

Pubblicato il 13/11/2018

N. 06371/2018 REG. PROV. COLL.  
N. 00100/2018 REG. RIC.**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 100 del 2018, proposto dall'Associazione "-OMISSIS-" Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, -OMISSIS-, -OMISSIS-, in qualità di amministratrice di sostegno di -OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato Francesco Trebeschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Mariafrancesca Crea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comunità Montana -OMISSIS-, nella qualità di Ente Capofila del Tavolo di Programmazione zonale permanente per l'attuazione del piano di zona dell'Ambito Distrettuale 11 Garda, non costituita in giudizio;

*nei confronti*

Fondazione -OMISSIS-, non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n.-OMISSIS-, resa tra le parti e pubblicata il 18.8.2017.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 settembre 2018 il Cons. Umberto Maiello e uditi per le parti gli Avvocati Francesco Trebeschi e Mariafrancesca Crea;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il gravame in epigrafe, gli appellanti agiscono per l'annullamento o la riforma della sentenza n. -OMISSIS- del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Brescia, Sez. I, resa nel procedimento n. -OMISSIS- e pubblicata il 18.8.2017, con cui sono stati respinti il ricorso principale, proposto avverso il Piano Socio Assistenziale 2015-2017 approvato con delibera 29.10.2015 n. -OMISSIS-C.C., la delibera 21.4.2016 n. -OMISSIS-G.C., le Linee Guida per la definizione delle regole d'accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie e del sistema di compartecipazione al costo degli utenti approvate, la delibera 23.11.2015 n. 8 del tavolo Zonale, la nota 1.3.2016 n. -OMISSIS- della dirigente area servizi alla persona e dell'Assessore ai servizi sociali, la nota 29.4.2016 n. -OMISSIS- della dirigente area servizi alla persona, nonché il ricorso per motivi aggiunti volto all'annullamento dei seguenti ulteriori atti: note 13.2.2017 n. -OMISSIS- e 27.3.2017 n. -OMISSIS- del Responsabile servizi sociali.

Vale precisare, anche ai fini della legittimazione ad agire, che la parte appellante Associazione “-OMISSIS-” ONLUS è portatrice degli interessi delle persone con disabilità e delle loro famiglie, per espressa disposizione statutaria, essendo iscritta in forza di D.M. 5/3/2010 nell'elenco delle Associazioni e degli Enti legittimati ad agire per la tutela giuridica delle persone con disabilità vittime di discriminazioni ex art. 4 L. 67/2006.

-OMISSIS- è persona con disabilità grave, inserita presso il Centro Diurno per persone con Disabilità (CDD) di -OMISSIS-, mentre -OMISSIS- e -OMISSIS- ne sono i genitori e la seconda anche amministratrice di sostegno.

In prime cure, gli attuali appellanti impugnavano gli atti con cui stata era

stata determinata la misura della compartecipazione dell'utente al costo del servizio fruito presso le strutture di accoglienza dei soggetti diversamente abili, anche a fronte di valori **ISEE** nulli o estremamente bassi. Ed, invero, dopo che questo Consiglio, con le sentenze 29.2.2016 nn. -OMISSIS-, aveva accertato l'illegittimità dell'art. 4 co. 1 lett. f) DPCM 159/2013, il Comune stabiliva, con delibera del 21.4.2016 n. -OMISSIS- G.C., che, per l'anno 2016, e comunque fino a nuove disposizioni, l'**ISEE** preso a riferimento per calcolare le quote di compartecipazione al costo dei servizi di CDD, CSE, SFA e SDI fosse per tutti pari a 0, mantenendo però le percentuali di contribuzione del 30% per i percettori di pensione di invalidità e indennità di accompagnamento e del 5% per i percettori della sola pensione di invalidità. Successivamente, il legislatore interveniva sul DPCM 159/2013 e, con l'art. 2 sexies DL 42/2014 conv. in L. 89/2016, escludeva espressamente dal reddito disponibile i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF.

