



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 791 del 2020, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Ilaria Romagnoli, Francesco  
Trebesci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ilaria Romagnoli in Roma, via  
Livio Andronico n. 24;

*contro*

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

*nei confronti*

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia,  
Sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti,  
concernente le regole di accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie ed il  
sistema di compartecipazione al costo degli interventi;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. n. 137/2020;

Relatore nell'udienza pubblica, tenutasi da remoto, del giorno 19 novembre 2020 il Cons. Stefania Santoleri; quanto alla presenza degli avvocati, si fa rinvio al verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. - Con la sentenza n. -OMISSIS-, il TAR per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia, ha deciso il ricorso, seguito da motivi aggiunti, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, nelle more deceduta.

Il sig. -OMISSIS- è invalido civile con inabilità lavorativa permanente del 100% e necessità di assistenza continua, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita; dal 2008 è inserito presso una Comunità Socio Sanitaria (CSS) a -OMISSIS-.

1.1 - Con un precedente ricorso, la ricorrente aveva impugnato dinanzi allo stesso TAR di Brescia gli atti con i quali era stata fissata la quota di compartecipazione del -OMISSIS- al pagamento della retta alberghiera presso tale struttura, rappresentando che il reddito disponibile del disabile non sarebbe stato sufficiente a farvi fronte; ha anche dedotto con tale ricorso che l'esiguità del contributo erogato dal -OMISSIS- non avrebbe rispettato la disciplina statale e regionale in materia di ISEE, né i Livelli Essenziali di Assistenza.

Il TAR di Brescia, con la sentenza del -OMISSIS-, aveva respinto il ricorso.

Tale decisione è stata riformata in appello con sentenza del -OMISSIS-; in tale decisione vengono affrontate alcune tematiche comuni al presente giudizio.

1.2 - Con nota del 15/7/2014 la ricorrente, nuova amministratrice di sostegno, aveva chiesto al Comune la presa in carico del fratello disabile mediante la predisposizione di un progetto individuale, ai sensi degli artt. 14 della L. 328/2000 e 7 comma 1 della L.r. 3/2008, con coinvolgimento della ASL competente e del gestore della struttura, sottolineando la propria impossibilità a

sostenere ulteriori oneri oltre alle risorse del fratello da essa amministrate.

Dopo una interlocuzione in sede procedimentale, con il provvedimento del 14/10/2014 (doc. 22 fasc. primo grado di parte ricorrente), il Comune aveva rigettato tale richiesta, evidenziando che per il fratello disabile:

- era stato già periodicamente formato un PAI dal Comune, in collaborazione con l'ASL e l'Ente gestore della struttura, regolarmente operativo;
- l'art. 14 della L. 328/2000 regola "la piena integrazione delle persone disabili nell'ambito di vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro" e dunque non avrebbe riguardato i soggetti ricoverati in via permanente presso strutture accreditate, per le quali sarebbe prevista la redazione del PAI da tempo in essere;
- sarebbero stati ottenuti finanziamenti regionali, e nell'agosto 2013 sarebbe stato trasmesso al Sig. -OMISSIS-un contributo di € 6.500 a valere sull'esercizio 2012;
- l'integrazione mensile avrebbe dovuto essere di 400 €, ma la sua copertura sarebbe stata garantita per intero dal contributo regionale di € 6.500 per l'anno 2013 (e così avrebbe dovuto essere anche per il 2014);
- nello specifico, in tale nota il Comune aveva rilevato che: "il reddito mensile di V.R. era di € 1.380,50 netti oltre alla tredicesima di € 763,53. Dall'ISEE della mamma ... l'indicatore della situazione patrimoniale è pari a € 13.722,80. Applicando il regolamento comunale la compartecipazione richiesta alla madre ammonterebbe a euro 140,89 mensili. Ciò determina in capo a R.V. una capacità economica pari a euro 1585,01 per 11 mensilità mentre per il mese di dicembre aumenta a euro 2.348,54, a fronte di una retta della struttura di circa 2000 euro mensili. L'integrazione mensile da effettuare pertanto, senza voler prendere in considerazione la capacità contributiva della sorella, comunque tenuta a sostenere il fratello ai sensi dell'art. 403 del C.C., sarebbe di circa € 400 mensili per 11 mensilità. Tenuto conto che per il 2013 il contributo regionale è stato di € 6.500 annui e per il 2014 (ma non abbiamo ancora notizie certe in merito) dovrebbe essere riconfermata tale contribuzione, ci sembra ovvio e dimostrato che il Comune non debba, al momento, prevedere una compartecipazione

essendo la parte residua abbondantemente coperta”.

