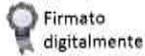


Publicato il 07/03/2019

N. 00303/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 01094/2018 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1094 del 2018, proposto da  
....., in persona del tutore sig. ...., rappresentato  
e difeso dall'avvocato Maria Luisa Tezza, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marialuisa Tezza in Verona,  
via Pomposa 20;

***contro***

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Maurizio Ballarin, Nicoletta  
Ongaro, Marzia Masetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Iannotta in Venezia, S. Marco  
4091;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e  
difesa dagli avvocati Ezio Zanon, Antonella Cusin, con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ezio Zanon in  
Venezia, Cannaregio 23;

*per l'annullamento*

del provvedimento del 15.06.2018 PG 2018/292537, ricevuto il 16.07.2018, ad oggetto “chiusura contributo economico comunale”;

del Regolamento del Comune di Venezia approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 133 del 26.11.2015 ad oggetto “Regolamento di accesso alle prestazioni economiche erogate dal Comune di Venezia a favore delle persone ... con disabilità e delle persone con problemi di salute mentale autorizzate all'ingresso in strutture residenziali”;

della deliberazione della Giunta Comunale n. 58 del 01.03.2018 ad oggetto “strutture residenziali e semi residenziali per anziani e disabili. Regolamento per l'accesso alle prestazioni economiche erogate dal Comune: determinazioni applicative di competenza della Giunta Comunale per l'anno 2018”, nonché delle precedenti deliberazioni della Giunta n. 407 del 19.12.2016 e n. 10 del 30.01.2017 ivi richiamate;

della DGR n. 4589 del 28.12.2007, richiamata nel provvedimento impugnato; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi o consequenziali, ivi comprese le delibere giuntali e/o consiliari della Regione Veneto, che hanno stabilito i criteri di compartecipazione al costo dei servizi sociosanitari ed in generale per i servizi resi ai disabili gravi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto e del Comune di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2019 la dott.ssa Mara Spatuzzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente sig. [redacted] disabile grave, in persona del tutore sig. [redacted], impugna il provvedimento con cui il Comune di Venezia ha disposto, con effetto dal 1° giugno 2018, la chiusura del contributo economico comunale alla retta di residenzialità per la struttura assistenziale in cui è stato inserito, nonché gli atti presupposti, meglio indicati in epigrafe.

Nel ricorso si espone quanto segue:

- Il sig. [redacted] è disabile grave, affetto da “emiparesi spastica, oligofrenia grave, epilessia”, ed è stato riconosciuto invalido al 100%, nonché “persona con handicap grave” ex art. 3 L. 104/92 (doc. 5 e 6 in atti deposito ricorrente);
- tramite i servizi socio-sanitari locali (Unità di Valutazione Multidimensionale) veniva inserito dal 26.05.2014 presso la Comunità Alloggio "Enrichetta Protti benefattrice" - Don Orione, per essere trasferito dal 01.07.2017, a causa dell'aggravarsi della sua condizione e dell'aumento del bisogno assistenziale, nella RSA “Papa Luciani Giovanni paolo I” – Don Orione con sede in Chirignago, accreditata e convenzionata con il Comune di Venezia, l'ULSS e la Regione Veneto;
- l'ISEE del sig. [redacted] nel 2016 era pari ad € 1.195,13 ma nel 2017, a seguito del decesso del padre e della conseguente eredità, è aumentato ad € 11.324,27 (doc. 16 e 17 in atti deposito ricorrente);
- il sig. [redacted] è titolare di una pensione INVCIV (pensione lorda mensile di 289,80 euro e indennità di accompagnamento mensile di 515,43 euro) per un totale lordo complessivo nel 2017 di € 9.880,25 (doc. 12 in atti deposito ricorrente);
- dopo il decesso del padre, il sig. [redacted] è divenuto altresì titolare di una pensione di reversibilità di 3.803,00 annui, che, ex art. 1, comma 249 della legge 232 del'11 dicembre 2016, concorre al reddito imponibile ai fini IRPEF per l'importo eccedente euro 1.000 (doc. 10 in atti deposito Comune e doc. 23 in atti deposito ricorrente);
- il sig. [redacted] sostiene le spese personali di mantenimento (tra cui

abbigliamento, farmaci, caffè, fisioterapia, assistenza domiciliare, trasporto, spese legali), per un totale nel 2017 di circa € 12.800 (doc.13 e 14 in atti deposito ricorrente) e nel 2018 di circa € 11.700 (doc. 24 in atti deposito ricorrente);

