

Pubblicato il 02/08/2022

N. 01878/2022 REG.PROV.COLL.

N. 01927/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1927 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS- -OMISSIS-, in qualità di Amministratore di sostegno di -OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Luisa Tezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

COMUNE DI -OMISSIS-, in persona del legale Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Tommaso Matteo Ferrario ed Angela Cirasola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Via Arrigo Boito, n. 8;

nei confronti

-OMISSIS- -OMISSIS- s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

della nota prot. n. 9771 del 27 luglio 2021 con la quale il Comune di -OMISSIS- determinava l'“integrazione” a proprio carico “ai sensi del Regolamento Comunale per l'integrazione delle rette di ospitalità in strutture per anziani e disabili approvato con deliberazione di C.C. n. -OMISSIS-” nella “misura del 50% della differenza tra reddito e retta, comprensiva di spese personali, per un importo complessivo annuo di € 1.714,47”;

e, quali atti presupposti,

di detto “Regolamento Comunale per l'integrazione delle rette di ospitalità in strutture per anziani e disabili approvato con deliberazione di C.C. n. -OMISSIS-;

della delibera di Giunta Comunale n. 02 del 12 gennaio 2021;

di ogni altro atto presupposto e/o conseguente e comunque connesso avente ad oggetto la partecipazione al costo del servizio socio-sanitario residenziale fruito dalla sig.ra -OMISSIS- - OMISSIS-;

per quanto riguarda i primi motivi aggiunti

per l'annullamento:

della nota prot. n. 4557 del 5 aprile 2022 con la quale il Comune di -OMISSIS- determinava nella “misura del 10% sul costo della retta di ricovero” l’”integrazione” a proprio carico per l’”anno 2021” in attuazione del ”Regolamento comunale per l'integrazione delle rette di ricovero in strutture residenziali di anziani e disabili approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n 8 del 22/03/2022”, oltre alle “spese personali ... quantificabili in € 100,00 mensili”, disponendo, per l'effetto, di integrare la “retta di ricovero per l'anno 2021 nella misura di € 3.383,80”;

di detto “Regolamento comunale per l'integrazione delle rette di ricovero in strutture residenziali di anziani e disabili”” nonché della DCC Comunale n. 8 del 22/03/2022 di approvazione;

per quanto occorrer possa, della nota prot. n. 4309 del 31 marzo 2022 con la quale il Comune comunicava di aver in atto il “ricalcolo, in autotutela, del contributo spettante” “per l'annualità 2021” in attuazione del detto nuovo Regolamento;

di ogni altro atto presupposto e/o conseguente e comunque connesso avente ad oggetto la partecipazione al costo del servizio socio-sanitario residenziale fruito dalla sig.ra -OMISSIS- - OMISSIS-;

per quanto riguarda i secondi motivi aggiunti

per l'annullamento

della determina n. 91 del 10 maggio 2022 con la quale il Comune annullava “in autotutela” la nota prot. 9771 del 27 luglio 2021 e, in attuazione del nuovo “Regolamento Comunale per l'integrazione delle rette di ospitalità in strutture per anziani e disabili”, richiamato l'importo dell'ISEE 2021 pari ad euro 10.655,87, determinava di “quantificare l'integrazione della retta ... per l'anno 2021 nella misura di € 3.383,80 al lordo della somma di € 1.714,47 già disposta con il provvedimento prot. 9771 del 27/07/2021”;

della nota prot. n. 7284 del 24 maggio 2022 con la quale il Comune di -OMISSIS- determinava l’”integrazione” a proprio carico “per l'anno 2022” nella “misura del 10% dell'ammontare complessivo annuo della retta di ospitalità (€ 2.183,80)”” oltre “spese personali (€ 1.200,00)”, “per un importo complessivo annuo di € 3.383,80”;

di ogni altro atto presupposto e/o conseguente e comunque connesso avente ad oggetto la partecipazione al costo del servizio socio-sanitario residenziale fruito dalla sig.ra -OMISSIS- - OMISSIS-.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2022 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il sig. -OMISSIS- Stefano è amministratore di sostegno della sig.ra -OMISSIS- -OMISSIS-, persona anziana ultrasessantacinquenne che versa in situazione di disabilità grave, e perciò ricoverata presso la struttura residenziale denominata “-OMISSIS-” sita in -OMISSIS-, gestita dalla società -OMISSIS- -OMISSIS- s.p.a.

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, viene principalmente impugnato l'atto del 27 luglio 2021 con il quale il Comune di -OMISSIS- ha determinato in euro 1.714,47 l'integrazione a proprio carico della retta dovuta per il ricovero nella suddetta struttura.

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di -OMISSIS-. Non si è invece costituita la società -OMISSIS- -OMISSIS- s.p.a., Ente che, come detto, gestisce la struttura che ospita la sig.ra -OMISSIS-.