2. - Tale provvedimento è stato impugnato con il ricorso introduttivo del ricorso di primo grado; con tale atto la ricorrente ha contestato la prospettazione del -OMISSIS- circa l'insussistenza dei presupposti per la redazione del progetto individuale, rilevando che pur essendo il disabile collocato presso una struttura residenziale, nondimeno non sarebbero venute meno le esigenze di integrazione nella vita familiare e sociale; il Comune sarebbe stato tenuto ad effettuare approfondimenti con riguardo alle risorse economiche ed avrebbe dovuto pretendere i finanziamenti dovuti dagli Enti preposti per farvi fronte; il finanziamento di € 6.500 avrebbe coperto la retta del 2012, mentre la domanda di contributo sarebbe stata proposta nel 2014 a valere sull'anno 2013. Ha poi contestato i criteri di fissazione della quota di compartecipazione al costo, sostenendo che sarebbe stato leso il diritto del disabile all'indipendenza; ha dedotto la violazione del criterio dell'ISEE, la violazione del principio della valorizzazione della condizione economica del solo assistito.

2.1 - Con i primi motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato il provvedimento del dirigente dell'Area Servizi alla persona del 7/5/2015, con cui era stata nuovamente negata la necessità di redigere il progetto individualizzato, richiamando le prime due doglianze già proposte con il ricorso introduttivo. Quanto alla definizione della compartecipazione al costo del servizio il Comune aveva sottolineato che il nuovo regolamento non era stato approvato e ne aveva assicurato la sua applicazione retroattiva considerando l'ISEE alla data del 1/1/2015.

2.2 - Con i secondi motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato il provvedimento del --OMISSIS--, la DCC del 16/5/2016 n. 19 e i relativi allegati (le “Linee Guida” dell'Ambito Distrettuale 11 per l'accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie e per la compartecipazione al costo ed il regolamento comunale).

Il -OMISSIS-, infatti, aveva dato riscontro alla richiesta di compartecipazione con provvedimento del 17.5.2016 n. 9361, reso in applicazione del regolamento comunale che aveva recepito le Linee Guida; con tale provvedimento il Comune

aveva determinato la contribuzione comunale in € 5.725,00 onnicomprensive per l'anno 2015, mentre per l'anno 2016 sarebbe stato adottato un successivo provvedimento.

Avverso tali atti l'appellante ha dedotto plurime violazioni della normativa di settore rappresentando che la compartecipazione dell'assistito va calcolata unicamente in base all'ISEE senza che i Comuni possano ad essa derogare; che il regolamento violava le franchigie previste dal DPCM 159/2013; che la legge quadro n 328/2000 aveva escluso l'obbligo di compartecipazione alla spesa da parte dei parenti; che la cifra fissa di € 100 mensili, riconosciuta per le spese personali senza tener conto delle effettive esigenze della persona disabile, avrebbe violato la normativa a tutela dei disabili.

2.3 - Con nota del 4/7/2016 la ricorrente ha trasmesso al Comune l'ISEE 2016 pari ad € 2.014 chiedendo la rideterminazione della quota di compartecipazione; ha anche rappresentato che il legislatore con l'art. 2 sexies del d.l. n. 42/2016, in attuazione delle sentenze del Consiglio di Stato n. 838, 841 e 842 del 29/2/2016, aveva escluso ogni rilevanza ai trattamenti assistenziali ed aveva modificato la scala di equivalenza. Ha anche chiesto l'adeguamento dei regolamenti comunale e di ambito a tale disciplina sopravvenuta.

2.4 - Con i terzi motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato la nota del 4/8/2016 con la quale il Comune si riservava di definire la compartecipazione per il 2016; con tale provvedimento il Comune aveva contestato le richieste avanzata dalla ricorrente, ribadendo le argomentazioni già spese in precedenza.

2.5 - Con i quarti motivi aggiunti ha impugnato il regolamento comunale del 21 agosto 2017 ed il regolamento presupposto, denunciando che la compartecipazione non sarebbe stata fissata sulla base dei criteri definiti dall'ISEE, ma tenendo conto della titolarità di immobili: il sig. -OMISSIS-, dopo la morte della madre, era, infatti, divenuto proprietario al 50% dell'immobile di famiglia di Via Ponte Vecchio n. 2.

2.6 - Con i quinti motivi aggiunti la ricorrente aveva infine impugnato la nota del 10 agosto 2018, con la quale il -OMISSIS- – dando applicazione al regolamento

comunale - aveva sostenuto che il disabile non deve essere proprietario di immobili e deve utilizzare tutte le sua risorse economiche disponibili, compreso il contributo regionale a copertura della retta della struttura. Nel caso del sig. -OMISSIS- tali risorse sarebbero state sufficienti alla copertura della retta.

Con tale ultimo mezzo la ricorrente ha ribadito le censure già proposte relative alla violazione dei criteri definiti dall'ISEE, e sull'illegittima considerazione della titolarità di immobili come impeditiva della contribuzione al pagamento della retta.