- il 16.07.2018 il tutore riceveva la nota impugnata con la quale il Comune di Venezia comunicava la chiusura del contributo economico comunale, motivata, previo richiamo alla DGR n. 4589/2007 e in applicazione del Regolamento del Comune di Venezia ( delibera consiliare n. 133/2015), sulla base dell'assunto che “..dal modello ISEE 2018 si evince che il sig. [redacted] ha provvidenze e disponibilità di beni mobili che gli permettono di provvedere autonomamente al pagamento della retta alberghiera per l'ospitalità presso la RSA dell'Istituto Don Orione di Chirignago VE. Dal modello ISEE 2018 risulta inoltre che il sig. [redacted] è proprietario di beni immobili, pertanto, ai sensi del citato Regolamento DCC n. 133/2015 l'accesso al contributo è comunque subordinato alla sottoscrizione di ipoteca volontaria in favore del Comune di Venezia. Dal 1 giugno 2018, quindi, viene chiuso il contributo in favore del sig. [redacted], essendo questi in grado di provvedervi autonomamente senza pregiudicare la sua permanenza in RSA.” (doc. 1 in atti deposito ricorrente).

Se, quindi, prima il Comune si era accollato parte della retta (per € 500,96 mensili), con la nota impugnata, invece, ha azzerato la sua quota di compartecipazione e accollato in toto al ricorrente il costo della retta di residenzialità, che grava sull'utente o sul Comune, per la somma di € 20.440,00 annui (essendo la quota giornaliera di residenzialità a carico dell'interessato o del Comune di €56,00).

Il ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato e degli atti presupposti, meglio indicati in epigrafe, tra cui il regolamento del Comune di Venezia “di accesso alle prestazioni economiche erogate dal Comune di Venezia a favore delle persone anziane non autosufficienti, delle persone con disabilità e delle persone con problemi di salute mentale autorizzate all'ingresso in strutture residenziali” (doc. 4 in atti deposito Comune), approvato con delibera consiliare n.

133/2015, per i seguenti motivi:

I) *violazione di legge, e in particolare violazione degli art. 7 e 10 bis L. 241/90, dell'art. 97 Cost., della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ratificata con L. 18/2009; difetto di istruttoria*; in quanto il Comune ha provveduto alla "chiusura" del contributo comunale, prima invece riconosciuto in misura parziale rispetto alla retta, senza previa comunicazione dell'avvio del procedimento e senza consentire al ricorrente la necessaria partecipazione procedimentale, facendo altresì decorrere la chiusura del contributo, comunicata il 13.07.2018, dal 01.06.2018, con conseguente violazione della legge 241 del 1990 e della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità;

II) *violazione di legge: artt. 3, 32, 38, 53, 97 e 117 co. 2 lett. m) Cost.; Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità; Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 14) e Carta europea dei diritti fondamentali (art. 21); artt. 2, 3, 4, 5 e 6 D.P.C.M. 159/2013; art 2 sexies D.L. 42/2016 convertito in L. 89/2016; art. 5 D.P.C.M. 14.2.2001; artt. 8, 18 e 25 L. 328/2000; L.R.V. 1/2004; nullità per difetto assoluto di attribuzione; eccesso di potere per: contraddittorietà, sviamento, difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità e perplessità manifeste; violazione principio di non discriminazione della persona disabile*; in quanto, in buona sostanza, si ritiene che il Comune abbia introdotto una disciplina regolamentare che viola la disciplina statale dell'ISEE, quale strumento di determinazione del reddito da considerare per l'accesso agli interventi rivolti alle persone non autosufficienti e comunque per l'accesso a prestazioni di tipo assistenziale, così come prevista dal DPCM n. 159/2013. Il regolamento comunale, infatti, nel calcolare la percentuale di contribuzione a carico del Comune, una volta considerato un valore minimo dell'ISEE ai fini dell'accesso al contributo comunale, poi metterebbe nel nulla il criterio dell'ISEE nella successiva fase di determinazione della quota di contribuzione, facendo riferimento a parametri economici ulteriori (ogni risorsa economica di qualsiasi tipo, indennità, giacenza media del conto corrente) che già rientrano nel calcolo dell'ISEE o che per legge ne

sono esclusi, fino ad arrivare nel caso in questione ad azzerare la quota di compartecipazione, per cui, il ricorrente è chiamato a versare l'intera retta richiesta, pari a € 20.440,00 annui a fronte di un'ISEE nel 2017 pari ad € 11.324,27 ed a spese personali per € 12.806,22;