La Sezione, con ordinanza n. 1328 del 3 dicembre 2021, ha accolto la domanda cautelare proposta con il ricorso introduttivo.

Con motivi aggiunti depositati in data 23 aprile 2022, viene impugnato l'atto del 5 aprile 2022, con il quale il Comune di -OMISSIS-, rivedendo la precedente decisione, ha annullato in autotutela il precedente atto del 27 luglio 2021, gravato con il ricorso introduttivo, ed ha rideterminato nella misura del 10 per cento sul costo della retta di ricovero l'integrazione a proprio carico per l'anno 2021, e ciò in attuazione del sopravvenuto Regolamento comunale per l'integrazione delle rette di ricovero in strutture residenziali di anziani e disabili (d'ora innanzi anche “Regolamento”), approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n 8 del 22 marzo 2022. Per l'effetto di questo nuovo atto, l'integrazione comunale della retta è stata fissata nella misura di euro 3.383,80.

La Sezione, con ordinanza n. 548 del 12 maggio 2022, ha respinto, motivando in punto di periculum, l'istanza cautelare depositata con i suddetti motivi aggiunti.

Infine, con i secondi motivi aggiunti depositati in data 28 maggio 2022, viene impugnato l'atto del 24 maggio 2022, con il quale il Comune di -OMISSIS- ha formalmente comunicato all'interessata (ed alla società che gestisce la struttura dove essa è ricoverata) la misura dell'integrazione a proprio carico fissata, come detto, in euro 3.383,80.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 14 luglio 2022.

In via preliminare il Collegio prende atto che, così come risulta da verbale, le parti hanno rinunciato ai termini a difesa relativamente ai secondi motivi aggiunti, notificati in data 27 maggio 2022.

Ancora preliminarmente occorre rilevare l'improcedibilità del ricorso introduttivo, posto che l'atto con esso impugnato è stato, come visto, annullato in autotutela e sostituito dagli atti impugnati con i primi ed i secondi motivi aggiunti.

I primi ed i secondi motivi aggiunti sono fondati essendo meritevole di accoglimento la censura, avente carattere assorbente in quanto prospettante il vizio più radicale, con la quale il ricorrente lamenta che il Comune avrebbe determinato l'entità della propria compartecipazione in maniera del tutto svincolata dal valore dell'attestazione I.S.E.E. in corso di validità.

In proposito si osserva che, in base all'art. 6, ultimo comma, della legge n. 328 del 2000, <<Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica>>. Questa norma – nel dare attuazione al principio sancito dall'art. 38, primo comma, Cost., che assicura l'assistenza sociale agli inabili al lavoro – pone dunque a carico del Comune di residenza l'obbligo di intervenire ai fini dell'integrazione della retta dovuta per i servizi residenziali erogati in favore di persone disabili che si trovano in situazione di svantaggio economico.

Si precisa sin da subito che l'utilizzo del termine "eventuale" non deve far pensare che ai comuni sia stata attribuita un'ampia discrezionalità in ordine alla decisione se intervenire e in che misura intervenire in favore della persona bisognosa. Come verrà meglio illustrato nel prosieguo, l'accesso alle prestazioni sociosanitarie e sociali e la misura della compartecipazione dell'assistito al loro costo è regolata da una minuziosa disciplina che stabilisce i requisiti necessari per poter ottenere il beneficio: il termine "eventuale" è stato dunque utilizzato in quanto l'intervento comunale non sempre è dovuto; tuttavia, al ricorrere dei suddetti requisiti, l'amministrazione è senz'altro obbligata a farsi carico delle prestazioni da rendere in favore del disabile, nella misura che verrà nel prosieguo specificata.

La giurisprudenza ha poi chiarito che l'art. 6, ultimo comma, della legge n. 328 del 2000, unitamente alle norme contenute nell'art. 14 della stessa legge e negli artt. 2 e 7 della legge della Regione Lombardia n. 3 del 2008, costituisce fonte di diversi principi che governano la materia, quali quelli di presa in carico personalizzata, di sussidiarietà, cooperazione, omogeneità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, i quali impongono che siano i comuni a garantire il servizio al cittadino, con obbligo di farsi carico dell'intera retta di ricovero comprensiva della componente sanitaria, salvo poi la possibilità di recuperare dagli enti del servizio sanitario le somme relative a tale componente (che non possono assolutamente essere scaricate sull'utente o sulla famiglia) in base ai criteri di riparto indicati dal d.p.c.m. 14 febbraio 2001 e dal d.p.c.m. 29 novembre 2001 (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 12 agosto 2019, n. 5684; id. del 14 marzo 2018, n. 1623; id. 10 gennaio 2017, n. 46).

L'ordinamento pone dunque direttamente in capo ai comuni l'obbligo di pagamento delle rette connesse alle prestazioni sociosanitarie di carattere residenziale rese da terzi in favore dei loro residenti, salva, come già detto, la possibilità di recuperare dagli enti del servizio sanitario le somme relative alla componente sanitaria e salva, come subito si vedrà, la possibilità di richiesta di compartecipazione dell'assistito, in base alla normativa ISEE, per la sola componente assistenziale.

