

Publicato il 01/08/2016

N. 01528/2016 REG.PROV.COLL.

N. 01298/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1298 del 2015, proposto da ANFFAS Lombardia Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Gioncada e Fabio Corradi, con domicilio eletto presso il loro studio, in Milano, piazza Sant'Angelo, 1;

contro

il Comune di Trezzo sull'Adda, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Gravallesse, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gabriele Caputo, in Milano, via Pier Lombardo, 30;

per l'annullamento

- della Deliberazione di Giunta comunale n. 31 del 23 marzo 2015 avente ad oggetto "Approvazione tariffe relative ai servizi alla persona";

- per quanto occorrer possa, della richiamata precedente deliberazione n. 143 del 15 dicembre 2014 "Modalità di applicazione del nuovo indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), ai sensi del DPCM n. 159 del 05.12.2013"

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso a quello espressamente impugnato e comunque le delibere o i provvedimenti con i quali il Comune di Trezzo sull'Adda ha determinato le modalità di partecipazione al costo dei servizi CSE/SFA o in generale dei servizi per disabili gravi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Trezzo sull'Adda;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2016 il dott. Diego Spampinato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'associazione ricorrente, premettendo di perseguire finalità di tutela dei diritti delle persone svantaggiate e delle loro famiglie, impugna con ricorso spedito per notifica il 21 maggio 2015, notificato il 28 maggio 2015 e depositato il giorno 11 giugno 2015, i provvedimenti in epigrafe.

Affida il ricorso ai seguenti motivi.

1. Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 6 del DPCM 5 dicembre 2013, n. 159. La delibera impugnata applicherebbe alle vicende per cui è giudizio gli artt. 3, 4 e 5 del DPCM 159/2013, anziché l'art. 6 dello stesso DPCM, rubricato *Prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria*, così ampliando il nucleo familiare rilevante ai fini della valutazione della capacità economica. Inoltre, la previsione di compartecipazione a cifra fissa per il servizio di trasporto sarebbe in contrasto con il DPCM 159/2013, e, dall'altro, con l'art. 28 della legge 118/1971, che imporrebbe ai Comuni l'erogazione gratuita del

servizio di trasporto alla scuola dell'obbligo, ai centri di addestramento professionale, ed a tutti gli istituti pre e post-scolastici.

2. Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 2 del DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, degli artt. 25 e 8 comma 3, lett. g), della legge 328/2000 e dell'art. 6 del DPCM 14 febbraio 2001; violazione degli artt. 3, 38, 53 e 97 della Costituzione nonché della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità per il carattere discriminatorio della capacità contributiva di ciascuno. La previsione di compartecipazione a cifra fissa per il servizio di trasporto sarebbe discriminatoria nei confronti delle persone disabili, prescindendo sia dalla fruizione del servizio che dalla capacità reddituale degli utenti e dei loro nuclei familiari, e denoterebbe assenza di adeguata istruttoria.

Il Comune intimato si è costituito, spiegando difese in rito e nel merito; in particolare, ha eccepito inammissibilità del ricorso per: 1) difetto di legittimazione dell'associazione ricorrente perché: a) legittimata sarebbe la corrispondente associazione nazionale; b) sarebbe priva di delega e non si tratterebbe di discriminazione collettiva; c) titolari degli interessi in gioco sarebbero solo gli utenti; 2) per difetto di interesse perché le delibere sarebbero meri atti ricognitivi del DPCM 159/2013; ha poi eccepito l'irricevibilità dell'impugnazione della delibera 143/2014.

All'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2016 la causa è stata trattata e trattenuta per la decisione; in tale sede il Collegio ha ritenuto di riservare la decisione, sciogliendo poi la riserva alla camera di consiglio del 28 giugno 2016.

DIRITTO

Preliminarmente, le eccezioni in punto di legittimazione dell'associazione ricorrente possono essere superate sulla base della considerazione che tale associazione, pur facendo riferimento alla posizione giuridica di alcuni soggetti diversamente abili, lamenta la violazione di norme legislative dettate a tutela

dell'intera categoria di cui è esponentiale, così mirando a tutelare un interesse giuridicamente rilevante ed omogeneo, riferibile alla platea di situazioni sostanziali rappresentate, e coinvolgente tutti coloro che potrebbero in astratto subire una lesione dall'applicazione di una disciplina di cui si contesta la legittimità (in tal senso, *ex plurimis*, TAR Lombardia – Brescia, Milano, Sez. II, 13 luglio 2011, n. 1046).

