

Pubblicato il 13/04/2023

N. 03757/2023REG.PROV.COLL.

N. 07342/2022 REG.RIC.

N. 07343/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale 7342 del 2022, proposto dal Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Federico Trento, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore n. 22,

contro

- il signor -OMISSIS-, in persona del tutore sig.ra -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Luisa Tezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- la Regione del Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Luisa Londei e Giacomo Quarneti, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Bruna D'Amario Pallottino in Roma, via Varrone, 9;

nei confronti

dell'Azienda ULSS 3 Serenissima, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Feroci e Valeria Zambardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marco Feroci in Roma, via Paolo Emilio n. 32 Sc. B/16;

2) numero di registro generale 7343 del 2022, proposto dal Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Gattamelata, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Federico Trento, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore n. 22,

contro

- -OMISSIS-, non costituito in giudizio;
- il signor -OMISSIS-, in persona del Tutore sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Luisa Tezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 7342 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Veneto (sezione Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 7343 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per il Veneto (sezione Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-, in persona del Tutore sig.ra -OMISSIS-, del signor -OMISSIS-, in persona del Tutore sig. -OMISSIS-, dell'Azienda ULSS 3 Serenissima e della Regione del Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2023, il Cons. Raffaello Sestini e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Vengono all'esame del Collegio due ricorsi in appello, meglio indicati in epigrafe, promossi dal Comune di Venezia avverso due decisioni del TAR che hanno annullato, su domanda dei tutori di due assistiti, i provvedimenti di disciplina delle prestazioni economiche previste per le persone con disabilità, adottati dal medesimo Comune all'esito di un precedente contenzioso davanti al giudice amministrativo. I due appelli vanno pertanto riuniti in considerazione degli evidenti profili di connessione oggettiva e soggettiva.

2 – Questa Sezione si è infatti recentemente già pronunciata sulla medesima materia con la sentenza n. -OMISSIS-, che ha accertato, per quanto di interesse, l'illegittimità dell'art. 9 del Regolamento del Comune di Venezia relativo all'“*Entità della prestazione economica per le persone con disabilità*” in quanto divergente dalla disciplina ISEE e in quanto riferito in modo del tutto astratto alla somma lasciata nella disponibilità del disabile, senza ancorarla alle spese effettivamente sostenute, che dovrebbero essere valutate in concreto in coerenza con il progetto individuale previsto dall'art. 14 della legge n. 328/2000. Secondo la medesima sentenza inoltre, trattandosi di un provvedimento di chiusura di un contributo in precedenza erogato, il Comune avrebbe dovuto rispettare garanzie procedurali che, viceversa, non sono stata

ottemperate senza alcuna giustificazione, posto che non avrebbero comunque arrecato alcun nocumento all'Amministrazione. La partecipazione al procedimento avrebbe inoltre consentito al disabile di dimostrare l'entità delle spese sostenute e la sua ridotta capacità economica.

3 - Il Comune di Venezia, conformandosi alle citate statuizioni giudiziali, ha quindi approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 25 giugno 2020 il nuovo art. 9 del Regolamento comunale di accesso alle prestazioni economiche erogate dal Comune stabilendo, per quanto d'interesse, l'applicazione, ai fini del riconoscimento e del calcolo del contributo, della normativa in materia di ISEE di cui al DPCM n. 159/2013. Con successiva deliberazione di Giunta Comunale n. 237 del 3 agosto 2020 ha poi approvato le disposizioni attuative della nuova disciplina regolamentare, prevedendo in via sperimentale, per 12 mesi un sistema di fasce ISEE.

4 – Sulla base di tale nuova normativa il Comune di Venezia, previo preavviso di diniego, ha chiuso il contributo *ex art.10 bis* l.n. 241/1990 in favore di due diversamente abili che, a mezzo dei propri tutori, hanno impugnato i pertinenti provvedimenti amministrativi e gli atti deliberativi comunali presupposti, affermandone la illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili e chiedendone l'annullamento.

Il TAR con le due sentenze oggi appellate, ha accolto il primo motivo di ricorso, ritenendo assorbiti gli altri, e per l'effetto ha annullato gli atti impugnati nei limiti di cui alla motivazione.

Il Comune ha quindi proposto contro le due sentenze i due appelli che vengono qui riuniti.