3. - Con la sentenza impugnata il TAR ha così deciso:

- ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte ha respinto i motivi dedotti con il ricorso introduttivo e nei primi, secondi e terzi motivi aggiunti;
- ha accolto i quarti e i quinti motivi aggiunti;
- ha respinto la domanda risarcitoria.

4. - Tale decisione è stata appellata dalla parte ricorrente in primo grado limitatamente ai capi nei quali era risultata soccombente.

4.1 - Il -OMISSIS- non si è costituito in giudizio.

4.2 - Nessuna delle ulteriori parti intimato si è costituita in giudizio.

4.3 - Con memoria del 19 ottobre 2020 l'appellante ha insistito nelle proprie difensive chiedendone l'accoglimento.

5. - All'udienza pubblica del 19 novembre 2020, l'appello è stato trattenuto in decisione.

6. - L'appello va accolto in parte, nei limiti indicati in motivazione, ed in parte va respinto.

7. - Ritiene il Collegio di dover richiamare le linee guida distrettuali ed il regolamento comunale in relazione ai punti oggetto di contestazione.

7.1 - In merito alla compartecipazione al costo, pur affermando il necessario rispetto dell'art. 6 DPCM 159/2013, le Linee Guida d'ambito distrettuale 11, con specifico riferimento ai servizi residenziali, prevedono che: *“la misura dell'intervento integrativo economico concesso dal Comune è determinata sulla base della differenza tra la retta e la quota di compartecipazione complessivamente sostenibile dal cittadino/utente.*

*Laddove sussistano le condizioni il Comune può avvalersi della facoltà di richiedere la compartecipazione alla spesa da parte degli utenti attingendo, eventualmente, anche alla franchigia (prevista dal D.P.C.M. 159/2013), previa detrazione di una quota per il soddisfacimento di piccole spese personali che viene quantificata in un importo forfettario di almeno € 100,00 per le persone disabili.*

*In presenza di eventuali beni mobili o immobili, il Comune potrà procedere mediante accordi con i beneficiari per l'alienazione dei beni medesimi, fermo restando che il ricavato della alienazione rimane vincolato al pagamento della retta.*

*In presenza di beni immobili non adibiti ad abitazione dell'eventuale coniuge, il Comune potrà procedere mediante accordi con i beneficiari per la locazione degli immobili medesimi ovvero per un utilizzo a fini sociali, fermo restando che il ricavato della locazione ovvero del fitto figurativo rimane vincolato al pagamento della retta.*

*Nel caso in cui nel nucleo familiare della persona da inserire in struttura - all'atto di presentazione della domanda di inserimento - siano presenti altri componenti conviventi la quota dovuta dall'utente sarà calcolata tenendo conto anche delle esigenze del familiare/famigliari che permane/permangono al domicilio.*

*In assenza di accordi, come previsto ai punti 2 e 3 del presente articolo, la contribuzione comunale deve intendersi quale anticipazione di quanto dovuto dal cittadino beneficiario, con conseguente titolo, da parte del Comune, di rivalersi sulla futura eredità”.*

7.2 - Il regolamento comunale prevede, invece, all'art. 11 B) che “*nel caso in cui il ricoverando possieda beni immobili ed i suoi redditi siano insufficienti a coprire la spesa di ricovero, il Comune non eroghi alcun contributo*”, per il resto, la procedura e l'ammontare delle compartecipazioni sono definiti nell'allegato B della tabella, che, a sua volta, prevede:

- un costo massimo a carico del -OMISSIS- fissato in € 65 per retta RSD (applicato anche al diverso servizio CSS fruito dal Sig. -OMISSIS-);
- il versamento da parte dell'utente di tutti i redditi netti a sua disposizione compreso l'assegno di accompagnamento, la tredicesima, gli arretrati pensionistici fino alla capienza della retta;
- la conservazione per i disabili collocati nelle RSD della somma di € 100,00

mensili;

- la previsione di un costo a carico dei familiari tenuti agli alimenti: per genitori, figli, si considera il reddito ISEE al 100%; per nipoti in linea retta e fratelli al 50%.

Sulla base di tali criteri è stata fissata la compartecipazione del -OMISSIS- alla retta alberghiera gravante sul Sig. -OMISSIS-.

8. - Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio di dover richiamare la decisione di questa Sezione n. 6371/2018 (ripresa nella più recente sentenza n. 1505/2020) che ha ricostruito il quadro normativo di riferimento, al fine fornire una lettura armonica con i principi regolatori mutuabili dal combinato disposto degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione, secondo i quali *“la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti”* ed *“ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”*, nell'ambito del più generale principio solidaristico per il quale *“tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”*.