Sempre con riferimento alla legittimazione, non risulta che lo Statuto di “ANFFAS Lombardia” (allegato al ricorso *sub* 2a) preveda che la rappresentanza processuale appartenga alla diversa associazione “ANFFAS” nazionale; lo Statuto di “ANFFAS Lombardia” la qualifica infatti espressamente, all'art. 1, come «...*Ente giuridicamente autonomo facente parte della struttura unitaria di Anffas Onlus, a norma dell'art. 19 del vigente statuto di Anffas Onlus...*»; né a diversa decisione possono indurre l'art. 3.1 dello Statuto di “ANFFAS Lombardia” o l'art. 3, comma 2, lett. *h*), dello Statuto di “ANFFAS” nazionale (allegato al ricorso *sub* 2b), relativi l'uno al coordinamento fra le due associazioni in relazione al perseguimento degli scopi associativi, e l'altro alla rappresentanza e tutela dei «...*diritti umani, sociali e civili, di cittadini che per la loro particolare disabilità intellettiva e/o relazionale, da soli non fanno o non possono rappresentarsi...*»; sotto tale ultimo profilo, infatti, dall'art. 3, comma 2, lett. *h*), dello Statuto di “ANFFAS” nazionale non si evince una rappresentanza processuale in capo all'associazione nazionale tale da escludere le forme di rappresentanza processuale della associazioni di rilievo regionale.

L'eccezione relativa alla inammissibilità per difetto di interesse sul presupposto che le delibere sarebbero meri atti ricognitivi del DPCM 159/2013 può essere superata, costituendo la contrarietà o meno al DPCM 159/2013 un profilo di merito.

Deve invece essere accolta l'eccezione di irricevibilità dell'impugnazione della delibera 143/2014, atteso che da un lato essa, seppur richiamata dalla successiva delibera 31/2015, non appare esserne atto presupposto, e, dall'altro, che, in quanto atto a contenuto generale immediatamente lesivo (sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 6 aprile 2010, n. 1918), come tale non soggetto a notificazione individuale, il termine per la sua impugnazione decorreva dal giorno in cui è scaduto il termine per la pubblicazione (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 30 novembre 2015, n. 5398), quindi il 5 febbraio 2015, quindicesimo giorno dalla data di pubblicazione avvenuta, a tenore del contenuto dell'atto, il 21 gennaio 2015.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Questione dirimente è se alle prestazioni erogate dalla struttura definita CSE – Centro socio educativo, ai fini del calcolo dell'ISEE, si applichino gli articoli da 3 a 5 (cd. ISEE ordinario) ovvero gli artt. 6 e 7, del DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, recante *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*.

Giova, ai fini del decidere, ricostruire il quadro normativo applicabile alla vicenda.

Dispone l'art. 1, comma 1, lett. f), DPCM 159/2013, che dispone: «1. Ai fini del presente decreto valgono le seguenti definizioni: (...) f) «Prestazioni agevolate di natura sociosanitaria»: prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria rivolte a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia, ovvero interventi in favore di tali soggetti:

1) di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio;

2) di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali, incluse le prestazioni strumentali ed accessorie alla loro fruizione, rivolte a persone non assistibili a domicilio;

3) atti a favorire l'inserimento sociale, inclusi gli interventi di natura economica o di buoni spendibili per l'acquisto di servizi;».

Dispone l'art. 3-septies del D. Lgs. 502/1992, ai commi 1 e 2: «1. Si definiscono prestazioni sociosanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione.

2. Le prestazioni sociosanitarie comprendono:

a) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, cioè le attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite;

b) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, cioè tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute».

