodulazione economica del 23 febbraio 2024, che restituisca a questo secondo documento la valenza di atto

strutturalmente non autonomo ma accessorio al primo e integrativo dello stesso sotto il profilo economico.

Chiara è l'indicazione espressa in tal senso dal giudice di primo grado nel passaggio - non impugnato - in cui afferma che *“Tale atto (del 23 febbraio 2024, n.d.r.) pertanto, saldandosi per i residui profili con la proposta del 27.12.2021 è da considerarsi nel suo complesso come un nuovo progetto, che supera la precedente determinazione avversata con il ricorso principale”*.

Ribadito, quindi, il definitivo superamento del progetto del 29 agosto 2023, merita di essere confermata la correttezza della declaratoria di improcedibilità del ricorso principale, con conseguente rigetto del primo motivo di appello.

10. Viene quindi in rilievo il nucleo sostanziale della controversia - affidato a censure certamente conformi al parametro minimo di specificità critica imposto dall'art. 101 comma 1 c.p.a. - relativo alla legittimità della compartecipazione introdotta a carico del beneficiario del piano e del suo nucleo familiare esteso.

10.1. A questo proposito va anzitutto ricordato che, ai sensi dell'art. 2 del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, l'ISEE costituisce lo strumento unificato di valutazione della situazione economica dei soggetti richiedenti prestazioni sociali agevolate, con valore di livello essenziale delle prestazioni ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost..

Come chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (si veda, tra le molte, Sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850), l'ISEE rappresenta il parametro esclusivo e vincolante per la determinazione della capacità contributiva, non potendo essere integrato da criteri ulteriori.

10.2. Nel caso di specie è pacifico che l'ISEE sociosanitario del beneficiario è pari a zero e tale circostanza comporta l'insussistenza di qualsiasi sua capacità contributiva, con conseguente illegittimità di ogni forma di compartecipazione.

L'imposizione di una quota di contributo economico a carico del beneficiario si traduce in una violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

e comporta, in via indiretta, la valorizzazione di emolumenti assistenziali, in contrasto con il sistema normativo che li esclude da ogni conteggio di capacità economica.

10.3. Dai superiori principi sopra enunciati derivano, nell'ordine:

i) l'illegittimità della valorizzazione dell'ISEE familiare, posto che l'art. 6 del d.P.C.M. n. 159/2013 stabilisce che, per le prestazioni sociosanitarie rivolte a soggetti maggiorenni, deve farsi riferimento al nucleo familiare "ristretto" (composto esclusivamente dal beneficiario, dal coniuge e dai figli, con esclusione di altri familiari), sicché i genitori del disabile maggiorenne, anche se conviventi, non vanno considerati ai fini della compartecipazione (Cons. Stato, Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 838 e Sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850; in forma più implicita il medesimo principio si rinviene in Cons. Stato, Sez. IV, 29 febbraio 2016 n. 838; Cons. Stato, Sez. III, 27 novembre 2018, n. 6708 e 2 marzo 2020, n. 1505);

ii) l'irrilevanza, ai medesimi fini, degli obblighi alimentari di cui agli artt. 433 e 438 c.c., trattandosi di criterio anch'esso estraneo al sistema ISEE e non previsto dalla normativa di settore.

Vale il già richiamato principio generale secondo il quale il sistema ISEE costituisce un sistema chiuso, che non tollera l'introduzione di criteri ulteriori o integrativi fondati su istituti diversi da quelli espressamente previsti.

Deve, inoltre, considerarsi che lo stesso art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 130 del 2000, chiarisce che la disciplina dell'ISEE non modifica né incide sulla regolamentazione civilistica degli obblighi alimentari, né può essere interpretata nel senso di attribuire agli enti erogatori la facoltà di attivare o valorizzare tali obblighi ai fini della concessione delle prestazioni.

Ne discende che il riferimento agli obblighi alimentari si pone come criterio estraneo e non consentito, idoneo ad alterare il meccanismo legale di determinazione della capacità contributiva, sostituendo al parametro normativamente predeterminato una valutazione discrezionale e atipica.

Né può condividersi l'assunto secondo cui tale valorizzazione troverebbe fondamento in esigenze di equità o di contenimento della spesa pubblica.

Come chiarito in precedenti arresti di questo Consiglio, l'ISEE è lo strumento attraverso cui tali esigenze vengono già bilanciate in via generale e astratta dal legislatore, sicché ogni ulteriore correttivo introdotto in via amministrativa si tradurrebbe in un'inammissibile deroga a un livello essenziale delle prestazioni (Cons. Stato, Sez. III, 27 novembre 2018, n. 6708; Cons. Stato, Sez. III, 2 marzo 2020, n. 1505);

iii) l'impossibilità di considerare i trattamenti assistenziali quale elemento concorrente alla determinazione dell'ISEE: deve infatti rilevarsi che, anche qui secondo consolidata giurisprudenza, i trattamenti assistenziali quali la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento non costituiscono espressione di capacità contributiva, avendo natura meramente compensativa della condizione di disabilità e finalità di sostegno alla persona priva di autonomia (Cons. Stato, Sez. III, 13 novembre 2018, n. 6371; Cons. Stato, Sez. III, 4 marzo 2019 n. 1458; Cons. Stato, Sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850).