La Sezione è quindi partita dalla legge n. 328/2000 (Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) che, in base al combinato disposto degli artt. 25, comma 8; 8, comma 3, lett. l), e 18, comma 3, lett. g), riserva al Governo il compito di predisporre un piano nazionale dei servizi sociali in cui indicare i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti per l'ISEE, mentre spetta alle Regioni la definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati dal Piano nazionale servizi (cfr. Cons. Stato Sez. III, 23-07-2015, n. 3640).

18.2 - In tali decisioni la Sezione ha rilevato che *“L'Indicatore ISEE (art. 2) costituisce lo strumento “...di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze*

regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni “.

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

- 1) di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio;
- 2) di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali, incluse le prestazioni strumentali ed accessorie alla loro fruizione, rivolte a persone non assistibili a domicilio;
- 3) atti a favorire l'inserimento sociale, inclusi gli interventi di natura economica o di buoni spendibili per l'acquisto di servizi;”.

Successivamente, però, con decisioni nn. 838, 841 e 842 del 2016, questo Consiglio ha annullato le norme regolamentari del D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, nella parte in cui computavano, nella definizione di reddito imponibile, anche voci aventi natura indennitaria o compensativa, erogate al fine di attenuare una situazione di svantaggio (indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito).

A seguito e per effetto delle suindicate statuizioni il legislatore, con l'art. 2-sexies, co. 3, del decreto legge n. 42/2014, ha previsto che “Nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sezione IV, nn. 00841, 00842 e 00838 del 2016, nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare che ha tra i suoi componenti persone con disabilità o non autosufficienti, come definite dall'allegato 3 al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, anche ai fini del riconoscimento di prestazioni scolastiche agevolate, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) sono esclusi dal reddito disponibile di cui all'articolo 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.

201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF;

b) in luogo di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettere b), c) e d), del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, è applicata la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza di cui all'allegato 1 del predetto decreto n. 159 del 2013 per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente. La novella ha riformato il DPCM 159/2013 non solo escludendo dal reddito disponibile di cui all'art. 5 D.L. 6.12.2011, n. 201 i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF, ma pure imponendo di effettuare tale intervento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto con l'adozione degli atti anche normativi necessari all'erogazione delle nuove prestazioni in conformità con le disposizioni della nuova disciplina. La disposizione prevede l'emanazione, da parte degli enti che disciplinano l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate, entro 30 giorni dalla data di conversione del decreto, degli atti necessari all'erogazione delle nuove prestazioni previste dalle nuove norme, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati. Vengono fatte salve, fino alla predetta data, le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione calcolate sulla base delle disposizioni del D.P.C.M. n. 159 del 2013” (così, testualmente Cons. Stato, Sez. III, n. 6371/2018).

18.3 - Questa Sezione ha in più occasioni ribadito che “l'ISEE resta, dunque, l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate, non essendo consentita la pretesa del Comune di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria ovvero finanche sostitutiva” (Cons. Stato, Sez. III, 13/11/2018 n. 6371)

In tale decisione la Sezione ha ritenuto illegittimo il Regolamento Comunale che aveva assegnato “un improprio e discriminante rilievo selettivo alla percezione di emolumenti (id est pensione di invalidità ovvero indennità di accompagnamento) che, tanto in ragione delle mentovate sentenze di questo Consiglio, che per le successive modifiche normative, avrebbero

dovuto essere considerati normativamente “protetti” e, dunque, con valenza neutra tanto ai fini dell’ISEE che, in via consequenziale, nella definizione della capacità contributiva degli utenti”. La Sezione ha quindi precisato che non è possibile “accreditare in subiecta materia spazi di autonomia regolamentare in capo ai Comuni in distonia con i vincoli rinvenienti dalla sopra richiamata cornice normativa di riferimento al punto da consentire – come qui avvenuto - la introduzione di criteri ulteriori e derogatori rispetto a quelli che il legislatore riserva, dopo aver accordato preferenza all’indicatore ISEE, in prima battuta, allo Stato e, in via integrativa, alla Regione”.

18.4 - Con la successiva sentenza (Cons. Stato, Sez. III 27/11/2018 n. 6708) questa Sezione ha stigmatizzato l’illegittimità dei provvedimenti impugnati che prevedevano l’introduzione di criteri ulteriori e derogatori rispetto all’indicatore ISEE ed alla relativa disciplina statale e regionale facendo leva sulla “pretesa sostenibilità della misura contributiva imposta” in quanto “manifestamente disancorate dal dato costituzionale, internazionale, e normativo nazionale di riferimento, non essendo possibile accreditare in subiecta materia spazi di autonomia regolamentare in capo ai Comuni in distonia con i vincoli rinvenienti dalla sopra richiamata cornice normativa di riferimento”.