III) *violazione di legge: artt. 3, 23, 38, 42, 53 e 117 co. 2 lett. m) Cost.; Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità, art. 2 e 5 D.P.C.M. 159/2013; artt. 8, 18 e 25 L. 328/2000; eccesso di potere per: difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità e perplessità manifeste; sviamento; carenza di potere; violazione principio di non discriminazione e di indipendenza della persona disabile*, in quanto illegittimamente il Comune avrebbe imposto al ricorrente, sulla base della disciplina regolamentare, di iscrivere "ipoteca volontaria" sugli immobili quale *conditio sine qua non* per "l'accesso al contributo";

IV) *travisamento dei presupposti di fatto; violazione di legge: Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità; artt. 3, 36 e 38 Cost.; art. 2 sexies D.L. 42/2016 convertito in L. 89/2016; eccesso di potere: sviamento, illogicità, violazione principio di indipendenza della persona disabile; difetto di istruttoria*. Il ricorrente, inoltre, lamenta l'illegittimità del regolamento comunale nella parte in cui prevede che il Comune debba computare, ai fini della compartecipazione, tra le disponibilità economiche della persona disabile anche la pensione di invalidità, in violazione dell'art. 2 sexies D.L. 42/2016 convertito in L. 89/2016, secondo cui "*... omissis...nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) ...omissis... 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*" (articolo inserito dalla legge di conversione,

a seguito delle pronunce del Consiglio di Stato nn. 838, 841 e 842 del 2016); e in violazione della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità e del principio di dignità ed indipendenza della persona disabile, considerato, altresì, che il ricorrente comunque sostiene una serie di spese personali, meglio riportate sopra, per cui sarebbe “ingiustificato e illegittimo pretendere di comprendere l’intero importo di pensione INVCIV nelle “risorse economiche” sulla base delle quali calcolare il contributo a carico del Comune”;

V) *violazione di legge: artt. 1, 2, 6, 14, 22 e 25 L. 328/2000, art. 13 bis LRV 5/1996, art. 2 DPCM 159/2013, art. 117, co. 2 lett m) Cost, DPCM 14.02.2001 e 29.11.2001, art 54 L. 289/2002*; in quanto, il Comune , precisando nella nota impugnata che “la retta alberghiera di residenzialità” è “a carico del diretto interessato che vi deve provvedere con le proprie risorse personali e solo in subordine, qualora la persona non riesca in proprio a provvedervi, contribuiscono i Comuni” e cessando del tutto il contributo comunale a favore del sig. Cappellaro, si sottrarrebbe alla competenza istituzionale che gli è assegnata in materia di assistenza ai disabili dalla L. 328/2000, in violazione, in particolare, di quanto previsto dagli artt.6, 22 e 25 della suddetta legge, e in violazione della normativa nazionale in materia già richiamata (DPCM 14.02.2001 e 29.11.2001, art. 54 L. 289/2002,DPCM 159/2013);

VI) *eccesso di potere: violazione principio di proporzionalità ed adeguatezza, violazione principio di indipendenza della persona disabile, difetto di istruttoria, travisamento; violazione di legge: Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità, artt. 2, 3, 32, 38 e 53 Cost., L. 104/1992*; in quanto non solo al ricorrente viene “chiuso” il contributo comunale ma, costringendolo a sostenere in toto la retta, non gli verrebbe garantito neppure l’importo di € 150,00 mensili, previsto dalle DGC n. 407 del 19.12.2016, n. 10 del 30.01.2017 e n. 58 del 01.03.2018 (doc. 3 in atti deposito ricorrente), in applicazione dell’art. 18 del regolamento impugnato, quale “...importo forfettario attribuito per le piccole spese personali per le persone con disabilità”; somma, inoltre, che sarebbe risibile ed

insufficiente a fare fronte alle spese effettive del ricorrente ed, in ogni caso, palesemente illegittima, in quanto determinata in modo del tutto astratto ed avulso dalle concrete esigenze dei disabile e senza tener conto delle spese che sono indispensabili per la socializzazione e la dignità personale del ricorrente e che conferiscono alla persona disabile una sua identità e una sua indipendenza;

VII) *violazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, artt. 2, 3 e 5; violazione del principio di accomodamento ragionevole e del principio di non discriminazione;*