Ciò nondimeno, con nota del 27.3.2017 n. -OMISSIS-il Responsabile dei servizi sociali definiva la percentuale di contribuzione per la frequenza al servizio CDD nella misura del 30%, pari ad € 2.661,30 annui.

Il TAR di Brescia, con la sentenza qui appellata, ha, anzitutto, dato atto della scelta comunale di fare riferimento al reddito del solo assistito, in conformità alla vigente normativa, evidenziando, al contempo, come, alla stregua della giurisprudenza di settore, tanto la pensione di invalidità che l'indennità di accompagnamento esulano dalla nozione di "reddito", in quanto non costituiscono incrementi di ricchezza ma importi riconosciuti a titolo meramente compensativo o risarcitorio a favore delle situazioni di "disabilità" e, come tali, sono escluse dal computo dell'**ISEE** (cfr. art. 2-sexies del D.L. 29/3/2016 n. 42, introdotto dalla legge di conversione 26/5/2016 n. 89).

Ciò nondimeno, il giudice di primo grado ha respinto il ricorso sulla

premessa che fosse legittima – siccome non sproporzionata, illogica o eccessivamente penalizzante - la previsione di un onere contributivo (del 30%) anche nel caso di redditi nulli o bassissimi.

Peraltro, ad ulteriore sostegno della ritenuta tollerabilità della suddetta misura contributiva ha ulteriormente evidenziato che:

- a) il percorso sfociato nell'elaborazione delle norme regolamentari è stato condiviso con numerose Associazioni di settore, del territorio e sindacali, e prevede un monitoraggio sul suo andamento e una "rivisitazione" nel mese di settembre 2017;
- b) la formulazione dei criteri non esclude la possibilità di un intervento ulteriore nel caso di bisogno del singolo e del nucleo familiare, dal momento che la deliberazione giunta n. -OMISSIS-/2016 stanziava un'ulteriore somma di 5.000 € destinata al riequilibrio di eventuali anomalie che dovessero insorgere nell'applicazione delle norme.

Avverso la mentovata decisione, con l'appello qui in rilievo, gli appellanti hanno articolato i seguenti motivi di gravame:

- 1) il giudice di prime cure anziché valutare la conformità della disciplina comunale e distrettuale ai criteri dettati dalla disciplina **ISEE** (nazionale artt. 25 e 8 L. 328/2000, art. 6 DPCM 14/2/2001, 5 D.-L. 201/2011 e regionale (art. 8 L.R. 3/2008), se ne discosta, procedendo ad una valutazione di sostenibilità della compartecipazione in concreto del tutto avulsa da qualsivoglia canone legislativo. In tal modo, avrebbe ignorato anche l'afferenza della disciplina **ISEE** alla fattispecie definita dall'art. 117 co. 2 lett. m) Cost., cui espressamente si richiama l'art. 2 DPCM 159/2013, e su cui, già prima della sua approvazione, si era pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 297/2012;
- 2) anziché rifarsi al valore **ISEE**, la sentenza appellata considererebbe legittimo includere nella nozione di reddito anche quelle entrate esenti IRPEF che - proprio a seguito dell'intervento di codesto Consiglio, il quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 co. 2 lett. f) DPCM 159/2013 - sono state espunte dal novero delle risorse rilevanti. La natura di livello essenziale

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117 co. 2 lett. m) Cost. sia della disciplina **ISEE** ex art. 2 DPCM 159/2013, che del servizio CDD in base alla tab 1 DPCM 14.2.2001, all'All. 1 C DPCM 29.11.2001 ed ora all'art. 34 DPCM 12.1.2017, collocherebbe tali prestazioni nell'ambito di quel nucleo irriducibile del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. e nel diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38 Cost. che nemmeno le esigenze della finanza pubblica potrebbero comprimere;

3) lo scostamento dai criteri **ISEE** verrebbe ammesso anche sotto il profilo della composizione del nucleo familiare di riferimento in aperta violazione dell'art. 6 DPCM n. 159/2013;