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

18.5 - La giurisprudenza della Sezione ha, pertanto, ribadito – quanto all’aspetto relativo alle esigenze di assicurare gli equilibri di bilancio –, che la sostenibilità finanziaria dei relativi costi andrebbe prudentemente evocata tenendo conto della strumentalità del servizio in questione rispetto alla salvaguardia di diritti a nucleo incompressibile secondo i principi più volte affermati dalla Consulta (cfr. fra le altre, le sentenze C. Cost. nn. 80/2010 e n. 275/2016)

sottolineando l'onere della parte di dimostrare l'impossibilità di far fronte all'impegno finanziario conseguente alla prestazione a favore dei disabili.

Nella recente sentenza del 2 gennaio 2020 n. 1, questa Sezione ha statuito che: "L'affermazione secondo cui le posizioni delle persone disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria, principio che la giurisprudenza ha affermato a proposito del diritto all'educazione e al sostegno scolastico dei disabili, coniando anche il concetto di "diritto al sostegno in deroga", (Corte Costituzionale n. 80 del 26 febbraio 2010; C.d.S., Sez. VI, n. 2624/2017; n. 2689/2017) deve trovare applicazione anche nell'ambito dell'assistenza socio-sanitaria al soggetto riconosciuto disabile al 100% mediante erogazione delle prestazioni di volta in volta necessarie.

La sentenza n. 80 del 2010 della Corte Costituzionale, dopo aver rimarcato che sussiste la discrezionalità del legislatore "nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili", ha osservato anche che tale discrezionalità del legislatore trova un limite nel "rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati".

La Sezione ha ribadito l'esistenza di un preciso onere probatorio da parte dell'Amministrazione circa l'impossibilità di fornire la prestazione assistenziale precisando che: "Il Collegio ritiene che l'affermato principio dell'equilibrio di bilancio in materia sanitaria, ribadito in più occasioni anche dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. AP 3 del 2012 CDS III 5538/2015; 3060 del 2018), non possa essere invocato in astratto, ma debba essere dimostrato concretamente come impeditivo, nel singolo caso, all'erogazione delle prestazioni e, comunque, nel caso in cui la disabilità dovesse comportare esigenze terapeutiche indifferibili, il nucleo essenziale del diritto alla salute deve essere salvaguardato (cfr. Corte costituzionale n. 304 del 15 luglio 1994)"; ha aggiunto la Sezione che "la sostenibilità finanziaria dei relativi costi andrebbe prudentemente evocata tenendo conto della strumentalità del servizio de quo rispetto alla salvaguardia di diritti a nucleo incompressibile secondo i principi più volte affermati dalla Consulta (cfr. fra le altre, le sentenze C. Cost. nn. 80/2010 e n. 275/2016)".

18.6 - E' opportuno ricordare, inoltre, che la questione relativa alla ratio dell'indennità di accompagnamento e al suo rapporto con l'ISEE è stata già esaminata da questo Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 838, 841 e 842 del 2016 escludendo che l'indennità di

*accompagnamento possa essere valutata come un reddito, in quanto essa “unitamente alle altre forme risarcitorie servono non a remunerare alcunché, né certo all’accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un’oggettiva ed ontologica .....situazione d’inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale”.*

*Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com’è in uno svantaggio....non determinano infatti una migliore situazione economica del disabile rispetto al non disabile, al più mirando a colmare tale situazione di svantaggio subita da chi richiede la prestazione assistenziale”.*

8.1 - Con riferimento alla specifica vicenda dell’appellante, con la sentenza del -OMISSIS- la Sezione ha precisato l’inapplicabilità dei principi affermati nella sentenza n. 46 del 19/1/2017, che valorizza la situazione economica del solo assistito e non della famiglia, in applicazione della previsione normativa di cui all’art. 8, comma 2, lett. h) della L.R. n. 3 del 2008, in quanto entrata in vigore solo a decorrere dal 14/3/2012, in data successiva all’adozione del provvedimento impugnato in quel giudizio: gli atti impugnati in questo giudizio sono stati adottati in data successiva e, dunque, risultano applicabili alla presente fattispecie i principi in precedenza richiamati dovendosi valorizzare la sola situazione economica dell’assistito e non anche quella dei suoi familiari.

Sono applicabili al caso di specie gli ulteriori principi espressi nella predetta sentenza n. -OMISSIS-, peraltro, più volte esposti dalla giurisprudenza di Sezione in ordine:

- all’impossibilità di riconoscere “spazi di autonomia regolamentare in capo ai Comuni in distonia con i vincoli derivanti dalla cornice normativa di riferimento al punto di consentire l’introduzione di criteri derogatori rispetto a quelli che il legislatore riserva, dopo aver accordato preferenza all’indicatore ISEE, in prima battuta, allo Stato e, in via integrativa, alla Regione (cfr. CDS, III Sez. n. 6371 del 13.11.2018; 6708 del 27.11.2018)”;