VIII) *violazione art. 3 septies d.lgs. 504/92; art. 3, comma 1 e 3, dpcm 14.02.2011; art. 30 dpcm 29.11.2001; art. 26 l. 833/1978; art. 30 l. 730/1983; artt. 3, 32 e 117 lett m) cost.; eccesso di potere per: incompetenza; sviamento, carenza di motivazione, difetto di istruttoria.* Con questo motivo si lamenta che, in realtà, considerata la grave condizione del ricorrente e i trattamenti che riceve nella struttura residenziale- che sarebbero vere e proprie terapie e cure fondamentali per la sua sopravvivenza e rispetto alle quali le prestazioni di natura socio-assistenziale avrebbero un carattere marginale e accessorio - le prestazioni a suo favore dovrebbero essere considerate come “prestazioni socio sanitarie ad elevata integrazione sanitaria” e, pertanto, essere assicurate dalla ULSS competente con oneri integralmente a carico del Servizio sanitario, in linea con quanto riconosciuto dalla giurisprudenza per le patologie mentali, in relazione alle quali si è affermato che, ove insieme ai trattamenti farmacologici e sanitari siano erogate anche prestazioni socio-assistenziali, l'attività va considerata comunque di rilievo sanitario;

IX) *violazione di legge: artt. 3, 32 e 117 co. 2 lett. m) Cost.; art. 54 L. 289/2002, art. 1 L. 833/1978, tab. 1 D.P.C.M. 14.2.2001; D.P.C.M. 29.11.2001 all. 1C e 4; incompetenza; eccesso di potere per sviamento, carenza di motivazione, disparità di trattamento.* In via del tutto subordinata, infine, nella denegata ipotesi in cui si volesse ritenere che le prestazioni erogate non debbano ritenersi interamente a

carico del SSN, il ricorrente chiede comunque l'annullamento degli atti impugnati per violazione dei parametri di riparto per le spese di assistenza in strutture residenziali a favore di disabili gravi, che dovrebbero gravare per il 70% a carico del fondo sanitario e per il 30% a carico di Comuni e utenti.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Venezia e la Regione Veneto, contrastando le avverse pretese e chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza del 7.11.2018, n. 436, il Collegio ha accolto l'istanza di sospensione cautelare presentata in via incidentale dal ricorrente.

In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie e repliche insistendo nelle proprie pretese.

All'udienza pubblica del 30 gennaio 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

#### DIRITTO

Il Collegio ritiene di affrontare, secondo l'ordine logico delle questioni, prima l'ottavo motivo di ricorso, in quanto evidenzia in astratto una più radicale illegittimità dell'atto impugnato (Cfr. C.d.S. Ad. Plen. n. 5 del 2015) e poi il nono motivo di ricorso, proposto espressamente dal ricorrente in via subordinata nel caso di mancato accoglimento dell'ottavo motivo, per poi procedere all'esame degli ulteriori motivi di ricorso.

Con l'ottavo motivo di ricorso, il ricorrente, infatti, lamenta l'errata ripartizione tra Servizio sanitario e Comune degli oneri relativi alla retta di ricovero nella struttura residenziale, ritenendo che la stessa debba gravare interamente sul Servizio sanitario, e, in subordine, con il nono motivo di ricorso, lamenta che, comunque, il costo totale della retta debba gravare nella misura del 70% sul Servizio sanitario e del 30% sul Comune o sull'utente.

Preliminarmente, il Collegio ritiene di disattendere l'eccezione di tardività dell'impugnativa sollevata dalla Regione Veneto, in quanto deve ritenersi che è con il provvedimento di "chiusura" del contributo che è diventata attuale la lesione dell'interesse del ricorrente, trasferito dal 01.07.2017 nella Residenza Assistenziale

Sanitaria per persone con disabilità “Papa Luciani Giovanni paolo I” – Don Orione con sede in Chirignago, a causa dell’aggravarsi della sua condizione e dell’aumento del bisogno assistenziale socio-sanitario.

Sempre in via preliminare, il Comune di Venezia ha eccepito che il ricorso, in parte qua, è inammissibile dal momento che “negli atti impugnati non si rinviene quanto affermato dalla parte ricorrente, ovvero oneri di natura sanitaria posti a carico dell’utente. E nulla del resto dimostra che l’Amministrazione comunale abbia fatto gravare sull’assistito tale tipo di oneri”.