Dispone il DPCM 14 febbraio 2001, recante *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, all'art. 3, comma 2: «2. Sono da considerare prestazioni sociali a rilevanza sanitaria tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute. Tali attività, di competenza dei comuni, sono prestate con partecipazione alla spesa, da parte dei cittadini, stabilita dai comuni stessi e si esplicano attraverso:

- a) *gli interventi di sostegno e promozione a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari;*
- b) *gli interventi per contrastare la povertà nei riguardi dei cittadini impossibilitati a produrre reddito per limitazioni personali o sociali;*
- c) *gli interventi di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio di persone non autosufficienti;*
- d) *gli interventi di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali di adulti e anziani con limitazione dell'autonomia, non assistibili a domicilio;*
- e) *gli interventi, anche di natura economica, atti a favorire l'inserimento sociale di soggetti affetti da disabilità o patologia psicofisica e da dipendenza, fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di diritto al lavoro dei disabili;*
- f) *ogni altro intervento qualificato quale prestazione sociale a rilevanza sanitaria ed inserito tra i livelli essenziali di assistenza secondo la legislazione vigente. Dette prestazioni, inserite in progetti personalizzati di durata non limitata, sono erogate nelle fasi estensive e di lungoassistenza.».*

Si desume da tale quadro normativo che la definizione di prestazione sociale agevolata di natura socio-sanitaria è più ampia di quella di cui al DPCM 14 febbraio 2001, che all'art. 3, comma 2, individua le prestazioni sociali a rilevanza sanitaria.

Rientrano infatti nella definizione data dalla citata lett. f), per quanto di interesse ai fini del presente giudizio, anche gli interventi, se resi in favore di persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia, di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali, incluse le prestazioni strumentali ed accessorie alla loro fruizione, rivolte a persone non assistibili a domicilio nonché quelli atti

a favorire l'inserimento sociale, inclusi gli interventi di natura economica o di buoni spendibili per l'acquisto di servizi.

Infatti, la disposizione citata, attraverso l'uso della congiunzione "ovvero", individua quali prestazioni agevolate di natura sociosanitaria anche gli interventi di cui ai punti 1, 2, e 3, interventi che devono quindi essere considerati ai fini dell'individuazione dei criteri da utilizzare per il calcolo dell'ISEE.

Ai fini del calcolo dell'ISEE rientrano quindi nell'ambito delle prestazioni agevolate di natura sociosanitaria anche attività che, esulando dalla definizione di prestazioni sociali a rilevanza sanitaria di cui al citato art. 3, comma 2, del DPCM 14 febbraio 2001, potrebbero, secondo le definizioni di altri corpi normativi, anche essere inquadrare in un ambito socio-assistenziale.

Conseguentemente, l'impugnata delibera n. 31 del 23 marzo 2015 deve essere annullata nella parte in cui adotta, ai fini del calcolo dell'ISEE per le prestazioni erogate dai CSE a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia, i criteri di cui agli articoli da 3 a 5 (cd. ISEE ordinario) del DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, anziché quelli di cui agli artt. 6 e 7 di tale DPCM, ricadendo tali prestazioni (ivi compreso il trasporto da e per tali centri, trattandosi di prestazione strumentale ed accessoria) fra le attività previste dall'art. 1, comma 1, lett. f), nn. 2 e 3, di tale DPCM.

Né a diversa decisione può indurre, ai fini dell'individuazione dei criteri da utilizzare per il calcolo dell'ISEE, l'argomentazione di parte resistente secondo cui la DGR Lombardia 16 febbraio 2005, n. 7/20763, definirebbe il CSE come un servizio diurno «...per disabili la cui fragilità non sia compresa tra quelle riconducibili al sistema socio sanitario...», dal momento che tale DGR presuppone l'ambito delle prestazioni socio-sanitarie come individuate appunto dal DPCM 14 febbraio 2001.

Il ricorso deve quindi essere in parte dichiarato irricevibile ed in parte accolto.

Le spese seguono la soccombenza sostanziale dell'amministrazione e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione III), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara irricevibile ed in parte lo accoglie, secondo quanto in motivazione; per l'effetto, annulla l'impugnata delibera n. 31 del 23 marzo 2015 secondo quanto in motivazione.

Condanna il Comune intimato al pagamento delle spese di causa in favore del ricorrente che si liquidano in euro 4.000 (quattromila) oltre oneri accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nelle camere di consiglio del giorno 11 maggio 2016 e del giorno 28 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Diego Spampinato, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Diego Spampinato

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO