



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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 469 del 2007, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Anffas Brescia Onlus, Capo Elisabetta in proprio e come tutrice di Capo Giuseppe, Squassina Pietro, Frassine Caterina, Rovetta Sofia, Trebeschi Vittoria, Vecchi Franco in proprio e come tutore di Vecchi Ermanno, rappresentati e difesi dall'avv. Gianluca Trombadore, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, via Diaz n. 9;

contro

Comune di Cellatica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Aristide Zampaglione e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Brescia, Via Corfù n. 67;

A.S.L. della Provincia di Brescia, rappresentata e difesa dall'avv.to Roberto Lancellotti, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, Via A. Diaz n. 9 (Fax=030/3774891);

Regione Lombardia, Distretto Sociosanitario 2 Brescia Ovest, Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociosanitario 2 Brescia Ovest;

Sul ricorso numero di registro generale 830 del 2007, proposto da: Anffas Brescia Onlus, Ferrari Ernestina, Bonomelli Margherita, Panza Fiorenza, Cirelli Gianluigi in proprio e per conto di Cirelli Marco, rappresentati e difesi dall'avv.to Francesco Trebeschi, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, Via delle Battaglie n. 50 (Fax=030/3754058);

contro

Comune di Gussago, rappresentato e difeso dall'avv. Ciso Gitti, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, P.za Loggia n. 5 (Fax=030/3752155);

A.S.L. della Provincia di Brescia, Distretto Sociosanitario 2 Brescia Ovest, Assemblea dei Sindaci del Distretto

Sociosanitario 2 Brescia Ovest; Regione Lombardia

Sul ricorso numero di registro generale 857 del 2007, proposto da:

Anffas Brescia Onlus, Bosio Pinuccio, Foresti Cesarina, Bosio Jessica, rappresentati e difesi dall'avv.to Francesco Trebeschi, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, Via delle Battaglie n. 50 (Fax=030/3754058);

contro

Comune di Ome, Distretto Sociosanitario 2 Brescia Ovest, Assemblea dei Sindaci del Distretto Sociosanitario 2 Brescia Ovest; Regione Lombardia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 469 del 2007:

- DELLA DELIBERAZIONE CONSILIARE IN DATA 29/12/2006 N. 34, DI APPROVAZIONE DEL PIANO SOCIO-ASSISTENZIALE 2007;
- DELLE NOTE 6/2/2007 PROT. N. 1174 E 14/3/2007 PROT. N. 2346;

e per la condanna

ALLA RESTITUZIONE DI QUANTO INDEBITAMENTE CORRISPOSTO A TITOLO DI CONTRIBUZIONE SULLE SPESE DI NATURA SANITARIA A FAR DATA DALL'1/1/2001, CON INTERESSI E RIVALUTAZIONE.

quanto al ricorso n. 830 del 2007:

- DELLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEI SINDACI DEL DISTRETTO IN DATA 20/12/2006 N. 12, DI APPROVAZIONE DELLA PROCEDURA PER STABILIRE LA COMPARTECIPAZIONE DEGLI UTENTI DEI CENTRI DIURNI PER DISABILI;
- DELLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEI SINDACI DEL DISTRETTO IN DATA 7/2/2007 N. 3, DI DEFINIZIONE DELLA RETTA MEDIA DI FREQUENZA AI CENTRI DIURNI PER L'ANNO 2007;
- DELLE NOTE DIRIGENZIALI 13/4/2007 PROT. N. 9607 E 18/4/2007 PROT. N. 9425;
- DI OGNI ALTRO ATTO CONNESSO E CONSEGUENTE, COMPRESO OGNI PROVVEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DELLE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AL COSTO DEI SERVIZI CDD E SFA O DI ALTRI SERVIZI SOCIOSANITARI PER DISABILI GRAVI;

e per la condanna

ALLA RESTITUZIONE DI QUANTO INDEBITAMENTE CORRISPOSTO A TITOLO DI CONTRIBUZIONE SULLE SPESE DI NATURA SANITARIA A FAR DATA DALL'1/1/2001, CON INTERESSI E RIVALUTAZIONE.

quanto al ricorso n. 857 del 2007:

- DELLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEI SINDACI DEL DISTRETTO IN DATA 20/12/2006 N. 12, DI APPROVAZIONE DELLA PROCEDURA PER STABILIRE LA COMPARTICIPAZIONE DEGLI UTENTI DEI CENTRI DIURNI PER DISABILI;
- DELLA DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA DEI SINDACI DEL DISTRETTO IN DATA 7/2/2007 N. 3, DI DEFINIZIONE DELLA RETTA MEDIA DI FREQUENZA AI CENTRI DIURNI PER L'ANNO 2007;
- DELLE NOTE DELLA RESPONSABILE DEL SERVIZIO IN DATA 9/5/2007 PROT. N. 3238;
- DI OGNI ALTRO ATTO CONNESSO E CONSEGUENTE, COMPRESO OGNI PROVVEDIMENTO DI DETERMINAZIONE DELLE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AL COSTO DEI SERVIZI CDD E SFA O DI ALTRI SERVIZI SOCIOSANITARI PER DISABILI GRAVI;

e per la condanna

ALLA RESTITUZIONE DI QUANTO INDEBITAMENTE CORRISPOSTO A TITOLO DI CONTRIBUZIONE SULLE SPESE DI NATURA SANITARIA A FAR DATA DALL'1/1/2001, CON INTERESSI E RIVALUTAZIONE.

Visti i ricorsi ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cellatica;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'A.S.L. della Provincia di Brescia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gussago;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 06/03/2008 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

ANFFAS Brescia Onlus è un'associazione che persegue fini di solidarietà sociale nel settore della tutela dei diritti delle persone svantaggiate in situazione di disabilità intellettiva e relazionale. Le persone fisiche ricorrenti convivono con soggetti diversamente abili che frequentano Comunità Alloggio o Servizi alla Formazione all'Autonomia (SFA) ovvero Centri Diurni per Disabili (CDD), strutture di supporto previste dal piano socio sanitario regionale 2002/2004 per garantire a coloro che soffrono di gravi limitazioni nell'autonomia personale di permanere nella famiglia d'origine, presso altri nuclei di prossimi congiunti ovvero in centri di accoglienza di tipo familiare.

Riferiscono in punto di fatto i ricorrenti del gravame r.g. 469/2007 che:

- dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. 109/98 che ha previsto il cd. "ricometro", anche il Comune di Cellatica ha introdotto l'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), strumento che stabilisce la misura del concorso degli utenti dei servizi socioassistenziali ai costi di frequenza della struttura: la quota a carico dei fruitori dei servizi è determinata in base alla consistenza del reddito e del patrimonio del nucleo familiare di appartenenza;
- ai sensi dell'art. 3 comma 2-ter del D. Lgs. 130/2000 l'amministrazione comunale ha mantenuto l'eccezione ivi prevista per i portatori di handicap che sono stati considerati, all'interno del nucleo familiare, come soggetti a sé stanti al fine del calcolo dell'ISEE per l'accesso ai servizi;
- la previsione è stata confermata negli anni successivi.

Il Comune di Gussago ha introdotto l'ISEE ed ha regolato la contribuzione degli utenti con deliberazione giuntale 10/6/2003 n. 104, che ha accolto gli indirizzi del D. Lgs. 130/2000 individuando come nucleo familiare, nel caso di servizi rivolti ai portatori di handicap, questi ultimi singolarmente considerati. Peraltro, al di sotto della soglia di minimo vitale (€ 5.880 annui) l'amministrazione riconosceva la gratuità del servizio.