Anche tale eccezione va, ad avviso del Collegio, disattesa, in quanto il ricorrente, disabile grave, affetto da “emiparesi spastica, oligofrenia grave, epilessia” è stato ricoverato in una Residenza Assistenziale Sanitaria accreditata per persone con disabilità con il riconoscimento di un’esigenza di assistenza di primo livello, che è riconosciuto ai soggetti “che necessitano di risposte sanitarie e socio-sanitarie caratterizzate nella fase estensiva da programmi prolungati nel tempo, che richiedono interventi complessi per la necessità di personale sanitario e socio-sanitario, da erogarsi in servizi residenziali accreditati ai sensi della DGR 84/07”(vedi delibera di giunta regionale n. 4589 del 28.12.2007, doc. 8 in atti deposito Regione) e, come il Comune stesso ha affermato nelle sue difese (cfr. pag. 2 della memoria sull’istanza cautelare depositata dal Comune), il costo totale per il ricovero del ricorrente nella struttura assistenziale è di 112,00 euro al giorno, per cui è in relazione a tale retta totale di ricovero che va verificato il corretto riparto della percentuale degli oneri da porre a carico del Sistema sanitario e di quella a carico dell’assistito o del Comune.

Nel merito, l’ottavo motivo di ricorso, con cui il ricorrente lamenta che, in considerazione delle sue condizioni e del tipo di assistenza e di trattamenti che riceve nella struttura, l’intero onere della retta per il ricovero nella struttura dovrebbe gravare sul Sistema sanitario, è infondato, in quanto dalla documentazione prodotta in giudizio non emerge una situazione tale da poter considerare le prestazioni di cui beneficia il ricorrente quali “prestazioni socio

sanitarie ad elevata integrazione sanitaria” che si caratterizzano per la *“particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria”* secondo quanto disposto dall’art. 3 septies del d.lgs. n.502 del 1992 e, in particolare, *“dall’inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell’ambito del processo personalizzato di assistenza, dalla indivisibilità dell’impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell’assistenza e dalla preminenza dei fattori produttivi sanitari impegnati nell’assistenza”* (DPCM 14.02.2001, art.3, comma 3), né può valere a sostegno della tesi del ricorrente quanto affermato dalla giurisprudenza in relazione ai soggetti affetti da disturbi mentali e patologie psichiatriche, afferendo, invece, le problematiche di cui è affetto il ricorrente all’area della disabilità, sia pur grave, tanto è vero che lo stesso è ricoverato una struttura accreditata per i disabili.

Inoltre, il DPCM 12.1.2017, che ha definito i nuovi livelli essenziali in materia di assistenza sanitaria e sociosanitaria (in vigore dal 19 marzo 2017), all’art. 34, relativo all’*“Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale delle persone con disabilità”*, ha previsto, al comma 1 lett. c), che tra i trattamenti residenziali rientrano i *“trattamenti socio riabilitativi di recupero e mantenimento delle abilità funzionali residue, erogati congiuntamente a prestazioni assistenziali e tutelari di diversa intensità a persone non autosufficienti con disabilità fisiche, psichiche e sensoriali stabilizzate”*, disponendo inoltre, che *“...In considerazione del diverso impegno assistenziale necessario in relazione alla gravità delle condizioni degli ospiti, le strutture residenziali socio-riabilitative possono articolarsi in moduli, differenziati in base alla tipologia degli ospiti:*

*1) disabili in condizioni di gravità che richiedono elevato impegno assistenziale e tutelare;*

*2) disabili che richiedono moderato impegno assistenziale e tutelare”.*

Il medesimo articolo ha, poi, disposto che *“...omissis...I trattamenti di cui al comma 1 lettera c), punto 1) sono a carico del Servizio sanitario per una quota*

*pari al 70 per cento della tariffa giornaliera...omissis...”.*

Per cui, considerato quanto sopra, si ritiene che non sia possibile accollare per intero al Servizio sanitario il costo della retta di ricovero del ricorrente nella struttura.

Fondato, invece, è il nono motivo di ricorso, in quanto dagli atti emerge la condizione di grave disabilità del ricorrente e il riconoscimento nei suoi confronti del livello più alto di intensità assistenziale e, di conseguenza, va applicato il criterio di riparto (70 % Servizio sanitario e 30% utenti o Comuni) riconosciuto dal DPCM 29.11.2001, allegato 1C, e confermato dal DPCM 12.01.2017, art. 34, comma 2 secondo periodo, secondo cui, come sopra evidenziato, per i disabili in condizioni di gravità che richiedono elevato impegno assistenziale e tutelare, i costi dei trattamenti residenziali gravano sul Servizio sanitario per una quota pari al 70 % della tariffa giornaliera (in senso conforme, cfr. C.d.S. sent. n.3640 del 2015).