4) sarebbero stati immotivatamente disattesi con un generico rinvio alle suddette statuizioni i motivi aggiunti che invece evidenziavano alcuni profili di illegittimità sopravvenuta e segnatamente l'entrata in vigore della nuova normativa di cui all'art. 2 sexies del D.L. 42/2016 la quale fissava agli enti erogatori un termine per l'adeguamento dei propri regolamenti e la denuncia da parte delle Associazioni del superamento della concertazione secondo quanto previsto dagli artt. 1, co.5; 3, co. 2, lett.b); 6 co. 2 lett. a); 16 co. 1, della L. 328/2000.

Resiste in giudizio il Comune di -OMISSIS- sul Garda, che, nel concludere per l'infondatezza dell'appello, eccepisce altresì:

- il difetto di autorizzazione dell'amministratore di sostegno, -OMISSIS-, a promuovere il giudizio di appello;
- che il 19.12.2017 la Giunta comunale, con delibera n.367, ha fissato i nuovi parametri di riferimento per il calcolo della quota di compartecipazione già sull'esercizio finanziario 2017 e che, in applicazione della suddetta delibera, il Comune ha provveduto a rivedere la misura di compartecipazione dei beneficiari delle prestazioni in argomento, tra cui la stessa -OMISSIS-, tenuta per l'anno 2017 alla corresponsione della somma di €1.685,51 anziché della somma di € 2.661,30.

All'udienza del 20.9.2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato, nei limiti di seguito indicati, imponendosi, *in parte qua*, una declaratoria di parziale improcedibilità dell'azione.

Va, anzitutto, disattesa l'eccezione sollevata, in rito, dal Comune di -OMISSIS- sul Garda quanto alla pretesa nullità dell'appello, a cagione della mancata produzione del decreto di autorizzazione in favore dell'amministratore di sostegno, -OMISSIS-, a promuovere il relativo giudizio ex art. 374 n. 5) c.p.c.

A tale lacuna ha ovviato con produzione del 9.7.2018 la predetta parte appellante in tal modo sanando *ex tunc*, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 39 cpa e 182 cpc, la propria posizione processuale.

Sempre in rito occorre soggiungere che le evidenziate sopravvenienze, allegare dal Comune appellato, nella specie dovute all'adozione della delibera della Giunta comunale n.367 del 19.12.2017, comportano la parziale improcedibilità dell'azione quanto alla misura della contribuzione fissata per l'anno 2017, essendo la suddetta determinazione sostituitasi ai precedenti atti sì da regolare ora, per l'anno in questione, in via esclusiva i rapporti tra le parti.

L'appellante, al riguardo, ha, però, evidenziato che, anche per il 2017, permane il suo interesse a ottenere una pronuncia quantomeno ai fini del riparto delle spese processuali del doppio grado di giudizio e siffatta valutazione sarà compiuta, in via di estrema sintesi, nell'apposita statuizione sul governo delle spese di giudizio.

Ed, invero, la declaratoria d'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza d'interesse non preclude una sommaria delibazione nel merito della pretesa azionata, al limitato fine della pronuncia sulle spese, secondo il criterio della c.d. soccombenza virtuale (cfr. Cons. Stato, sez. III, 7 gennaio 2013, n. 15; sez. III, 17 maggio 2013, n. 2684).

Per il resto persiste l'interesse degli appellanti alla ulteriore coltivazione del gravame, atteso che le suindicate sopravvenienze operano esclusivamente per l'anno 2017, mentre, in nessun modo, incidono sulla disciplina per l'anno 2016, parimenti attratta nel fuoco della contestazione attorea.

Quanto al merito, ai fini di una compiuta delibazione della *res indicanda*, giova preliminarmente ricostruire il quadro normativo di riferimento onde evincere le coordinate cui riferirsi per verificare la tenuta della decisione di primo grado rispetto alle doglianze veicolate dall'appellante con il mezzo qui in rilievo e sopra sintetizzate.