Rilevano i ricorrenti del gravame r.g. 830/2007 che nel novembre 2005 l'ANFFAS ed altre associazioni del settore hanno trasmesso a tutti i Sindaci – in vista della stesura dei Piani di zona per il triennio 2006-2008 – un documento che chiedeva il loro diretto coinvolgimento nella programmazione e che segnalava come le spese dovute per la frequenza dei servizi costituissero ormai causa di impoverimento dei nuclei familiari (cfr. doc. 13 ricorso r.g. 830/2007).

Precisano inoltre gli stessi ricorrenti che LEDHA (Lega per i diritti delle persone con disabilità), con nota del 17/10/2006 (doc. 20 ricorso r.g. 469/2007), ed ANFFAS, con lettera del 27/3/2007 (doc. 21), hanno sollecitato le amministrazioni locali ad applicare correttamente la disciplina ISEE ed in particolare a non farsi carico di oneri di natura sanitaria, ad evidenziare la situazione economica del solo assistito, a non includere tra le entrate degne di apprezzamento i redditi esenti e ad individuare eque fasce di contribuzione.

L'Assemblea dei Sindaci – con deliberazione 20/12/2006 n. 12 – approvava i nuovi criteri di compartecipazione degli utenti alle spese di frequenza dei CDD per cui:

o l'utente diversamente abile deve ora presentare sia la dichiarazione ISEE che lo riguarda singolarmente, sia la dichiarazione ISEE riferita all'intero nucleo familiare;

o con ISEE familiare inferiore a € 30.000 si prende in considerazione la situazione del singolo portatore di handicap, applicando una quota di compartecipazione compresa tra il 10% (per valori ISEE fino a 4.000 €) e il 40% (per valori ISEE tra 8.000 € e 29.999 €), aumentata del 20% ove egli percepisca redditi esenti (pensione di invalidità, indennità di accompagnamento);

o non è prevista alcuna soglia di esenzione;

o con ISEE familiare superiore a € 30.000 si tiene conto dell'intero nucleo familiare anagrafico, con quote di compartecipazione variabili tra il 65% e l'85%;

o è prevista l'applicazione del 100% del costo del servizio in caso di mancata presentazione delle dichiarazioni.

La retta media era determinata per l'anno 2007 in 28 €, da applicare con i criteri suindicati.

Il tavolo tecnico sulla disabilità veniva chiamato a pronunciarsi sulle novità introdotte soltanto nella riunione del 22/5/2007.

Con le note impugnate i funzionari competenti dei Comuni di Cellatica, Gussago e Ome hanno successivamente comunicato alle famiglie le nuove modalità di calcolo della quota di compartecipazione.

Con i gravami r.g. 469/2007, 830/2007 e 857/2007 – ritualmente notificati e tempestivamente depositati presso la Segreteria della Sezione – i ricorrenti censurano i provvedimenti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi di diritto:

- a) Violazione dell'art. 3 comma 2 ter del D. Lgs. 109/98, il quale afferma il principio – immediatamente precettivo – che impone di valorizzare unicamente la situazione economica dell'assistito, nel rispetto della sua dignità e autonomia sancite dalla Convenzione internazionale sui diritti dei disabili, ed al fine di favorirne la permanenza presso il nucleo familiare cui appartiene;
- b) Violazione degli artt. 3, 38, 53 e 97 della Costituzione e dell'art. 2 del D. Lgs. 109/98, nonché eccesso di potere per sviamento, in quanto le amministrazioni hanno disposto l'aumento automatico della percentuale di compartecipazione nella misura del 20% laddove l'utente percepisca redditi esenti, ossia pensione di invalidità (250 € mensili circa) o indennità di accompagnamento (450 € mensili circa);
- c) Violazione del D.P.C.M. 14/2/2001 ed eccesso di potere per sviamento, in quanto le disposizioni statali di indirizzo in materia di prestazioni socio sanitarie integrate a garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) fissano la regola per cui gli oneri dei servizi per disabili gravi sono a carico del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) nella misura del 70% e solo per la rimanente quota gravano sui Comuni, i quali possono chiedere una compartecipazione all'utente nei soli limiti di quest'ultima;
- d) Eccesso di potere per ingiustizia manifesta ed irragionevolezza, in quanto l'addebito del 100% del costo della prestazione in caso di mancata presentazione della dichiarazione ISEE è una sanzione non prevista nè autorizzata dalla legge, mentre al contempo l'ordinamento tutela la riservatezza dei conviventi come ha statuito il garante della privacy;
- e) Eccesso di potere per aggravamento del procedimento, in quanto la normativa stabilisce che ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare, mentre peraltro il destinatario della prestazione è in via esclusiva il richiedente diversamente abile;
- f) Eccesso di potere per irragionevolezza, in quanto la riduzione del 15% per chi ha un reddito elevato è collegata al mero adempimento burocratico della dichiarazione.
- g) Eccesso di potere per carente istruttoria ed abnorme irragionevolezza nella quantificazione della quota da recuperare presso gli utenti e le famiglie;
- h) Eccesso di potere per ulteriore difetto di istruttoria, in quanto i soggetti del terzo settore non hanno potuto partecipare al processo decisionale che è culminato nella definizione del Piano di zona, malgrado le disposizioni racchiuse nelle circolari regionali 29/7/2005 e 15/10/2005 e nonostante la formale istituzione di un tavolo tecnico, convocato con grave ritardo;
- i) Soltanto per il ricorso r.g. 830/2007 – Incompetenza del dirigente a recepire le determinazioni dell'Assemblea dei Sindaci in luogo del Consiglio comunale, tenuto conto che era ancora in vigore la deliberazione giunta 10/6/2003 n. 104;

j) Soltanto per il ricorso r.g. 469/07 - Contraddittorietà del Piano socio-assistenziale di Cellatica, il quale da un lato ribadisce che i portatori di handicap vanno considerati a sé stanti per il calcolo dell'indicatore ISEE (doc. 12 pag. 6) e dall'altro esclude dall'applicazione del principio CDD e SFA (doc. 12 pag. 17).

I ricorrenti, in subordine, ove le norme non fossero interpretate nel senso indicato sollevano diverse questioni di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 2, 3, 23, 38 e 53 della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Cellatica, il Comune di Gussago e l'A.S.L. di Brescia (quest'ultima nel solo gravame r.g. 469/07), eccependo in rito l'inammissibilità dei gravami e chiedendo la loro reiezione nel merito in quanto infondati. In particolare gli Enti locali hanno evidenziato la necessità di individuare forme e modalità di compartecipazione omogenee all'interno del distretto, evitando l'applicazione di criteri differenziati suscettibili di creare ingiustificate disparità di trattamento.

Con motivi aggiunti depositati il 23/10/2007 i ricorrenti del gravame r.g. 469/2007 impugnano le delibere dell'Assemblea dei Sindaci in data 20/12/2006 n. 12 e 7/2/2007 n. 3, integrando il contraddittorio nei confronti dell'Assemblea dei Sindaci e del Distretto, riproponendo in parte le censure già svolte ed esponendo le seguenti nuove doglianze:

k) Incompetenza dell'Assemblea dei Sindaci a deliberare in materia, poiché il potere regolamentare spetta unicamente ai Consigli comunali ex art. 48 comma 3 del D. Lgs. 267/2000;

l) Carezza assoluta di attribuzione, dal momento che l'Assemblea ha usurpato al D.P.C.M. il potere di delimitare la portata dell'art. 3 comma 2-ter del D. Lgs. 109/98.