Con il secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo motivo di ricorso, che si esaminano congiuntamente in quanto tra loro connessi, il ricorrente, poi, propone una serie di censure con cui lamenta, in buona sostanza, l'illegittimità della disciplina comunale che regola l'accesso alle prestazioni economiche a favore delle persone con disabilità stabilita dal regolamento del Comune di Venezia, di cui alla delibera consiliare n.133 del 2015, e dalle delibere di giunta attuative (n. 407 del 19.12.2016, n. 10 del 30.01.2017 e n. 58 del 01.03.2018), per violazione delle norme costituzionali e nazionali di tutela dei disabili, in particolare per quanto riguarda la disciplina dell'ISEE, e dei principi internazionali in materia, di cui alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

In primo luogo il Collegio deve pronunciarsi sull'eccezione di inammissibilità del terzo motivo di ricorso sollevata dal Comune di Venezia.

L'eccezione è fondata.

Con il terzo motivo di ricorso, infatti, il ricorrente censura l'obbligo previsto dall'art.11 del regolamento comunale di iscrivere ipoteca sugli immobili del disabile a garanzia “delle anticipazioni alla persona per il pagamento della retta”.

Il provvedimento impugnato, però, si chiude con la decisione di escludere qualsiasi contributo da parte del Comune in favore del ricorrente per cui, in realtà, l'iscrizione di ipoteca non viene richiesta e, pertanto, quanto indicato prima nel provvedimento in relazione a tale aspetto non può avere valore impositivo ma meramente descrittivo della normativa regolamentare.

Il terzo motivo di ricorso è, quindi, inammissibile per difetto di interesse, non essendo stato imposto al ricorrente di accendere ipoteca sui suoi beni immobili.

Gli altri motivi (secondo, quarto, quinto, sesto e settimo) sono fondati nei termini che seguono.

Innanzitutto, il Collegio evidenzia che la disciplina statale sull'ISEE rileva sia per l'accesso che per la compartecipazione al costo delle prestazioni socio-sanitarie e sociali, come si può desumere dal dato testuale del DPCM 5 dicembre 2013 n. 159 che, all'art. 2, espressamente prevede che l'ISEE 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”, e come affermato dalla giurisprudenza che si è pronunciata in materia alla luce della ricostruzione complessiva del quadro normativo di riferimento, per il quale si rimanda, in particolare, alle recenti sentenze del Consiglio di Stato n. 6371 e 6708 del 2018 (sul punto vedi anche C.d.S. sent. n. 3640 del 2015 e sent. nn. 838, 841 e 842 del 2016; Tar Milano, sent. 617 del 2017 e 98 del 2018).

Come recentemente affermato dal Consiglio di Stato, inoltre, (Cfr. sent. n.6708 del 2018 cit.) “...l'ISEE resta, dunque, l'indefettibile 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".*

Tanto premesso, il regolamento del Comune di Venezia e il provvedimento di chiusura del contributo comunale che ne costituisce attuazione sono, ad avviso del Collegio, illegittimi, in quanto il Comune, se pure ha tenuto conto dell'ISEE nella fissazione del tetto per l'accesso alla contribuzione, ha, poi, individuato i criteri per la determinazione dell'entità del contributo comunale (e, quindi, per differenza, della parte di retta che resta a carico del disabile) in maniera del tutto avulsa dall'ISEE, in contrasto con il quadro normativo di riferimento, per la cui ricostruzione complessiva si rimanda alle sentt. C.d.S. n. 6371 e 6708 del 2018 ( in particolare, artt. 32, 38 e 53 della Costituzione; legge n. 328/2000; DPCM 5 dicembre 2013 n. 159; art. 2 sexies D.L. 42/2016 convertito in L. 89/2016, principi internazionali in materia di tutela delle persone con disabilità); né si può ritenere che fosse a ciò autorizzato dalla D.G.R. n.4587 del 2007 che, nel far riferimento alla quota a carattere alberghiero riconosciuta *"a carico della persona con disabilità accolta e, se necessario, a carico del comune di residenza in relazione ai regolamenti adottati"*, va letta in coerenza con il quadro normativo complessivo di riferimento e non può essere intesa come attributiva di un autonomo potere regolamentare in materia ai comuni del tutto svincolato dalla normativa di riferimento in materia di ISEE, considerato, inoltre, che la stessa regione Veneto con la legge regionale n. 1/2004 ha recepito il parametro ISEE quale *"criterio di accesso alle agevolazioni ed alle provvidenze economiche di carattere assistenziale e socio-sanitario"*, per le persone in condizioni di non autosufficienza.

In particolare, l'art. 9 del regolamento comunale in questione, espressamente impugnato in parte qua, prevede che le risorse economiche, sulla cui base viene calcolata la quota della retta a carico dell'assistito, debbano comprendere sia "*le risorse economiche a qualsiasi titolo percepite al netto delle ritenute (pensioni, rendite...), ivi compresa l'indennità di accompagnamento*", sia i "*beni mobili desunti dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica e certificazione ISEE (giacenza media)*", da cui vanno detratti, per quanto rileva nel presente contenzioso, "*la quota di beni mobili che rimane nella disponibilità del beneficiario come determinata dalla Giunta Comunale ai sensi dell'articolo 18 lettera e) del presente regolamento*" e "*l'importo forfettario per le piccole spese personali, se dovuto, di cui all'articolo 18 del presente regolamento*". Tale quota di beni mobili, poi, è stata determinata nella misura di 8.000 euro, mentre l'importo forfettario per le piccole spese personali è stato determinato in 150 euro mensili (delibere di giunta n. 407 del 2016, n. 10 del 2017 e n. 58 del 2018, anche esse impuginate).

Il sistema adottato dal Comune di Venezia, pertanto, prevede che il disabile debba accollarsi l'onere per intero della parte di retta di residenzialità non coperta dal SSN con tutte le sue risorse economiche fino a concorrenza di una sorta di franchigia di 8.000 euro, che vengono lasciati nella sua disponibilità, e fatta salva l'ulteriore somma di 150 euro mensili riconosciuti per le piccole spese personali, per cui, nel caso in questione, la quota di compartecipazione comunale è stata azzerata e il ricorrente è stato chiamato a versare l'intero importo pari a € 20.440,00 annui, a fronte di un'ISEE nel 2017 di € 11.324,27 ed a spese personali sostenute per € 12.806,22.

Tale sistema, e il conseguente provvedimento di "chiusura del contributo", si pone in contrasto con la disciplina in materia di ISEE che, invece, come evidenziato dalle sopra citate pronunce del C.d.S. del 2018 "*resta l'indefettibile 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” ( sul punto cfr. anche C.d.S. sentenza n. 3640 del 2015 dove si legge che “...omissis...secondo la legge n.328/2000 (Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) art. 25, comma 8, art.8, comma 3, lett.l ed art.18, comma 3, lett.g, spetta al Governo predisporre un Piano 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 dal D.LGS n.109/1998, artt.1 e 2, cioè quelli 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. In applicazione di tale normativa la Regione Veneto con la legge reg.1/2004 ha recepito il parametro ISEE quale criterio di accesso agli interventi rivolti alle persone non autosufficienti; per tali criteri, tra l’altro, la legge regionale non assegna alcuna residua alcuna potestà regolamentare né in capo alle ULSS né in capo ai Comuni...omissis...” ) e, pertanto, deve considerarsi illegittima in quanto, svincolando del tutto dall’ISEE il calcolo della compartecipazione alla retta:*

- conteggia nelle disponibilità economiche del disabile tutti i beni mobili e quindi, nel caso in questione, le somme depositate sul conto corrente che, invece, sono già considerate come componente di calcolo dell’ISEE, secondo i parametri stabiliti dal DPCM n. 159 del 2013, per cui una loro autonoma valorizzazione per intero si pone in palese contrasto con la disciplina nazionale di riferimento (in senso conforme cfr. Tar Venezia, sent. 715 del 2017; Tar Milano, sent. 2438 del 2018 e sent. 1631 del 2016);

- conteggia in toto nelle disponibilità economiche del disabile anche le somme riconosciute a titolo di pensione di invalidità civile e indennità di accompagnamento, che, invece, l’art. 2-sexies del decreto legge, n. 42/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2016, in conseguenza delle sentenze n. 838, 841 e 842/2016 del C.d.S, esclude dal calcolo dell’ISEE (sul punto cfr.

C.d.S. sent. n. 6371 del 2018 secondo cui la percezione di emolumenti quali la pensione di invalidità ovvero l'indennità di accompagnamento "*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*"), senza tener conto inoltre che, nel caso in questione, il disabile sostiene in proprio spese personali, che nel 2017 sono state rendicontate per euro 12.806,22, e per il 2018 ammontano a circa 11.700 euro, per cui non si può ritenere che la struttura residenziale in cui è inserito e il conseguente pagamento della retta coprano tutte le sue esigenze (Cfr. in senso conforme C.d.S. sent. n. 3640 del 2015);

- fissa nella misura di 8.000 euro la somma che viene lasciata nella disponibilità del disabile in assenza di qualsivoglia parametro normativo che possa giustificare e legittimare tale scelta e in contrasto con la disciplina dell'ISEE (cfr. in senso conforme Tar Venezia, sent. 715 del 2017 e Tar Milano sent. n. 94 del 2018), determinando, inoltre, in maniera del tutto astratta, nella misura di 150 euro mensili l'importo forfettario per quelle che vengono definite "piccole spese personali", senza riconoscere, invece, la possibilità di considerare anche le spese effettivamente sostenute dal disabile, che vanno comunque valutate in coerenza con il progetto individuale previsto dall'art. 14 della legge n. 328/2000 (sul punto cfr. Tar Milano, sent. n.697 del 2017 che ha ritenuto illegittima la previsione del regolamento del comune di Vimodrone nella parte in cui definisce nel limite massimo inderogabile di 100 euro la quota mensile per le minute spese del ricoverato, "*per contrasto con l'art. 14 co. 2 della legge n. 328/2000...omissis...* Poiché la legge rimette al progetto individuale la definizione anche dei profili economici relativi alla condizione personale del malato, deve ritenersi che questo sia il luogo deputato dalla legge a definire le disponibilità economiche del ricoverato in considerazione delle sue condizioni di salute e di trattamento, che si differenziano a seconda della struttura di ricovero. L'art. 21 c. 6 va quindi

*annullato nella parte in cui stabilisce che la disponibilità economica per soddisfare le c.d. esigenze vitali mensili non possano superare nel massimo euro 100,00”).*

Fondato, infine, è anche il primo motivo di ricorso, con cui si lamenta la violazione delle garanzie procedurali di cui alla legge n.241 del 1990, in quanto, se pure il tutore del ricorrente aveva già presentato, come richiesto dal regolamento comunale, l’ISEE e la documentazione reddituale per l’anno di riferimento, il Comune, prima di adottare la determinazione definitiva di chiusura del contributo, avrebbe dovuto darne preavviso ex art.7 della legge n.241 del 1990, in modo da consentire un corretto contraddittorio all’interessato anche con riferimento agli ulteriori elementi, quali, ad esempio, le spese effettivamente sostenute dal ricorrente in proprio, che potevano essere rilevanti ai fini della decisione.

Per quanto sopra esposto, pertanto, e salve le ulteriori determinazioni dell’amministrazione in merito alla misura della compartecipazione alla retta da adottarsi in coerenza con il vigente quadro normativo di riferimento, vanno annullati il provvedimento di chiusura del contributo comunale, nonché, in parte qua, il regolamento comunale e gli altri atti presupposti impugnati, fermo restando che la quota di retta a carico del Comune o dell’assistito dovrà essere calcolata nel rispetto delle percentuali (70% a carico del Servizio sanitario e 30% a carico dell’assistito o del Comune) fissate dalla vigente disciplina sui livelli essenziali di assistenza in relazione al ricovero nelle strutture residenziali dei disabili gravi che richiedono elevato impegno assistenziale e tutelare.

Considerato l’andamento complessivo della controversia e la complessità della questione, le spese di lite possono essere compensate.

Per quanto riguarda, infine, la liquidazione degli onorari e delle spese richiesta dal difensore del ricorrente, che è stato ammesso al gratuito patrocinio con decreto della apposita commissione n. 22 del 17.10.2018, si ritiene congrua, in relazione alla natura della controversia, all’impegno professionale richiesto e all’attività processuale espletata e tenuto conto che l’art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, in relazione al gratuito patrocinio nel processo amministrativo, dimezza i compensi

spettanti ai difensori, la determinazione in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) della somma spettante all'avvocato istante, oltre spese generali, i.v.a. e c.p.a. di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile, in parte lo respinge e per il resto lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Liquida gli onorari e le spese del presente grado di giudizio a favore del difensore del ricorrente, ammesso al patrocinio a spese dello Stato, nella misura indicata in motivazione.

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

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Marco Rinaldi, Primo Referendario

Mara Spatuzzi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Mara Spatuzzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Claudio Rovis**

## IL SEGRETARIO

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