Tanto nella consapevolezza di dover fornire una lettura armonica con i principi regolatori mutuabili dal combinato disposto degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione, secondo i quali “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti” ed “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”, nell'ambito del più generale principio solidaristico per il quale “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.

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

La Regione Lombardia, con propria legge regionale (n. 3 del 2008), ha recepito il parametro **ISEE** quale criterio fondamentale per il riconoscimento di agevolazione per accesso alle prestazioni sociali, all'uopo prevedendo all'articolo 8, comma 2: “*L'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale,*

*stabiliti con deliberazione della Giunta regionale”.*

Viene, dunque, in rilievo il DPCM 5 dicembre 2013 n. 159, atto regolamentare emanato in base all’art. 5 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (conv. con modif. dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) e concernente la revisione delle modalità per la determinazione e i campi d’applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (**ISEE**).

L’Indicatore **ISEE** (art. 2) costituisce lo strumento “...di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l’applicazione dell’indicatore ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni”.

Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l’**ISEE** si riferisce, l’art. 1, comma 1, lettera e) richiama le «Prestazioni sociali agevolate» e la successiva lett. f) del DPCM annovera, tra le altre, le “Prestazioni agevolate di natura sociosanitaria”, definite quali “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;”.

Successivamente, però, con decisioni nn. 838, 841 e 842 del 2016, questo Consiglio ha annullato le norme regolamentari del D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, nella parte in cui computavano, nella definizione di reddito imponibile, anche voci aventi natura indennitaria o compensativa, erogate al



fine di attenuare una situazione di svantaggio (indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito).

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

*a) sono esclusi dal reddito disponibile di cui all'articolo 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF;*

*b) in luogo di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettere b), c) e d), del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, è applicata la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza di cui all'allegato 1 del predetto decreto n. 159 del 2013 per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente. ha riformato il DPCM 159/2013 non solo escludendo dal reddito disponibile di cui all'art. 5 D-L 6.12.2011, n. 201 i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF, ma pure imponendo di effettuare tale intervento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto con l'adozione degli atti anche normativi necessari all'erogazione delle nuove prestazioni in conformità con le disposizioni della nuova disciplina.*

La disposizione prevede l'emanazione, da parte degli enti che disciplinano

l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate, entro 30 giorni dalla data di conversione del decreto, degli atti necessari all'erogazione delle nuove prestazioni previste dalle nuove norme, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati. Vengono fatte salve, fino alla predetta data, le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione calcolate sulla base delle disposizioni del D.P.C.M. n. 159 del 2013.

Occorre, infine, soggiungere che l'art. 6 DPCM n. 159/2013 prevede che, per le prestazioni sociali agevolate rese nell'ambito di percorsi sociosanitari di cui all'art. 1, co. 1, lett. f) del medesimo DPCM, il nucleo familiare di riferimento deve intendersi composto esclusivamente da assistito, coniuge e figli a carico. Ne consegue - come efficacemente dedotto dall'appellante - che, nel caso di persona con disabilità maggiorenne, non coniugato e senza figli, e che (come -OMISSIS-) conviva con i genitori, si deve necessariamente fare riferimento alla situazione economica del solo assistito.

Così ricostruita la cornice di riferimento, possono essere adeguatamente vagliati i motivi di appello diretti a censurare la decisione impugnata, secondo la quale sarebbe non sproporzionato, illogico o eccessivamente penalizzante un onere contributivo fisso (in alcuni casi anche pari al 30%) applicabile pure nelle ipotesi di redditi nulli o bassissimi.

Vale rammentare che le determinazioni gravate in prime cure recano la previsione di una compartecipazione dei beneficiari delle prestazioni in argomento ai relativi costi secondo un metodo definito della progressione lineare che, pur inizialmente assegnando un rilievo all'ISEE, finiscono per svuotare le indicazioni vincolanti che reggono i vincoli e la graduazione che reggono il descritto sistema.