Alla pubblica udienza del 6/3/2008 i ricorsi venivano chiamati per la discussione e trattenuti in decisione.

DIRITTO

I tre ricorsi appaiono connessi sotto il profilo oggettivo e soggettivo e pertanto se ne dispone la riunione, potendo essere decisi con un'unica sentenza ai sensi dell'art. 52 del R.D. 642/07.

I ricorrenti censurano le deliberazioni assunte dall'Assemblea dei Sindaci del distretto di Brescia Ovest e di seguito applicate dai Comuni di Cellatica, Gussago e Ome, con le quali sono state introdotte modifiche ai criteri e alle modalità di compartecipazione degli utenti – soggetti diversamente abili – ai costi dei servizi attivati per favorire un loro recupero in termini di capacità ed autonomia (Comunità Alloggio, Servizi alla Formazione all'Autonomia, Centri Diurni). In particolare essi contestano le nuove regole che a loro avviso innovano in senso peggiorativo la disciplina precedente in quanto:

o l'utente diversamente abile deve ora presentare sia la dichiarazione ISEE che lo riguarda singolarmente, sia la dichiarazione ISEE riferita all'intero nucleo familiare;

o con ISEE familiare inferiore a € 30.000 si prende in considerazione la situazione del singolo portatore di handicap, applicando una quota di compartecipazione compresa tra il 10% (per valori ISEE fino a 4.000 €) e il 40% (per valori ISEE tra 8.000 € e 29.999 €), aumentata del 20% ove egli percepisca redditi esenti (pensione di invalidità, indennità di accompagnamento);

o non è prevista alcuna soglia di esenzione;

o con ISEE familiare superiore a € 30.000 si tiene conto dell'intero nucleo familiare anagrafico, con quote di compartecipazione variabili tra il 65% e l'85%;

o è prevista l'applicazione del 100% del costo del servizio in caso di mancata presentazione delle dichiarazioni.

Devono essere preliminarmente affrontate le eccezioni processuali sollevate dalle amministrazioni intimite.

1. Il Comune di Cellatica e l'A.S.L. hanno dedotto l'inammissibilità del gravame r.g. 469/2007 per omessa impugnazione degli atti programmatici presupposti, ossia del Piano di Zona e dell'Accordo di programma, dei quali la deliberazione impugnata costituisce mera esecuzione. Le censure esposte afferiscono in realtà a vizi di invalidità derivata, ossia propri dei provvedimenti di pianificazione in precedenza adottati, espressamente richiamati nel Piano socio assistenziale gravato in questa sede e nei confronti dei quali sono state addirittura presentate puntuali osservazioni dai ricorrenti in data 27/3/2007.

Il Comune di Cellatica ha altresì rilevato l'omessa instaurazione del contraddittorio nei confronti dell'Assemblea dei Sindaci del distretto sanitario n. 2 e, quanto meno, dell'Ente capofila del tavolo di zona, ossia il Comune di Gussago.

Le eccezioni sono infondate.

2. Osserva il Collegio che il Piano di Zona 2006-2008 non racchiude disposizioni immediatamente pregiudizievoli della sfera giuridica dei ricorrenti, limitandosi ad enucleare le linee generali da osservare nell'individuazione dei criteri di compartecipazione, e che consistono nel superamento della frammentazione delle politiche dei singoli Comuni (pag. 3 Piano) e nel perseguimento dello scopo, assunto come prioritario, di individuare forme di concorso alle spese per l'accesso ai servizi uguali per tutti i residenti del territorio (pag. 50 Piano). Neppure il successivo Accordo di programma reca statuizioni anche solo potenzialmente lesive, in quanto enuncia sinteticamente gli obiettivi fondamentali condivisi dai sottoscrittori, i reciproci impegni, il quadro delle risorse umane e finanziarie e le modalità di coordinamento tra Enti. Si può dunque prescindere dalla questione dell'effettiva conoscenza o meno di tali atti presupposti, poiché soltanto le deliberazioni dell'Assemblea dei Sindaci 20/12/2006 n. 12 e 7/2/2007 n. 3 – impuginate con motivi aggiunti – introducono i nuovi e più sfavorevoli criteri che regolano il concorso degli utenti al costo dei servizi: rispetto a tali provvedimenti non è stata dedotta la tardività del gravame, avendo al contrario i ricorrenti dato conto della loro tempestiva impugnazione in seguito al deposito in giudizio contestualmente alla memoria di costituzione comunale.

3. Con riferimento al difetto di contraddittorio, si rileva che l'Assemblea dei Sindaci, Conferenza dei Servizi e Distretto non assumono il ruolo di controinteressati in senso tecnico.

E' noto che i controinteressati nel processo amministrativo sono quei soggetti – dotati di personalità giuridica – che dal provvedimento impugnato ricevono una diretta ed immediata posizione di vantaggio, cosicché sono portatori di un interesse qualificato (personale e diretto) alla conservazione dell'assetto recato dal provvedimento medesimo, di natura uguale e contraria a quello fatto valere dal ricorrente.

Il Collegio ritiene di qualificare l'Assemblea (o Conferenza) dei Sindaci come semplice modulo procedimentale che risponde ad esigenze di snellimento, razionalizzazione e coordinamento dell'azione amministrativa, e non come organo autonomo e straordinario rispetto ai soggetti che vi partecipano, con la conseguenza che non è necessario procedere a rituale notifica del ricorso nei suoi confronti.

Il suo ruolo è assimilabile a quello della Conferenza di servizi, configurabile quale metodo dell'azione amministrativa e non come ufficio speciale della pubblica amministrazione, autonomo rispetto ai suoi componenti, per cui ciascun rappresentante imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'Ente di riferimento: è stato quindi affermato che la legittimazione passiva in sede giurisdizionale non compete alla Conferenza, priva di soggettività autonoma, ma alle singole amministrazioni che per il tramite del loro

rappresentante abbiano adottato statuizioni di natura esoprocedimentale già rientranti nella loro sfera di competenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV – 30/12/2006 n. 8259; sez. IV – 8/7/1999 n. 1193; T.A.R. Marche Ancona, 5/8/2004 n. 976).

La riconduzione dell'Assemblea dei Sindaci nell'alveo degli strumenti di coordinamento è suffragata dal dato normativo.

La legge 328/2000, dopo aver stabilito all'art. 6 comma 1 che "I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale", attribuisce alle Regioni – titolari delle funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale (art. 8 comma 1) – il compito di promuovere "modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione" (comma 2). All'uopo, ad esse spetta il compito di determinare gli ambiti territoriali, le modalità e gli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, e tra l'altro "prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie".

Pare dunque evidente che gli ambiti territoriali sono presi in considerazione per promuovere forme di cooperazione e di raccordo destinate a sfociare nel Piano di zona, che i Comuni associati – ex art. 19 della Legge – definiscono di norma attraverso accordo di programma. Naturalmente è fatto salvo il ricorso a forme giuridiche diverse, ben potendo gli Enti locali di un determinato distretto dare vita a soggetti giuridici distinti ed autonomi quali ad es. i Consorzi o le Aziende speciali.