- all’applicazione nella Regione Lombardia (in assenza di ulteriori ed integrativi criteri) del criterio dell’ISEE quale strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati per scandire le condizioni di accesso e proporzione di

accesso alle prestazioni agevolate, tenuto conto della strumentalità del servizio in questione rispetto alla salvaguardia di diritti a nucleo incomprimibile secondo i principi più volte affermati dalla Corte Costituzionale (sent. n. 80/2010 e n. 275/2016) che trovano diretta copertura negli artt. 32, 38 e 53 Cost. e degli artt. 3 e 28 della Convenzione di New York sui diritti delle persone disabili che assicurano la tutela assistenziale ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari di sussistenza;

- alla sussistenza del dovere da parte del -OMISSIS- di verificare, ai sensi e per gli effetti dei criteri enucleati dai D.P.C.M. 14 febbraio 2001 e D.P.C.M. 29 novembre 2001, il corretto rispetto del riparto degli oneri tra sanità e assistenza sociale come definiti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, con l'effetto di far gravare sulla famiglia dell'assistito parte della quota di spettanza alla ASL; il Comune è tenuto, infatti, in base agli artt. 6 e 14 della L. n. 328/2000 nonché degli artt. 2 e 7 della L.R. n. 3 del 2008, alla presa in carico personalizzata della persona disabile dovendo garantire il servizio al cittadino, salvo il potere di rivalsa nei confronti dei soggetti onerati per il recupero delle somme erogate, non potendo "scaricare" gli oneri sull'utente o sulla sua famiglia (C.d.S. , Sez. III, n. 1623 del 14/3/2018);

- alla ripartizione della quota di spettanza del SSR nella misura del 40%, e del 60% a carico del Comune o dell'utente, calcolando l'importo da addebitare a quest'ultimo tenendo conto dell'ISEE personale del disabile, con possibilità di esonero di ogni contribuzione in caso di carenza o insufficienza reddituale.

Svolte queste considerazioni preliminari può procedersi alla disamina delle doglianze.

9. - Con il primo motivo di appello l'appellante ha censurato i capi 1, 7 e 16 della sentenza di primo grado, lamentando il vizio di "Motivazione carente e contraddittoria, errata applicazione art. 14 L 328/2000, violazione mancata applicazione artt. 2, 6 e 7 L.R. 3/2008, 4 co. 2 DPCM 14.2.2001, art. 5 L. 328/2000, DGR 18333/2004 all. B 3.2, travisamento dei fatti e dei presupposti" lamentando l'erroneità della sentenza che, pur avendo riconosciuto la necessaria

predisposizione del progetto individualizzato di cui all'art. 14 L. 328/2000, ha ritenuto che per un soggetto ricoverato tale atto possa coincidere con il Piano Assistenziale Individualizzato (PAI) condiviso con la struttura ospitante; ha anche ritenuto che tale obbligo avrebbe dovuto ritenersi attenuato in relazione ai servizi residenziali.

In sostanza, il TAR ha ritenuto che per un disabile che risiede permanentemente presso una struttura residenziale sia sufficiente un progetto meno articolato del solito, dovendo soffermarsi in via prevalente (se non esclusiva) sugli aspetti che involgono la vita quotidiana presso il Centro in cui è ricoverato e sui saltuari rientri nel domicilio: nel caso di specie, secondo il TAR, il progetto individualizzato elaborato a cura di tutti gli operatori di riferimento (-OMISSIS-', Comune e ASL) avrebbe soddisfatto le esigenze dell'assistito in sintonia con quanto previsto dall'art. 14 della L. n. 328/2000.

I due documenti, nella fattispecie in esame, secondo il TAR, avrebbero dovuto ritenersi sostanzialmente analoghi.

10. - La statuizione del TAR non può essere condivisa.

La giurisprudenza (cfr. TAR Campania, Napoli, 28/11/2019 n. 5631; TAR Sicilia, sez. Catania, 21/11/2019 n. 2783; TAR Valle d'Aosta 14/1/2019 n. 2; Cons. Stato, Sez. III, 22/12/2017 n. 6043; Cons. Stato, Sez. III, 2/1/2020 n. 1) ha riconosciuto l'importanza e la doverosità della redazione del progetto individuale previsto dall'art. 14, comma 1, L. n. 328/2000.

Tale disposizione prevede che "Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale, secondo quanto stabilito al comma 2"

Nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i

servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare”.

Il progetto si presenta, alla luce del quadro normativo e della correlata giurisprudenza, quale l'insieme di quelle prestazioni che assicura in concreto l'integrale tutela della disabilità, di quelle prestazioni e di quegli interventi necessari giacché, attraverso l'effettiva erogazione e fruizione di tali, multiformi e coordinate misure, è possibile conseguire in maniera esaustiva da parte dell'interessato il bene della vita perseguito (cfr. TAR Valle d'Aosta n. 2/19).