5 – In particolare, con il primo appello in epigrafe il Comune di Venezia chiede l'annullamento o la riforma della sentenza n. -OMISSIS- emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto-Sezione Terza, pubblicata in data 21 febbraio

2022, con cui il predetto TAR ha accolto il primo motivo del ricorso per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento di soppressione del contributo economico comunale a far data dal 23 agosto 2020; della deliberazione di Consiglio comunale n. 39/2020; della deliberazione di Giunta comunale n. 237/2020; della deliberazione di Giunta regionale del Veneto n. 4589 del 28 dicembre 2007; del verbale UVMD del 13 giugno 2017; nonché di ogni altro atto presupposto e/o conseguente.

6 – Al riguardo il Comune deduce i seguenti motivi di diritto:

I) – *“Error in iudicando- Erroneità della sentenza per ingiustizia manifesta. Erronea interpretazione del DPCM 159/2013, art.2. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto”*.

Il Comune avrebbe infatti dato rilievo solo ed esclusivamente all'ISEE, considerato che esso è l'unico indicatore che viene applicato per individuare l'*an* e la misura della compartecipazione dovuta dal singolo richiedente. Tuttavia il *quantum* espresso dall'ISEE sarebbe stato legittimamente ritenuto esso stesso un mezzo di individuazione delle risorse impiegabili dalla persona, in quanto l'indicatore ISEE rappresentava nel caso considerato un patrimonio ben più ampio di quello espresso (e cioè il 20%), perché l'80% del patrimonio mobiliare viene escluso dalla valutazione per espressa disposizione di legge, di modo che il patrimonio immobiliare degli interessati sarebbe stato ampiamente sufficiente a coprire il costo della retta;

II) – *“Error in iudicando - Violazione del DPCM 159/2013; eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria; sviamento, insussistenza e/o travisamento dei presupposti di fatto; illogicità ed irragionevolezza manifesta; violazione principio di proporzionalità”*

La sentenza impugnata sarebbe altresì, erronea là dove ha annullato il sistema delle fasce di ISEE ritenendo che detto sistema verrebbe a incidere inevitabilmente sulla concreta operatività dei criteri di cui al DPCM n. 159/2013. Al riguardo il Comune

rileva che la nuova disciplina regolamentare, e in particolare la suddivisione per fasce di ISEE di riferimento, si sarebbe basata su una attività istruttoria completa e complessa, peraltro valutando il solo patrimonio del singolo assistito e non anche quello del suo nucleo familiare, per stabilire le priorità delle allocazioni, nel rispetto della normativa ISEE e del principio di equilibrio di bilancio.

Il Comune inoltre confuta con ampia argomentazione gli ulteriori motivi dichiarati assorbiti dal TAR in quanto possano essere riproposti dal ricorrente di primo grado in sede di appello.

7 - Controbatte l'appellato vittorioso in primo grado che il Comune per il 2020 e 2021 (periodo oggetto del giudizio *de quo*) ha posto a carico dell'interessato un importo annuo pari ad € 20.440,00, superiore non solo all'ISEE dello stesso, ma anche al suo intero reddito posto a base del calcolo ISEE, in attuazione del novellato art. 9 del Regolamento che introduce criteri "*per la concessione e il calcolo del contributo retta in strutture residenziali per persone disabili?*" che sarebbero elusivi ed in contrasto con il quadro normativo di riferimento.

In particolare, il limitare il "*contributo*" del Comune ad una "percentuale" in ragione di fasce ISEE, sino a prevederne (come nella fattispecie concreta) l'esclusione nel caso di superamento del valore indicato dalla Giunta in massimo € 9,650, violerebbe i criteri di legge, definiti per costante giurisprudenza "*ineludibili*" ed "*indefettibili*" (*ex multis*, di recente Cons. Stato sent. nn. 2979/2022, 2520/2021, 316/2021, 7850/2021, 6926/2020, 1505/2020, 4481/2021, parere n. 2062 del 23 dicembre 2022). Del tutto correttamente, pertanto, il TAR ha annullato gli atti Regolamentari impugnati nonché il provvedimento attuativo che ha negato la compartecipazione per le annualità 2020 e 2021.