Essendo esclusi dal computo dell'ISEE a seguito dell'intervento normativo di cui all'art. 2-sexies del d.l. n. 42/2016, non possono essere valorizzati né direttamente, né indirettamente ai fini della determinazione della compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate.

Ne consegue che risulta illegittima ogni statuizione amministrativa che, pur formalmente prescindendo da detti trattamenti, imponga una contribuzione in capo al beneficiario in assenza di capacità economica, così costringendolo, in concreto, ad attingere proprio alle provvidenze assistenziali per far fronte agli oneri richiesti.

Una simile impostazione si pone in contrasto non soltanto con la disciplina del d.P.C.M. n. 159/2013, ma anche con il principio di capacità contributiva di cui all'art.

53 Cost., in quanto frustra la funzione protettiva che l'ordinamento riconosce ai trattamenti assistenziali in favore delle persone con disabilità.

Nel caso in esame, la richiesta di contribuzione in presenza di ISEE nullo determina inevitabilmente un utilizzo indiretto di tali emolumenti, in violazione della normativa.

11. Con specifico motivo l'appellante censura inoltre la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto sufficientemente determinato il progetto individuale: in contrario deduce che l'atto del 23 febbraio 2024, anche se letto in combinazione con il progetto del 6 luglio 2022, non presenta i requisiti di completezza richiesti dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000 e dal D.M. 26 novembre 2016, in quanto appare carente sotto il profilo della puntuale individuazione delle prestazioni, delle risorse e delle modalità attuative.

11.1. Il motivo non può essere condiviso.

Deve infatti osservarsi, in primo luogo, che la valutazione circa la completezza del progetto individuale non può essere condotta in modo atomistico, avendo riguardo al solo documento di riesame del 23 febbraio 2024, ma deve essere effettuata in una prospettiva sistematica, considerando il complessivo assetto risultante dalla integrazione tra quest'ultimo e il progetto originario del 6 luglio 2022.

11.2. Sotto questo riguardo, il progetto, nella sua dimensione unitaria, consente di individuare in modo sufficientemente chiaro e coerente i bisogni della persona, le tipologie di intervento (sociali e sanitari), le modalità generali di erogazione delle prestazioni e la durata e la finalizzazione degli interventi.

Non può pertanto ritenersi che le lamentate carenze, attinenti per lo più a profili di dettaglio o di specificazione tecnica, siano idonee a inficiare la validità complessiva del progetto, risolvendosi, piuttosto, in elementi suscettibili di eventuale affinamento in sede attuativa.

11.3. Né risulta dirimente la dedotta circostanza relativa alla subordinazione di alcune prestazioni sanitarie alla presentazione di prescrizioni mediche, trattandosi di

condizione coerente con la fisiologia del sistema sanitario e non idonea, di per sé, a compromettere la struttura del progetto, ferma restando la necessità che l'erogazione delle prestazioni avvenga in conformità alle risultanze della valutazione multidimensionale.

11.4. In definitiva, il Collegio ritiene che **il progetto, valutato nella sua globalità, soddisfi il requisito di sufficiente determinazione richiesto dall'ordinamento, con conseguente infondatezza delle contrarie deduzioni di parte appellante.**

12. Con ulteriore motivo, l'appellante ha censurato la sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittima la determinazione dell'Amministrazione che, nel quantificare il proprio apporto finanziario al progetto individuale, ha incluso tra le risorse disponibili anche il contributo in precedenti annualità riconosciuto al nucleo familiare a titolo di sostegno al cd. "caregiver", riducendo in conseguenza l'onere economico direttamente gravante sull'ente.

12.1. Il motivo merita accoglimento nei limiti di seguito precisati.

L'appellante per vero non nega che il contributo in favore del "caregiver" familiare, essendo finalizzato – secondo la normativa vigente – a sostenere il carico assistenziale gravante sul nucleo familiare e a favorire interventi di sollievo, si inserisca nell'ambito delle misure di sostegno pubblico alla disabilità, concorrendo, sia pure in modo indiretto, alla realizzazione degli obiettivi di assistenza e di inclusione propri del progetto individuale.

In tale prospettiva, l'appellante non contesta in termini assoluti la scelta dell'Amministrazione di tenere conto, nella complessiva definizione del quadro finanziario, anche delle risorse a tal fine destinate al beneficiario o al suo nucleo familiare, al fine di evitare duplicazioni di finanziamento.

Eccepisce tuttavia il fatto che - essendo detto contributo già stato erogato in favore della famiglia ~~del~~, in annualità in cui il Comune non aveva attivato alcun sostegno

domiciliare - si possa pretendere ora di finanziare futuri interventi di sostegno domiciliare con apporti erogati in precedenti annualità.