E' evidente come il Comune rivesta un ruolo pregnante e di impulso alla predisposizione del progetto, dovendo creare le condizioni affinché i vari interventi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali, di cui possa aver bisogno la persona con disabilità, nonché le modalità di una loro interazione, si possano effettivamente compiere e ha, quindi, il compito di gestire gli interventi di tutti i vari soggetti coinvolti nel progetto le Istituzioni, la persona, la famiglia e la stessa Comunità territoriale (cfr. TAR Campania sent. n. 5631/2019).

Nello specifico, e quanto alle concrete misure che il Comune è chiamato ad attuare, è opportuno sottolineare che l'articolo 8 della legge 14 aprile 2008 n. 14 offre puntuali e sufficienti elementi ricostruttivi ai fini della effettiva definizione del progetto di vita individuale e del perimetro operativo dello stesso, laddove rimarca che esso per la persona con disabilità “comprende oltre alla valutazione diagnostico- funzionale, le prestazioni di cura, assistenza, riabilitazione, educazione, istruzione, formazione e inserimento lavorativo, i servizi alla persona, con particolare riferimento al recupero e all'inclusione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale”. Ne deriva che, da un lato, il progetto di vita individuale è qualcosa se non di diverso, certamente di più della semplice sommatoria di altri strumenti con analoga finalità (quali, ad esempio, strumenti

recati dal PAI e dal PEI); dall'altro, vengono in rilievo interventi e prestazioni multidisciplinari che vanno erogati in modo organico e continuativo, sì da assicurare quelle condizioni ottimali di assistenza, recupero funzionale, riabilitazione e inserimento sociale ed educativo del disabile (cfr. TAR Valle d'Aosta sent. n. 2/2019).

10.1 - Alla luce dei principi in precedenza esposti, condivisi dal Collegio, si desume che il progetto ex art. 14 L. 328/2000 costituisce il documento generale in cui vengono coordinati gli eventuali e diversi progetti e programmi specifici relativi a tutti gli ambiti della vita della persona con disabilità (ed infatti le stesse Linee Guida d'ambito vi fanno espresso riferimento): sebbene nel caso di ricovero permanente presso una struttura residenziale la parte più significativa della presa in carico attiene alle attività ivi svolte, ciò però non può comportare la mancata predisposizione del progetto individuale ex art. 14 cit., o la sua sostituzione con il PAI.

Condivisibilmente l'appellante ha sottolineato che l'art. 14 L. 328/2000 richiede specifici approfondimenti di specifica competenza del Comune e non dell'ente gestore della struttura residenziale, quali l'individuazione di tutte le risorse che possono confluire sul progetto, a cominciare da quelle del SSN (oggetto della successiva doglianza).

La necessaria presa in carico personalizzata e globale è del resto richiesta anche dall'art. 4 co. 2 DPCM 14.2.2001 che impone al Comune di garantire il godimento di tutte le prestazioni sociosanitarie necessarie ed appropriate, così come, a livello regionale dagli artt. 2, 6 e 7 L.R. 3/2008, senza alcuna esclusione o limitazione per i servizi residenziali, che risultano, al contrario espressamente annoverati dall'art. 6 L. 328/2000.

10.2 - Nessuna norma esclude l'applicabilità dell'art. 14 L. 328/2000 a soggetti inseriti in strutture residenziali, come peraltro ritenuto in giurisprudenza (cfr. TAR Brescia, 7.5.2013 n. 432 e 25.3.2013 n. 291; TAR Venezia, sent. 7.3.2019 n. 303).

Ne consegue che la tesi del TAR non può essere condivisa, in quanto il PAI non

può sostituire il progetto individuale anche quando il disabile risiede presso una struttura residenziale.

Ciò comporta la riforma dei capi di sentenza 1, 7 e 16 nei limiti e nei sensi in precedenza precisati.

11. – Il secondo motivo ed il terzo motivo di appello possono essere esaminati congiuntamente in quanto tra loro connessi.

11.1 - Con tali doglianze l'appellante ha censurato i capi di sentenza n. 2 (di rigetto) e n. 3 (di declaratoria di inammissibilità).

Entrambe le doglianze si riferivano alla ripartizione della quota a carico del SSR (pari al 40%) e del 60% (a carico del Comune fatta salva la compartecipazione dell'utente).

In primo grado la ricorrente aveva rilevato che il Comune era tenuto ad effettuare adeguati approfondimenti per la redazione del progetto individuale, con particolare riferimento alle risorse economiche: sarebbe stato necessario accertare la natura della prestazione da eseguire in favore del disabile, ripartendo la spesa per la retta residenziale in modo corretto.

Gli oneri gravanti sul SSR avrebbero dovuto essere posti a suo carico; solo per gli oneri socio-sanitari il Comune avrebbe potuto prevedere una compartecipazione dell'utente al costo, salvo i contributi esigibili da altri Enti (come nel caso del Fondo Sociale Regionale).

11.2 - Il TAR ha respinto la doglianza sostenendo che – in pratica – il disabile non avrebbe sopportato alcuna spesa, in quanto coperta dal contributo regionale di € 6.500; inoltre ha richiamato la propria precedente sentenza n. -OMISSIS-.

11.3 - Nell'appello l'appellante ha rappresentato, innanzitutto, che tale decisione è stata riformata da questa Sezione con la sentenza n. -OMISSIS-, ed ha insistito sulla prospettazione svolta in primo grado.

11.4 - La doglianza è fondata per le ragioni già espresse nella precedente sentenza n. -OMISSIS- e già richiamate: sussiste, infatti, l'obbligo del Comune di prendere in carico il disabile e di accertarsi della corretta ripartizione delle spese a carico del SSR (nella misura del 40%) e di quelle a carico del Comune e/o del

disabile (nella misura del 60%).

11.5 - Sono inoltre condivisibili le difese dell'appellante laddove ha rilevato che, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, non risulta che il contributo di € 6.000 erogato in favore del Sig. -OMISSIS- abbia coperto integralmente il costo della retta gravante sul disabile: da quanto rappresentato dall'appellante, infatti, tale cifra anche sommata all'importo di € 5.725,00 riconosciuto dal -OMISSIS-, non risulta sufficiente a coprire la spesa relativa alla quota residenziale.

Infatti, a fronte di una retta è pari ad € 85,75 al giorno (totale annuo € 31.298,75), la somma del voucher sociosanitario di € 7.573,75 annui, quella riveniente dal fondo sociale regionale pari ad € 1.325,00, del contributo regionale pari ad € 6.000,00 e la quota corrisposta dal Comune pari ad € 5.725,00 non raggiunge l'importo complessivo dovuto a titolo di retta, con la conseguenza che la parte mancante non può che gravare sul disabile.

11.6 - Ciò determina l'accoglimento anche del terzo motivo di appello, in quanto sussiste l'interesse a dedurre la doglianza relativa alla determinazione della quota di compartecipazione da parte del Comune, tanto più se si considera che l'ISEE era pari ad € 11.070,00.

12. - Anche il quinto motivo (rectius quarto, pag. 25-26 atto di appello), va accolto sia per quanto concerne i dati prettamente economici in precedenza richiamati, sia per quanto riguarda il mancato rispetto del criterio dell'ISEE.

13. - Altrettanto fondato si appalesa, per le ragioni già esposte il sesto motivo (rectius quinto pag. 26-28) relativo alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, tenuto conto che la Regione Lombardia, con la riforma della L.R. 3/2008, attuata con la L.R. n. 2/2012, ha accolto tale principio in relazione alle prestazioni rese in favore di persone con disabilità grave, quale è il Sig. -OMISSIS-, annoverandovi espressamente anche i servizi residenziali.

La presente controversia si riferisce ad annualità successive all'anno 2012 e quindi, tale nuova disciplina risulta applicabile.

14. - Altrettanto fondato si appalesa il settimo motivo (rectius sesto) avverso il capo n. 9 della sentenza di primo grado, in quanto – come già ampiamente

sottolineato nella giurisprudenza della Sezione – la compartecipazione dell'assistito va calcolata unicamente in base all'ISEE (che valorizza sia redditi che patrimonio) senza che i Comuni possano disciplinare la materia in modo derogatorio prevedendo criteri differenti ed escludendo ogni contribuzione in presenza di beni immobili.

15. - Va accolto anche l'ottavo mezzo, in quanto – come già rilevato nella sentenza n. -OMISSIS- – nessuna norma nazionale o regionale prevede il coinvolgimento dei parenti al pagamento della retta, in quanto incompatibile con la normativa ISEE di cui al DPCM 159/2013.

16. - Va invece respinto l'ultimo motivo essendo pienamente condivisibile quanto già statuito da questa Sezione con la sentenza n. -OMISSIS- secondo cui non risulta provata la inadeguatezza della somma di € 100 mensili per far fronte alle spese personali.

17. - In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va in parte accolto ed in parte respinto, così come indicato in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, vanno accolti nei termini e limiti di cui in motivazione il ricorso di primo grado ed i successivi motivi aggiunti.

18. – Tenuto conto della complessità delle questioni trattate, dell'alternativo esito dei giudizi di primo e secondo grado e della parziale soccombenza reciproca, sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte ed in parte lo respinge, così come indicato in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, accoglie nei termini e limiti di cui in motivazione il ricorso di primo grado ed i successivi motivi aggiunti, per il resto li respinge.

Spese del doppio grado compensate.

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 19 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefania Santoleri**

**IL PRESIDENTE**  
**Franco Frattini**

**IL SEGRETARIO**

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