8 - Inoltre, l'appellato ha notificato in data 16 novembre 2022 atto di appello incidentale sul secondo motivo di ricorso rigettato dal giudice di prime cure, e ha riproposto i motivi dichiarati assorbiti *sub* III, IV, V e VI. In particolare l'appellato

propone l'appello incidentale per la parte in cui il TAR, in relazione al rigetto del secondo motivo di ricorso, non ha adeguatamente considerato che ai fini delle prestazioni sociosanitarie di carattere residenziale la presa in carico, anche sotto l'aspetto economico, compete al Comune, attenendo alla competenza istituzionale allo stesso assegnata siccome ribadito dalla giurisprudenza (*ex multis* Cons. Stato nn. 4481/2021, 316/2021, 1623/2018, 5684/2019), trattandosi di una funzione obbligatoria che non può essere trasformata in facoltativa stabilendo fasce e percentuali di contribuzione tali da negare, come nel caso in esame, l'accesso alle prestazioni agevolate.

9 - Il Comune e le intervenienti Regione e AUSL eccepiscono, riguardo all'appello incidentale, la violazione del giudicato, riguardante sia la DGR n. 4589/2007 sia il verbale UVMD del 13 giugno 2017, formatosi con la sentenza n. 1505/2020 di questa Sezione nonché la tardività, in quanto la compartecipazione per le annualità 2020 e 2021 era già definita dalla DGR n. 4589/2007 ed dal verbale UVMD del 13 giugno 2017.

9 - Replica l'appellante incidentale che il giudicato citato riguarda invece altri capi di quella sentenza, relativi alla compartecipazione fra Regione e Comune e non al rapporto fra Comune e interessato, ed inoltre che non vi è la pretesa tardività, in quanto la DGR n. 4589/2007 ed il verbale UVMD del 13 giugno 2017, ora impugnati quali atti presupposti, sono divenuti concretamente operativi, e quindi lesivi, con riguardo al periodo considerato, solo dal momento della relativa attuazione, avvenuta con il provvedimento in data 28 aprile 2021, data in cui è sorto un interesse attuale concreto e qualificato ad impugnare detti atti.

10 - Con il secondo appello in epigrafe il Comune di Venezia impugna la seconda sentenza, del tutto sovrapponibile a quella sopra esaminata, per la parte in cui ha accolto il terzo motivo del ricorso promosso da altra persona diversamente abile, a mezzo del proprio tutore, avverso il provvedimento di chiusura del contributo fino

ad allora corrisposto dal Comune alla retta alberghiera per ospitalità presso un Istituto di cura, nonché contro la medesima deliberazione di Consiglio comunale n. 39/2020 e la medesima deliberazione di Giunta comunale n. 237/2020 nonché contro ogni altro atto presupposto o conseguente.

Le censure dedotte e le difese svolte dalle parti sono del tutto sovrapponibili a quelle sopra esaminate ed anche in questo caso è stato proposto appello incidentale. Al riguardo valgono pertanto le medesime considerazioni svolte per il primo appello. Per entrambi gli appelli le parti costituite in giudizio hanno ulteriormente svolto le rispettive difese mediante un ripetuto scambio di memorie.

11 – Ai fini della decisione sui due appelli principali, viene in rilievo la giurisprudenza –anche di questa Sezione - richiamata dal T.A.R. e dagli odierni appellati circa l'inesistenza di un potere dei Comuni di introdurre criteri e parametri derogatori rispetto all'ISEE, previsto dalla normativa di legge nazionale quale unico parametro per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, che deve trovare necessariamente applicazione anche nell'ipotesi in cui, come nel caso che occupa, l'Amministrazione comunale piuttosto che derogare ai parametri ISEE pretenda di darvi attuazione attraverso la previsione di “fasce” sulla base delle quali diversamente modulare, fino a escludere, la propria compartecipazione alla retta di ricovero.

La predetta ricostruzione della vigente normativa è avvalorata:

- a) dall'articolo 2, comma 1, del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, che individua chiaramente l'ISEE quale unico “*strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate*”, qualificandolo come livello essenziale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, non derogabile da parte di regioni ed enti locali;
- b) dal successivo comma 3 del medesimo articolo, secondo cui l'ISEE è “*la somma dell'indicatore della situazione reddituale, determinato ai sensi dell'articolo 4, e del venti per cento dell'indicatore della situazione patrimoniale, determinato ai sensi dell'articolo 5*”.