Per quanto riguarda la compartecipazione dell'assistito, le norme di riferimento sono l'art. 25 della legge n. 328 del 2000 e l'art. 8, comma secondo, della legge regionale n. 3 del 2008 i quali stabiliscono che l'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente, oggi contenuta nel d.p.c.m. n. 159 del 2013.

L'art. 2, comma 1, del d.p.c.m. n. 159 del 2013 precisa che <<La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni>>. Aggiunge poi la medesima norma che <<In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari...>>.

Dalla lettura di queste norme si ricava dunque che, non solo l'accesso, ma anche la misura della compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente.

A questo proposito la giurisprudenza ha precisato che, sebbene le suindicate norme prevedano la possibilità per regioni e comuni di stabilire criteri ulteriori rispetto a quelli individuati dalla disciplina ISEE, non è possibile per questi enti modificare quelli già previsti dalla disciplina statale, potendosi altrimenti pervenire ad uno stravolgimento dei criteri dettati con il suddetto d.p.c.m., che invece – in quanto funzionali alla determinazione del livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – debbono trovare uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 4 marzo 2019, n. 1458; id., 13 ottobre 2015, n. 4742; T.A.R. Milano Lombardia, sez. III, 5 luglio 2019, n. 1545; id., 15 maggio 2018, n. 94; id., 23 marzo 2017, n. 617; id. 12 settembre 2013, n. 2139).

Ciò premesso, si deve ora osservare che il d.p.c.m. n. 159 del 2013, agli artt. 2, comma 3, 4 e 5, contiene disposizioni analitiche finalizzate alla valorizzazione della situazione reddituale e patrimoniale dell'assistito al fine di determinarne la reale capacità economica. Risulta pertanto evidente che, essendo la finalità dell'ISEE quella di determinare la reale capacità economica dell'assistito, l'intervento del Comune deve essere congruente alle sue risultanze. Le amministrazioni, in altre parole, non possono richiedere al disabile una compartecipazione sproporzionata o addirittura superiore alle sue capacità economiche, così come risultanti secondo i criteri ISEE, giacché, in caso contrario, gli verrebbero richiesti sforzi economici che il legislatore nazionale considera da lui non sostenibili, e ciò anche in considerazione dell'impossibilità di dare rilievo, a tal fine, a tutte quelle entrate che non possono trovare ingresso nel calcolo della stessa ISEE, tra cui, in primo luogo, l'indennità di accompagnamento e di invalidità civile (cfr. in questo senso, T.A.R. Veneto, sez. III, 21 febbraio 2022, n. 335).

Ciò chiarito, si deve ora osservare che non è contestato che, nel caso concreto, il Comune di - OMISSIS-, con gli atti impugnati con i primi ed i secondi motivi aggiunti, ha chiesto alla sig.ra - OMISSIS- di farsi carico di una spesa annua per il pagamento della retta di ricovero pari ad euro 18.454,15, e ciò a fronte di un'ISEE, per l'anno 2022, pari ad euro 12.024,00.

La decisione è stata assunta applicando le tabelle stabilite dal Regolamento in funzione delle fasce ISEE, le quali prevedono che, per la soglia ISEE compresa fra euro 10.000,01 ed euro 12.500,00, l'intervento comunale non può essere superiore al 10 per cento del costo della retta.

Appare però evidente la sproporzionalità di questa disciplina posto che, per effetto di essa, vengono addossate al disabile spese addirittura superiori al valore della sua capacità economica determinata in base all'ISEE. Si deve pertanto ritenere che questa medesima disciplina e gli atti applicativi impugnati siano in contrasto con la normativa sopra illustrata.

Va dunque ribadita la fondatezza della censura in esame.

In conclusione, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo, mentre vanno accolti i motivi aggiunti, con conseguente annullamento: a) del Regolamento comunale per l'integrazione delle rette di ricovero in strutture residenziali di anziani e disabili, nella parte in cui detta la disciplina sopra illustrata; b) dell'atto del 5 aprile 2022 nella parte in cui stabilisce la misura dell'intervento comunale (rimane invece efficace la parte che dispone l'annullamento in autotutela dell'atto impugnato con il ricorso principale); c) dell'atto del 24 maggio 2022.

La complessità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

Per quel che concerne, poi, l'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato, a suo tempo disposta in via provvisoria dall'apposita Commissione (v. decreti n. 78 del 20 aprile 2022 e n. 108 del 16 giugno 2022), ritiene il Collegio che la si possa confermare, considerato l'esito della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara improcedibile il ricorso introduttivo; accoglie i primi ed i secondi motivi aggiunti nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese compensate.

Si conferma l'ammissione del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato.

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 Milano nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO

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