12.2. Il Collegio condivide la fondatezza di questa incongruenza temporale, poiché la discrasia temporale segnalata stride con il carattere prospettico del progetto *in fieri* e incide anche sul legittimo affidamento che il beneficiario ha riposto sulle somme già consumate, solo oggi essendo chiamato a tenerne conto in una nuova prospettiva che le considera quale elemento del più ampio contesto di sostegno economico riferibile alla medesima situazione di bisogno.

13. Con ulteriore motivo, l'appellante ha censurato la sentenza nella parte in cui ha respinto la domanda di risarcimento del danno, proposta ai sensi dell'art. 2043 c.c. in relazione al pregiudizio asseritamente subito per effetto del ritardo nella definizione del progetto individuale e della mancata attivazione tempestiva degli interventi previsti.

Anche tale motivo non è meritevole di accoglimento.

Deve invero rammentarsi che, secondo principi consolidati, la responsabilità della pubblica Amministrazione per attività illegittima richiede la sussistenza congiunta di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano, e segnatamente l'illegittimità dell'azione amministrativa, il danno ingiusto, il nesso di causalità e l'elemento soggettivo della colpa o del dolo.

Nel caso di specie, pur essendo risultata, per le ragioni sopra esposte, l'illegittimità di taluni profili della determinazione della componente economica del progetto, non risultano tuttavia adeguatamente dimostrati né il danno concreto subito, né il nesso causale con la condotta dell'Amministrazione.

In particolare, la prospettazione attorea si limita a richiamare in via generica un pregiudizio di tipo esistenziale e relazionale, correlato alla mancata tempestiva attivazione degli interventi, senza tuttavia fornire elementi specifici e circostanziati idonei a consentire una effettiva valutazione della compromissione *in pejus* delle

condizioni di vita asseritamente patita dall'appellante e rivendicata in termini risarcitori.

Né può ritenersi che il danno sia configurabile *in re ipsa*, atteso che, anche in materia di diritti fondamentali e di danno non patrimoniale, la giurisprudenza esclude meccanismi di risarcibilità automatica, richiedendo comunque la prova, eventualmente anche per presunzioni, della concreta incidenza negativa che il fatto lesivo abbia cagionato sulla sfera giuridica dell'interessato (v., *ex multis*, Cass. Civ., Sez. III, 17 settembre 2025, n. 25474).

Sul piano del danno economico, infine, il ripristino dei benefici conseguenti al ricalcolo dell'ISEE in ottemperanza ai criteri sin qui illustrati garantisce un ripristino soddisfacente dell'interesse azionato, né risulta specificato e provato il pregiudizio materiale che residuerebbe pur a fronte dell'effetto conformativo della pronuncia caducatoria.

14. Dall'analisi che precede emerge che l'appello è solo parzialmente fondato, dovendosi distinguere, tra le diverse censure articolate, quelle meritevoli di accoglimento da quelle che, invece, non possono trovare ingresso.

In particolare, deve essere respinto il primo motivo di appello, atteso che la declaratoria di improcedibilità del ricorso principale pronunciata dal T.A.R. si rivela corretta alla luce della qualificazione dell'atto del 23 febbraio 2024 quale provvedimento sopravvenuto idoneo a superare il progetto intermedio del 29 agosto 2023, siccome integrato con il progetto del 6 luglio 2022.

Parimenti infondati risultano i motivi di appello concernenti:

- la dedotta incompletezza del progetto individuale, dovendosi ritenere che lo stesso, valutato nella sua dimensione unitaria e complessiva, soddisfi i requisiti minimi di determinatezza richiesti dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000;
- la domanda risarcitoria, in difetto della prova degli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana, con particolare riguardo al danno e al nesso causale.

Deve invece essere accolto il motivo di appello, articolato sotto diversi profili, concernente la determinazione della compartecipazione economica, nella parte in cui viene denunciata:

- la violazione della disciplina di cui al d.P.C.M. n. 159 del 2013, per avere l'Amministrazione fatto riferimento all'ISEE familiare in luogo dell'ISEE sociosanitario ristretto;
- l'illegittima valorizzazione della capacità economica dei soggetti tenuti agli obblighi alimentari;
- l'imposizione di una quota di compartecipazione in capo al beneficiario nonostante il valore nullo dell'ISEE;
- il computo del contributo "caregiver" già assegnato tra le risorse destinate al sostegno socio-assistenziale.

15. Negli stessi limiti va quindi annullato, *in parte qua*, l'atto del 23 febbraio 2024.

Resta ferma, per il resto, la validità del progetto individuale come risultante dall'integrazione tra il documento del 6 luglio 2022 e la successiva rimodulazione, fatti salvi i necessari adeguamenti in sede di riedizione del potere amministrativo, da compiersi nel rispetto dei principi sopra enunciati.

16. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- lo accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, i motivi concernenti la determinazione della compartecipazione economica;
- per l'effetto, riforma parzialmente la sentenza impugnata e annulla, *in parte qua*, la determinazione del 23 febbraio 2024 e il relativo budget;

- condanna in solido le parti appellate a rifondere in favore dell'appellante le spese del doppio grado di giudizio che liquida nell'importo onnicomprensivo di € 5.000,00, oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, 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 Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Giovanni Pescatore

Michele Corradino

IL SEGRETARIO

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