La Regione Lombardia, con deliberazione giuntale n. VII/7069 del 23/11/2001, ha individuato i distretti sociosanitari come ambiti territoriali, ha ripartito le risorse economiche alle A.S.L. ed ha impartito gli indirizzi per i contenuti dei Piani di zona, stabilendo tra l'altro che gli stessi siano predisposti "dai Comuni associati dell'ambito territoriale, d'intesa con le A.S.L.", con evidente riferimento ad un sistema di collaborazione tra Enti.

4. Con riguardo al ricorso r.g. 830/2007 il Comune di Gussago ne ha eccepito l'inammissibilità per omessa impugnazione del Piano di zona e dell'accordo di programma nonché l'improcedibilità per mancato tempestivo gravame avverso la deliberazione giuntale n. 54 del 18/4/2007 – depositata in giudizio in data 11/9/2007 – di recepimento dei criteri definiti dall'Assemblea dei Sindaci.

Le eccezioni sono infondate.

5. Si è già affermata al punto 2 la carenza di lesività del Piano di zona e dell'Accordo di programma, rispettivamente approvati con i verbali dell'Assemblea dei Sindaci n. 18 del 19/12/2005 e n. 3 del 27/3/2006.

Per quanto riguarda invece la deliberazione della Giunta comunale di Gussago n. 54/2007, si osserva in linea generale che, secondo il principio dell'invalidità derivata, l'illegittimità di un atto "a monte" incide sugli atti "a valle" da esso dipendenti, che restano pregiudicati. In concreto, tuttavia, si distinguono due differenti tipologie di conseguenze.

Si parla di effetto caducante – che colpisce e travolge automaticamente le determinazioni "a valle" anche in assenza di apposita pronuncia in merito – se il provvedimento "a monte" costituisce il loro presupposto unico e determinante, essendo riscontrabile un nesso di presupposizione necessaria: in questo caso l'intervenuta impugnazione dell'atto presupposto esonera il ricorrente dall'onere di proporre gravame avverso l'atto consequenziale, attesa l'automatica caducazione del secondo per effetto dell'eventuale annullamento del primo. Viceversa si parla di effetto meramente viziante (o invalidante) se fra i provvedimenti è riscontrabile un rapporto

di presupposizione solo eventuale, nel senso che l'atto "a valle" appare come uno dei possibili riflessi dell'atto "a monte": l'atto consequenziale diviene pertanto invalido ma resta efficace, salva la proposizione di apposita impugnativa e la successiva pronuncia di caducazione ad opera del giudice.

Ritiene il Collegio che la deliberazione n. 54/2007 sia riconducibile alla prima categoria enunciata: tale atto, infatti, ha per oggetto proprio il "recepimento dei criteri definiti dall'Assemblea dei Sindaci del Distretto in merito al pagamento del servizio Centro Diurno Disabili (C.D.D.)", richiama il Piano di Zona 2006/2008 e l'obiettivo da esso indicato di garantire omogeneità nella compartecipazione ai costi e di seguito menziona le deliberazioni dell'Assemblea dei Sindaci n. 12/2006 e n. 3/2007, che hanno rispettivamente stabilito le fasce di compartecipazione ed individuato la retta media applicabile. In conclusione il provvedimento riproduce puntualmente le statuizioni dell'Assemblea.

Sussiste pertanto un collegamento inscindibile tra le disposizioni racchiuse nella deliberazione giunta n. 54/2007 e le previsioni introdotte dall'Assemblea dei Sindaci, con conseguente qualificazione della prima come provvedimento meramente attuativo e consequenziale, che non necessita di autonoma impugnazione ove sia stata tempestivamente gravata la fonte presupposta.

6. Passando all'esame del merito, con il primo motivo i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 3 comma 2 ter del D. Lgs. 109/98, il quale afferma il principio – immediatamente precettivo – che impone di valorizzare unicamente la situazione economica dell'assistito, nel rispetto della sua dignità e autonomia sancite dalla Convenzione internazionale sui diritti dei disabili, ed al fine di favorirne la permanenza presso il nucleo familiare cui appartiene; ad avviso dei ricorrenti la famiglia che accoglie un soggetto diversamente abile deve essere sostenuta e non inutilmente gravata di ulteriori oneri economici che si aggiungono ad un impegno relazionale già molto pesante e destinato a protrarsi nel tempo, e che possono provocare fenomeni espulsivi; aggiungono che la frequenza di Centri come SFA e CDD favorisce lo sviluppo dell'autonomia ed evita il ricorso a servizi residenziali molto più onerosi, con alleggerimento dei costi a carico della collettività.

La doglianza non è condivisibile.

7. La norma invocata dispone testualmente che "Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, ... le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata ..., al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni".

Ritiene anzitutto il Collegio che la norma in esame introduca un principio giuridico sufficientemente preciso, tale da vincolare le competenti autorità amministrative anche in assenza del decreto di attuazione del Presidente del Consiglio. Nelle situazioni di maggiore difficoltà come quelle che investono i soggetti diversamente abili le regole ordinarie dell'ISEE incontrano una deroga necessaria, dovendo obbedire alla prioritaria esigenza di facilitare il protrarsi della loro permanenza nel nucleo familiare ospitante: tale obiettivo è perseguito attraverso l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito, anche in relazione al concorso alle spese dovute per i servizi fruiti.

Gli Enti locali coinvolti non debbono quindi attendere l'emanazione della normativa statale di dettaglio, ma sono tenuti ad applicare una disposizione immediatamente precettiva introdotta a tutela di una fascia di popolazione particolarmente debole.

8. Ciò premesso, la questione da risolvere è se la disposizione che impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito vada intesa in senso assoluto ed incondizionato ovvero racchiuda un indirizzo – ancorché chiaro e vincolante – rivolto alle amministrazioni locali chiamate a ricercare soluzioni concrete in sede di individuazione dei criteri di compartecipazione ai costi dei Centri frequentati.

Il Collegio intende aderire a questa seconda impostazione.

Il dato letterale di riferimento sembra fornire indicazioni in tal senso quando afferma che l'applicazione dei principi sull'ISEE è limitata ad ipotesi circoscritte, individuate con il decreto che deve (o avrebbe dovuto) riconoscere un rilievo predominante alla situazione economica del solo assistito nell'ottica di facilitare la sua convivenza con il nucleo familiare. Al riguardo non sembra condivisibile la lettura proposta dai ricorrenti, i quali ritengono che la seconda parte del comma 2-ter inserisca un principio assoluto ed incondizionato, mentre al D.P.C.M. sarebbe demandata la funzione, esclusiva ed eventuale, di limitarne la portata. Da una lettura complessiva emerge viceversa che la disposizione affida all'autorità statale, in via contestuale, sia il compito di raggiungere il delineato obiettivo a favore dei soggetti tutelati sia la determinazione dei limiti residui entro i quali l'ISEE familiare può comunque trovare applicazione: spetta in altre parole al Presidente del Consiglio dare attuazione al principio e delimitarne la portata, individuando le ipotesi marginali nelle quali può riespandersi la disciplina generale dell'ISEE familiare.

In assenza del suddetto decreto, pare evidente che la proposizione normativa – come già detto immediatamente precettiva – debba essere nella sua globalità tradotta in scelte concrete dalle amministrazioni titolari delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali sul territorio.