Ne discende, infatti, che la situazione patrimoniale dell'interessato, ivi compresi tutti quegli elementi che il Comune negli odierni appelli ha ritenuto di voler considerare nei propri provvedimenti – perché asseritamente estranei all'ISEE – al fine di realizzare un preteso bilanciamento tra le esigenze dei soggetti disabili e le proprie esigenze di bilancio, forma già oggetto di considerazione ai fini dell'ISEE, sulla base di una scelta operata a monte dal legislatore che non può essere rimessa in discussione da Regioni e Comuni attraverso un surrettizio esercizio del proprio potere regolamentare; in altri termini, come risulta evidentissimo dalle deduzioni di parte appellante principale, attraverso i provvedimenti impugnati in prime cure sono stati nuovamente introdotti elementi afferenti alla situazione patrimoniale del disabile ulteriori e diversi rispetto a quelli presi in considerazione ai fini dell'ISEE, che secondo la oramai univoca giurisprudenza amministrativa non è consentito ai Comuni introdurre al fine di derogare al livello essenziale delle prestazioni sociali fissato dalla legislazione statale.

12 – I due appelli devono essere pertanto respinti. Ne discende la conferma delle appellate sentenze del TAR di annullamento degli atti impugnati con il conseguente obbligo per il Comune appellante di provvedere senza indugio alla riattivazione dei contributi “chiusi” alla stregua dei medesimi atti nelle more della tempestiva adozione di una nuova disciplina rispettosa del presente giudicato circa l'obbligo di contribuzione economica del Comune all'assistenza di propri cittadini diversamente abili secondo parametri di adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità rapportati all'indice ISEE e alle esigenze di assistenza necessarie ai fini della tutela dei diritti inviolabili di ogni persona.

13 - L'infondatezza degli appelli del Comune esonera il Collegio dall'esame dei motivi assorbiti in primo grado, che gli originari ricorrenti e odierni appellati hanno riproposto ai sensi dell'articolo 101, comma 2, c.p.a. Per le medesime ragioni, dalla reiezione dei due ricorsi principali in appello discende l'improcedibilità degli appelli

incidentali proposti dagli originari ricorrenti, pur aventi ad oggetto un distinto capo delle sentenze impugnate e pur non essendo stati gli stessi condizionati all'accoglimento degli appelli principali, in attesa della riedizione del potere amministrativo comunale resa necessaria dalla reiezione dei due appelli principali, considerati gli effetti conformativi derivanti dalla presente pronuncia in relazione alla successiva attività amministrativa del Comune.

14 - La complessità e non univocità della materia giustifica, infine, la compensazione delle spese di giudizio fra il Comune, l'Azienda ULSS e la Regione. Per la restante parte le spese seguono la soccombenza e vanno pertanto liquidate in favore dei disabili odierni resistenti vittoriosi in primo grado, ponendole a carico del Comune.

15 - Ne consegue la liquidazione, stabilita in via forfetaria in pari misura, dei compensi dovuti ai difensori di ciascuno dei due ricorrenti di primo grado, già ammessi al gratuito patrocinio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui due appelli principali come in epigrafe proposti, li riunisce e li respinge. Dichiara improcedibili gli appelli incidentali.

Condanna il Comune appellante alle spese del presente grado di giudizio in favore dell'odierno resistente vittorioso in primo grado, liquidate in Euro 5.000,00 per ciascuno dei due ricorsi in appello, oltre ad IVA, CPA ed ulteriori oneri di legge ove dovuti. Compensa le spese del presente grado di giudizio fra il Comune, l'ASL e la Regione.

Per ciascuno dei due ricorsi in epigrafe liquida in favore del difensore dei due ricorrenti di primo grado odierni resistenti, Avv. Maria Luisa Tezza del Foro di Verona, la somma forfetaria di Euro 5.000,00 (cinquemila) oltre ad IVA, CPA ed ulteriori oneri di legge ove previsti, a titolo di compenso e rimborso spese per il patrocinio prestato.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità degli odierni resistenti e dei loro tutori.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Fabrizio Di Rubbo, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO

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