9. La delineata ricostruzione sembra preferibile anche sotto un profilo logico-sistematico, risultando coerente anche con i principi di dignità intrinseca, autonomia individuale e indipendenza della persone disabile affermati dalla Convenzione di New York (doc. 53 ricorrenti gravame r.g. 469/2007), sottoscritta dall'Italia ed in attesa di ratifica del Parlamento. Come già evidenziato, l'art. 3 comma 2-ter del D. Lgs. 109/98 afferma l'obbligo di sviluppare l'indagine sul reddito familiare valorizzando la posizione individuale del soggetto colpito da gravi limitazioni psico-fisiche e dunque assumendo in via prioritaria i suoi redditi come autonomi e separati ai fini del calcolo della contribuzione al costo della prestazione resa. Ciò tuttavia non avviene senza limite alcuno, potendosi allargare la valutazione al nucleo di appartenenza ove la capacità contributiva complessiva superi una determinata soglia, determinata secondo canoni di correttezza, logicità e proporzionalità, ossia alla luce delle concrete condizioni di vita di una famiglia che accoglie al suo interno una persona svantaggiata.

10. L'impostazione non sembra in contrasto con gli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, che sanciscono i principi di piena espressione della personalità, di uguaglianza formale e sostanziale e di capacità contributiva, in quanto l'opzione per una lettura elastica della norma si accompagna al riconoscimento di un'azione amministrativa teleologicamente orientata in sede di determinazione in concreto dei casi e delle modalità di concorso al costo dei servizi: in buona sostanza se la disposizione non ha inteso precludere "a priori" un coinvolgimento della famiglia, d'altro canto i valori costituzionali richiamati e la finalità dichiarata dall'art. 3 comma 2-ter di favorire la permanenza della persona diversamente abile nel nucleo di appartenenza costituiscono puntuali ed inderogabili punti di riferimento per le scelte concrete degli Enti locali, nonché parametro di valutazione della loro legittimità.

11. Non colgono nel segno pertanto i ricorrenti quando ipotizzano un contrasto diretto con l'art. 23 della Costituzione, non avendo l'autorità amministrativa alcun potere abrogativo della disposizione introdotta dal legislatore a tutela dei diritti delle persone svantaggiate, ma al contrario il dovere di introdurre un meccanismo equo ed altresì coerente con l'obiettivo di promuovere le condizioni per una convivenza stabile e serena del portatore di handicap nella sua famiglia.

12. Non vi è infine, con riferimento al ricorso r.g. 469/2007, contraddittorietà all'interno del Piano socio-assistenziale di Cellatica, il quale da un lato ribadisce che i portatori di handicap vanno considerati a sé stanti per il calcolo dell'indicatore ISEE (doc. 12 pag. 6) e dall'altro esclude dall'applicazione del principio CDD e SFA (doc. 12 pag. 17). In effetti la scelta intrapresa è quella di evidenziare in via prioritaria la situazione economica degli assistiti e di chiamare a concorrere, oltre determinate soglie, il nucleo familiare.

A questo punto l'indagine del giudice si focalizza sulla ragionevolezza in concreto dei criteri stabiliti dai Comuni chiamati in giudizio.

13. La trattazione dei profili di censura deve quindi logicamente proseguire con l'esame delle doglianze di cui ai punti g) e h) dell'esposizione in fatto, con le quali i ricorrenti lamentano l'eccesso di potere per abnorme irragionevolezza nella quantificazione della quota da recuperare presso gli utenti e le famiglie: a fronte di un minimo vitale fissato in 6.500 € ISEE annui a Cellatica e in 5.880 € ISEE annui a Gussago, un livello reddituale corrispondente comporta l'obbligo, per un soggetto già privo delle risorse economiche sufficienti a vivere decorosamente, di assumere a suo carico una quota pari al 25% del costo (ossia 1.500 € all'anno) che in presenza di redditi esenti cresce fino al 45% (fino a 3.000 € annui), mentre in ogni caso anche un'ISEE pari a 0 comporta l'obbligo di contribuire per il 10% (oltre alla possibile maggiorazione del 20%); deducono di conseguenza anche l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, aggravato dalla circostanza per cui i soggetti del terzo settore non hanno potuto partecipare al processo decisionale che è culminato nella definizione del Piano di zona, malgrado le disposizioni racchiuse nelle circolari regionali 29/7/2005 e 15/10/2005 e l'istituzione formale di un tavolo tecnico, convocato con grave ritardo.

Le doglianze sono fondate.

14. E' il caso di premettere che la Sezione – con sentenza 5/3/2004 n. 179 – si è già pronunciata sui Centri socio-educativi (attuali C.D.D.), qualificandoli come strutture socio-assistenziali a rilievo sanitario destinate ad accogliere soggetti con disabilità tali da comportare una notevole compromissione dell'autonomia delle funzioni elementari, ed idonee ad erogare un servizio nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria in ambiente residenziale a ciclo diurno. Il servizio mira alla crescita evolutiva dei soggetti nella prospettiva di una loro progressiva e costante socializzazione e dello sviluppo – ovvero del mantenimento – delle loro capacità residue, ed integra nel contempo una struttura d'appoggio alla vita familiare, fatta di spazi educativi e ricreativi diversificati, necessaria per consentire alla famiglia di mantenere al suo interno il disabile.

15. L'attività condotta dal tavolo zonale e recepita dai Comuni di Cellatica, Gussago ed Ome difetta completamente dei necessari approfondimenti istruttori nella determinazione delle quote percentuali di compartecipazione e si rivela in contrasto con gli obiettivi previsti dal legislatore a tutela dei soggetti diversamente abili e delle loro famiglie.

Sotto quest'ultimo profilo, già si è detto come le linee guida enunciate all'art. 3 comma 2-ter della L. 109/98 debbano ispirare l'azione degli Enti pubblici nella determinazione in concreto dei casi e delle modalità del concorso al costo dei servizi.

Ebbene, la previsione di una compartecipazione alla spesa anche nel caso di redditi esenti – con un onere di oltre 600 € annui calcolato applicando la retta media del 2007 – e la fissazione di un recupero del 25% (circa 1.500 € annui) in caso di redditi comunque inferiori al cd. minimo vitale risultano icto oculi del tutto irragionevoli, colpendo il soggetto diversamente abile, valutato come nucleo a sé stante, in maniera del tutto sproporzionata rispetto alla propria capacità contributiva. La scelta è palesemente illogica poiché trascura in toto l'obiettivo ricavabile dalla normativa vigente: invece di predisporre misure idonee ad alleviare gli sforzi economici della famiglia che ospita il disabile, i criteri censurati finiscono per reintrodurre in maniera surrettizia il concorso dell'intero nucleo alle spese a prescindere dalla consistenza del reddito complessivo, tenuto conto che l'onere

incide fortemente sul soggetto svantaggiato, titolare di un reddito già molto basso ovvero nullo. E' noto che in presenza di categorie di reddito medie o medio-basse l'impennata dell'attuale costo della vita associata alle condizioni di un portatore di handicap – che impongono oneri non indifferenti, anche di tipo economico, rispetto agli altri nuclei familiari – dovrebbero indurre le amministrazioni ad una particolare prudenza nella previsione dei recuperi a carico degli utenti, mentre in questo modo anche le famiglie con ISEE inferiore a 30.000 € sono in realtà chiamate a sostenere una spesa di una certa entità.

Al contempo si registra la violazione del principio di indipendenza del disabile, parimenti sotteso alla previsione che impone di evidenziarne in via prioritaria la situazione economica, posto che i criteri introdotti rischiano di compromettere ogni minima opportunità di gestione del proprio reddito in autonomia.

Né infine è stato dato conto della benché minima indagine a sostegno della scelta di fissare il tetto dei 30.000 € ISEE quale “soglia” di coinvolgimento dell'intero nucleo, oltre la quale la spesa raggiunge da subito livelli molto elevati: non risulta preso in esame, neppure sommariamente, un bilancio medio di famiglia con handicap, pur alla luce degli indici introdotti dal legislatore, e gli effetti su di esso della quota di rimborso.

A fronte dei dati puntualmente evidenziati dai ricorrenti in sede di esposizione della doglianza i Comuni resistenti hanno unicamente obiettato che la scelta intrapresa è coerente con le linee di programmazione elaborate dall'Assemblea dei Sindaci, tese ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse e ad uniformare i servizi previsti nei Piani socio-assistenziali degli undici Comuni del distretto nonché le soglie ISEE di accesso, individuando forme di compartecipazioni uguali per tutti i residenti nel territorio.

E' evidente che la bontà di tali linee guida non può essere messa in discussione in questa sede, e purtuttavia in sede applicativa si sono tradotte in provvedimenti illegittimi nei quali è assente un benché minimo approfondimento istruttorio di supporto.

16. Il difetto di istruttoria si rivela anche sotto un altro punto di vista.

I ricorrenti del gravame r.g. 830/2007 hanno evidenziato che nel novembre 2005 l'ANFFAS ed altre associazioni del settore hanno trasmesso a tutti i Sindaci – in vista della stesura dei Piani di zona per il triennio 2006-2008 – un documento che chiedeva il loro diretto coinvolgimento nella programmazione e segnalava come le spese dovute per la frequenza dei servizi costituissero ormai causa di impoverimento dei nuclei familiari (cfr. doc. 13 ricorso r.g. 830/2007). LEDHA, con nota del 17/10/2006 (doc. 20 ricorso r.g. 469/2007), ed ANFFAS, con lettera del 27/3/2007 (doc. 21), hanno sollecitato le amministrazioni locali ad applicare correttamente la disciplina ISEE ed in particolare a non farsi carico di oneri di natura sanitaria, ad evidenziare la situazione economica del solo assistito, a non includere tra le entrate degne di apprezzamento i redditi esenti e ad individuare eque fasce di contribuzione.

Le amministrazioni non hanno dato conto della mancata partecipazione delle Associazioni di settore alla fase di programmazione e di elaborazione dei principi guida per la definizione di regole condivise, mentre il coinvolgimento del cd. terzo settore nella forma della “concertazione” costituiva, ad avviso del Collegio, un preciso obbligo giuridico.

La L. 328/2000, all'art. 8 comma 2 lett. a), demanda ai Comuni le attività di programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, “...con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1 comma 5”, ossia tra gli altri “organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati”. Di seguito l'art. 9 comma 3 stabilisce che all'accordo di programma con il quale viene adottato il Piano di zona partecipano “i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4 ... che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato

di interventi e servizi sociali previsto nel piano”: si tratta in particolare di “organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato”.

La Regione, dal canto suo, con la circolare 29/7/2005 (doc. 18 ricorrenti gravame r.g. 830/2007) al punto 3.3 sottolinea che “L’accordo di programma viene sottoscritto dai soggetti istituzionali del territorio ai sensi dell’art. 34 del D. Lgs. 267/2000”, mentre “Per quanto riguarda i soggetti non istituzionali, ed in particolare del cd. Terzo Settore, si ribadisce la necessità di favorire e coinvolgere nella fase di progettazione tutti i soggetti attivi e comunque in grado di dare apporti in tal senso”, richiamando proprio al riguardo l’art. 19 comma 3) della L. 328/2000. La circolare 27/10/2005 n. 48 (doc. 17) ribadisce al punto 2. che “al fine di incentivare la partecipazione alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, si individua nei tavoli tecnici l’ambito per il coinvolgimento di soggetti del terzo settore e di soggetti istituzionali che possono contribuire al processo di costruzione, ma anche di valutazione, dei Piani di Zona”.

I ricorrenti hanno dato conto della tardiva convocazione del tavolo tecnico sulla questione controversa, avvenuta quando i criteri erano già stati adottati.

L’omesso coinvolgimento delle Associazioni del terzo settore portatrici degli interessi dei diversamente abili appare oltremodo grave in un contesto nel quale la concertazione rappresenta un mezzo efficace non solo per sviluppare politiche il più possibile condivise ma anche per assumere decisioni con cognizione di causa, che tengano cioè realmente conto delle condizioni e delle esigenze dei singoli soggetti che fruiscono dei servizi e dalle famiglie interessate.

17. Con il motivo di cui al punto b) dell’esposizione in fatto i ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 3, 38, 53 e 97 della Costituzione e dell’art. 2 del D. Lgs. 109/98, nonché l’eccesso di potere per sviamento, in quanto le amministrazioni hanno disposto l’aumento automatico della percentuale di compartecipazione nella misura del 20% laddove l’utente percepisca redditi esenti, ossia pensione di invalidità (250 € mensili circa) o indennità di accompagnamento (450 € mensili circa); secondo i ricorrenti la previsione contrasta con la normativa vigente ed in particolare con l’art. 34 del D.P.R. 601/73, che esclude dal reddito complessivo ai fini IRPEF tali compensi, mentre d’altro canto va tenuto conto che i CDD sono aperti dalle 9 alle 15,30 per soli 230 giorni l’anno e per il tempo rimanente i soggetti restano a totale carico della propria famiglia.

La censura è meritevole di apprezzamento.

18. Il D. Lgs. 109/98 – esplicitamente richiamato dall’art. 25 della L. 328/2000 ai fini della verifica della condizione economica dei soggetti che chiedono l’erogazione di servizi sociali – dispone all’art. 2 comma 4 che “L’indicatore della situazione economica è definito dalla somma dei redditi, come indicato nella parte prima della tabella 1”, al quale vanno aggiunti i valori del patrimonio immobiliare e mobiliare. Nella lettera a) della sua prima parte la tabella 1 valorizza da un lato “il reddito complessivo ai fini IRPEF quale risulta dall’ultima dichiarazione presentata o, in mancanza di obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi, dall’ultimo certificato sostitutivo rilasciato dai datori di lavoro o da enti previdenziali ...”, e dall’altro (lettera b) il reddito delle attività finanziarie.

Poiché ai sensi dell’art. 34 comma 3 del D.P.R. 601/73 i sussidi corrisposti dallo Stato o da altri Enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti da IRPEF, è evidente che tali provvidenze costituiscono entrate non computabili nella determinazione dell’I.S.E.E.

I Comuni resistenti osservano che l’art. 3 comma 1 del D. Lgs. 109/98 contempla la possibilità di prevedere – accanto all’ISEE – “criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”.

Al riguardo la giurisprudenza ha già rilevato che i predetti “criteri ulteriori” debbono correttamente intendersi come criteri aggiuntivi che prescindono dalla valutazione del reddito, già puntualmente disciplinato nella sua composizione (T.A.R. Lombardia Milano, sez. I – 7/2/2008 n. 303). Accanto all’argomento letterale – ammettendo il legislatore parametri “ulteriori” e dunque distinti da quelli già previsti – rileva il Collegio che sotto il profilo logico sussisterebbe una contraddizione se la norma consentisse di reinserire il criterio del reddito laddove esso risulta già specificamente compreso ed analiticamente disciplinato nell’ISEE.

Sotto altro punto di vista, è poi ragionevole ritenere che gli Enti locali possano enucleare nuovi indici idonei a rivelare un “surplus” di ricchezza accumulata e disponibile, della quale tenere conto ai fini della determinazione della capacità contributiva: esulano certamente da tale ambito le entrate di cui si discute – di natura assistenziale ed indennitaria – le quali appaiono insuscettibili di incrementare significativamente il benessere economico dei beneficiari, per il loro valore complessivamente modesto in rapporto agli sforzi indispensabili per sopperire alle condizioni psico-fisiche precarie del proprio congiunto, destinatario di cure e di interventi che contemplanano spese talvolta superiori ai redditi medesimi (cfr. T.A.R. Umbria – 6/2/2002 n. 271).

19. Con il motivo di cui al punto c) dell’esposizione in fatto i ricorrenti denunciano la violazione del D.P.C.M. 14/2/2001 e l’eccesso di potere per sviamento, in quanto le disposizioni statali di indirizzo in materia di prestazioni socio sanitarie integrate a garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) fissano la regola per cui gli oneri dei servizi per disabili gravi sono a carico del SSN nella misura del 70% e solo per la rimanente quota gravano sui Comuni, i quali possono chiedere una compartecipazione all’utente nei soli limiti di quest’ultima; nella specie i Comuni non si sarebbero attivati per ottenere i dovuti finanziamenti, addossandosi oneri sanitari in eccesso e rivalendosi quindi sugli assistiti: lo SFA non riceve contributi sanitari e neppure la Comunità alloggio per disabili gravi, mentre i CCD sono articolati secondo 5 classi di fragilità. In conclusione i ricorrenti chiedono la restituzione, nell’ambito della giurisdizione esclusiva, di ciò che hanno versato dal 2001 ad oggi.

Con i motivi aggiunti, i ricorrenti del gravame r.g. 469/2007 puntualizzano che anche la retta media per l’anno 2007 è determinata in violazione del corretto criterio di ripartizione (70% e 30%).

L’articolata doglianza non può essere condivisa.

20. Il D.P.C.M. 14/2/2001 rubricato “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie” detta i criteri per la qualificazione delle prestazioni e indica le modalità di riparto degli oneri conseguenti, definendo il contributo a carico del fondo sanitario e l’entità della spesa gravante sui Comuni.

Esso stabilisce altresì all’art. 2 comma 1 che “L’assistenza socio-sanitaria viene prestata alle persone che presentano bisogni di salute che richiedono prestazioni sanitarie ed azioni di protezione sociale, anche di lungo periodo, sulla base di progetti personalizzati redatti sulla scorta di valutazioni multidimensionali. Le regioni disciplinano le modalità ed i criteri di definizione dei progetti assistenziali personalizzati.”, mentre aggiunge al comma successivo che “Le prestazioni socio-sanitarie di cui all’art. 3-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni sono definite tenendo conto dei seguenti criteri: la natura del bisogno, la complessità e l’intensità dell’intervento assistenziale, nonché la sua durata.”

Ciò premesso, la Sezione ha già espresso il convincimento che in sede applicativa deve essere salvaguardato l’equilibrio tra due esigenze potenzialmente confliggenti, entrambe tenute in considerazione dall’atto di indirizzo, ossia la necessità di inserire le prestazioni sanitarie e quelle assistenziali in progetti personalizzati (art. 3 commi 1 e 2 del D.P.C.M.) e la necessità di garantire un trattamento omogeneo a tutti gli utenti del servizio (art. 4 comma 1): la prima impone il riparto degli oneri in relazione alle prestazioni effettivamente erogate, mentre la seconda giustifica l’assegnazione del contributo regionale su base parametrica contemplando un certo grado di approssimazione nella “pesatura” delle varie prestazioni (cfr. sentenza Sezione 2/10/2006 n. 1254).

L'ipotesi della tabella del D.P.C.M. della quale si discute è la "Tutela del disabile attraverso prestazioni di riabilitazione, educative e di socializzazione, di facilitazione dell'inserimento scolastico e lavorativo, in regime domiciliare, semiresidenziale e residenziale, nella fase di lungo assistenza, compresi gli interventi e servizi di sollievo alla famiglia" con una ripartizione del "70% a carico del SSN e 30% a carico dei Comuni, fatta salva la compartecipazione da parte dell'utente prevista dalla disciplina regionale e comunale, ..." La percentuale è confermata dal D.P.C.M. 29/11/2001 di definizione dei L.E.A.

Ad avviso del Collegio la pretesa dei ricorrenti non può trovare accoglimento.

L'art. 4 comma 1 del D.P.C.M. affida alla Regione, nell'ambito della programmazione degli interventi socio-sanitari, la fissazione degli obiettivi, delle funzioni, e dei criteri di erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, "ivi compresi i criteri di finanziamento, tenendo conto di quanto espresso nella tabella allegata." A proposito dei criteri di finanziamento l'art. 5 precisa che "Le regioni, nella ripartizione delle risorse del Fondo per il servizio sanitario regionale ... tengono conto delle finalità del presente provvedimento, sulla base di indicatori demografici ed epidemiologici, nonché delle differenti configurazioni territoriali e ambientali".

Se la tabella allegata contempla "Prestazioni e criteri di finanziamento", è evidente che mentre le prime debbono inderogabilmente trovare attuazione nelle forme e con le modalità stabilite, sui secondi la Regione ha la possibilità di intervenire mediante l'adozione di parametri più raffinati che – pur innestandosi sulle quote parametriche fissate dallo Stato – consentano tuttavia di ricostruire le posizioni dei singoli assistiti secondo i loro effettivi bisogni.

L'atto di indirizzo delinea un rapporto (70% - 30%) tra tipologie di spesa (sanitaria/assistenziale) suscettibile di perfezionamento alla luce di un'indagine approfondita delle fattispecie (o di classi di fattispecie): poiché gli interventi di natura sanitaria non appaiono assorbenti rispetto a quelli di natura socio-assistenziale, la normativa nazionale ha stabilito una ripartizione percentuale da utilizzare come base di riferimento ma non rigida ed immutabile, dovendo contemperarsi con le situazioni individuali e la loro evoluzione, monitorate costantemente nell'appropriata sede specialistica.

Del resto va evidenziato che le possibili ripercussioni sull'utenza per effetto di oneri di compartecipazione più elevati – correlati ad un più elevato "peso" della quota assistenziale – debbono essere scongiurate proprio dai Comuni i quali, assumendo una funzione "calmieratrice" – sono chiamati da un lato a reperire contributi e finanziamenti anche sul versante socio-assistenziale e dall'altro a stabilire eque fasce di contribuzione alla spesa come il Collegio ha già diffusamente evidenziato affrontando le precedenti censure.

Se il costo a totale carico del SSN è previsto per tipologie di prestazione di esclusiva rilevanza sanitaria, non pare al Collegio che la rimodulazione delle quote percentuali del 70% e del 30% costituisca violazione del D.P.C.M. 14/2/2001 qualora sia il frutto dell'analisi dei progetti individuali e della loro riconduzione entro tipologie omogenee sotto il profilo del rapporto tra carico sanitario e spesa socio-assistenziale.

21. Non sembra in definitiva al Collegio irragionevole l'assunzione a carico del Fondo Sanitario Nazionale di oneri aventi natura esclusivamente socio-assistenziale.

Si sottolinea inoltre che l'accreditamento costituisce condizione indispensabile per l'accesso ai finanziamenti del fondo sanitario, con conseguente esclusione dei Centri, come SFA "La Casetta" di Brescia, che non ha accordi con l'A.S.L., in disparte la questione se la struttura eroghi o meno prestazioni di natura sanitaria.

Per il resto l'A.S.L. ha dato conto del percorso intrapreso dalla Regione Lombardia, con le deliberazioni 7/4/2003 n. 12620, 8/8/2003 n. VII/14039, 23/7/2004 n. VII/18333, e 23/7/2004 n. VII/18334: posto che per ciascun ospite viene utilizzata la scheda individuale (SIDI) completa delle informazioni necessarie, sono state

previste cinque classi di fragilità differenziate, e ad un livello di gravità più elevato corrisponde una quota maggiore di fondo sanitario, che si riduce in corrispondenza delle classi più basse. In buona sostanza il contributo sanitario è associato a gradi omogenei di disabilità, a ciascuno dei quali è correlata una certa tipologia e quantità di prestazioni sanitarie.

Rispetto al sistema adottato dalla Regione e recepito dall'A.S.L. di Brescia i ricorrenti non hanno opposto rilievi, essendosi limitati a pretendere un'applicazione automatica della tabella allegata al D.P.C.M..

Alla luce delle considerazioni svolte non può infine ritenersi violato il principio costituzionale di uguaglianza: la garanzia di un livello equo ed uniforme di partecipazione alla spesa deve comunque essere assicurata dalla Regione e dai Comuni, i quali ultimi utilizzano il meccanismo di cui all'art. 3 comma 2-ter della L. 109/98 ampiamente esposto.

In conclusione il profilo di censura va respinto, così come la richiesta di rimborso delle spese medio tempore effettuate.

22. Con ulteriore gruppo di censure i ricorrenti lamentano l'eccesso di potere per ingiustizia manifesta ed irragionevolezza, in quanto l'addebito del 100% del costo della prestazione in caso di mancata presentazione della dichiarazione ISEE è una sanzione non prevista nè autorizzata dalla legge, mentre al contempo l'ordinamento tutela la riservatezza dei conviventi come ha statuito il garante della privacy. Deducono inoltre l'eccesso di potere per aggravamento del procedimento, in quanto la normativa stabilisce che ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare, mentre peraltro il destinatario della prestazione è in via esclusiva il richiedente diversamente abile. Censurano infine l'eccesso di potere per irragionevolezza, in quanto la riduzione del 15% per chi ha un reddito alto è collegata al mero adempimento burocratico della dichiarazione.

Le doglianze sono infondate.

23. L'art. 4 del D. Lgs. 109/98 prevede che l'aspirante fruitore della prestazione presenti un'unica dichiarazione sostitutiva a norma della L. 15/68 (oggi D.P.R. 445/2000), di validità annuale, "concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente". Il meccanismo previsto dal legislatore è sostanzialmente orientato alla semplificazione dell'attività amministrativa nell'interesse degli utenti dei servizi, ai quali non viene imposto di allegare tutta la documentazione attestante il reddito utile (730, mod. UNICO) e gli elementi patrimoniali (certificati azionari, obbligazionari, etc.).

Costituisce pertanto onere del cittadino avvalersi dell'opportunità offerta, che snellisce gli adempimenti a suo carico evitando la produzione di copiosa documentazione, mentre d'altro canto l'azione dell'Ente pubblico risulta più snella, restando fermo l'obbligo di espletare controlli a campione sulla veridicità delle dichiarazioni.

Lungi dal costituire un inutile onere burocratico, la dichiarazione ISEE è stata introdotta nell'interesse del cittadino che intende usufruire dei benefici previsti per i soggetti meno abbienti o più deboli, con la conseguenza che la scelta consapevole di non presentarla non può che rivelare la rinuncia implicita ai benefici medesimi: il pagamento integrale non è quindi una sanzione ma il naturale effetto ricavabile dal dettato normativo, in quanto è logico che i fruitori delle prestazioni agevolate debbano dimostrare il possesso dei requisiti all'uopo prescritti con lo strumento individuato dall'ordinamento. In assenza dell'attestazione sorge l'obbligo di corrispondere una quota pari all'intero costo, prezzo o retta massima stabilita, dato che il cittadino non ha dato conto delle condizioni che giustificano l'esenzione o la riduzione.

Tale ragionamento consente di superare anche l'ulteriore rilievo afferente alla tutela della riservatezza dei conviventi, in quanto si è già detto – esaminando la censura al punto 6. dell'esposizione in diritto – che è legittimo esaminare le condizioni economiche dell'intero nucleo familiare: in questo contesto la dichiarazione è lo

strumento idoneo a dimostrare il possesso dei requisiti per ottenere il beneficio e le esigenze afferenti alla privacy dovranno essere salvaguardate dai soggetti responsabili del trattamento dei dati che agiscono per conto dell'Ente erogatore delle prestazioni.

Non si configura dunque un inutile aggravio del procedimento, in quanto il vaglio delle condizioni del soggetto diversamente abile e del nucleo è indispensabile per accertare il possesso dei requisiti per l'eventuale riduzione o esenzione.

24. Può ritenersi assorbita la censura sollevata limitatamente al gravame r.g. 830/2007, con la quale i ricorrenti lamentano l'incompetenza del dirigente a recepire le determinazioni dell'Assemblea dei Sindaci in luogo del Consiglio, dato che l'accoglimento del gravame si ripercuote automaticamente sugli atti adottati in via consequenziale, tra i quali rientra altresì il provvedimento giuntale n. 54 del 18/4/2007.

25. Con riferimento al ricorso per motivi aggiunti proposto nel gravame r.g. 469/2007, il Collegio ha già trattato la questione di cui al punto k) dell'esposizione in fatto, e ritiene che l'Assemblea non abbia usurpato poteri spettanti unicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'applicazione dell'art. 3 comma 2-ter del D. Lgs. 109/98.

26. Non sussiste infine incompetenza dell'Assemblea dei Sindaci a deliberare in materia, dato che – come già evidenziato – la stessa rappresenta uno strumento di coordinamento riunendo tutti i primi cittadini degli Enti locali coinvolti, ciascuno dei quali dovrà poi ratificare la scelta per mezzo dell'organo competente: al riguardo non è poi condivisibile la tesi che associa alla determinazione delle tariffe l'esercizio del potere regolamentare, trattandosi di tariffe in materia di servizi pubblici rispetto alle quali al Consiglio comunale spetta soltanto la disciplina generale ex art. 42 comma 2 lett. f) del D.Lgs. 267/2000.

In definitiva il ricorso è fondato nei limiti di cui in motivazione e deve essere accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Le spese di giudizio possono essere compensate integralmente nei confronti dell'A.S.L. e della Regione, e parzialmente, nella misura del 50%, nei confronti dei Comuni evocati in giudizio.

P.Q.M.

il T.A.R. per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia – previa riunione dei ricorsi in epigrafe, definitivamente pronunciando li accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Respinge la richiesta di restituzione dei contributi per gli anni pregressi.

Condanna le amministrazioni comunali di Cellatica, Gussago ed Ome a corrispondere ai ricorrenti la somma di € 4.800 per ciascun gravame, a titolo di spese, competenze ed onorari di difesa, oltre ad oneri di legge.

Compensa le spese nei confronti delle altre parti del giudizio.

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

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 06/03/2008 con l'intervento dei signori:

Sergio Conti, Presidente

Mario Mosconi, Consigliere

Stefano Tenca, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/04/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

N. 00857/2007 REG.RIC.