Segnatamente, il sistema delineato a regime per l'anno 2016 negli atti impugnati (Piano Socio Assistenziale 2015-2017 approvato con D.C.C. 29.10.2015 n. -OMISSIS-e Linee Guida per la definizione delle regole d'accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie e del sistema di compartecipazione al costo degli utenti Delibera 23.11.2015 n. 8 del tavolo Zonale) prevede per gli utenti percettori di pensione di invalidità e indennità

di accompagnamento, indipendentemente dal valore dell'**ISEE**, una contribuzione di base pari al 30% del costo del servizio, percentuale che sale sulla base del criterio della progressione lineare in proporzione all'**ISEE** sino a raggiungere il 50% del costo.

Per gli utenti percettori della sola pensione di invalidità la contribuzione fissa di base risulta, invece, fissata 5% del costo del servizio, ancorché suscettiva di incrementi secondo il metodo suddetto.

Orbene, è di tutta evidenza come si ponga in contrasto con la disciplina di riferimento sopra richiamata l'opzione di una contribuzione fissa, totalmente svincolata dal parametro vincolante dell'indicatore **ISEE**. Siffatto criterio, nella declinazione applicativa privilegiata dal Comune di -OMISSIS-, concorre, invero, a definire la misura di partecipazione ai costi di esercizio solo per una quota parte di essi, restando viceversa indifferentemente applicata a tutti gli utenti la contribuzione fissa nella misura del 30% ovvero del 5 %.

Tale contrasto è reso vieppiù evidente nell'assetto recepito nella delibera con DGC 21.4.2016 n. -OMISSIS-, partecipata agli appellanti con nota 29.4.2016 n. -OMISSIS-, dichiaratamente ispirata dalla necessità di allineare le determinazioni comunali alle statuizioni compendiate nei *dicta* di questo Consiglio di cui alle sentenze del 29.2.2016 nn. -OMISSIS-.

Ed, invero, con tale deliberato il Comune appellato ha stabilito che, per l'anno 2016 e comunque fino a nuove disposizioni, l'**ISEE** preso a riferimento per calcolare le quote di compartecipazione al costo dei servizi di CDD, CSE, SFA e SD1 sarebbe stato per tutti pari a 0, con l'effetto quindi di fissare la compartecipazione ai servizi *de quibus* in forma fissa per tutti gli utenti, prescindendo completamente dalle loro condizioni economiche, e stimandola al 30% per coloro che percepiscono la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento e al 5% per coloro che percepiscono la sola pensione di invalidità.

Vale, inoltre, soggiungere, sotto diverso profilo, che, operando in tal modo, viene nuovamente assegnato un improprio e discriminante rilievo selettivo

alla percezione di emolumenti (id est pensione di invalidità ovvero indennità di accompagnamento) che, tanto in ragione delle mentovate sentenze di questo Consiglio, che per le successive modifiche normative, avrebbero dovuto essere considerati normativamente “protetti” e, dunque, con valenza neutra tanto ai fini dell'**ISEE** che, in via consequenziale, nella definizione della capacità contributiva degli utenti. Infine, la stessa clausola sociale esaminata favorevolmente dal giudice di prime cure evidenzia la rilevanza ancora attribuita, indebitamente, al reddito dell'intero nucleo familiare, ancorando le uniche possibili deroghe al previo accertamento di una complessiva situazione di particolare gravità e di elevato rischio di esclusione sociale.

A fronte di quanto appena evidenziato non può essere condivisa la decisione di prime cure che ha, comunque, convalidato le determinazioni del Comune di -OMISSIS- sulla scorta di considerazioni che, impingendo nella pretesa sostenibilità della misura contributiva imposta, appaiono però manifestamente disancorate dal dato normativo di riferimento.

Vale, anzitutto, evidenziare, in apice, come non sia possibile accreditare in *subiecta materia* spazi di autonomia regolamentare in capo ai Comuni in distonia con i vincoli rinvenienti dalla sopra richiamata cornice normativa di riferimento al punto da consentire – come qui avvenuto - la introduzione di criteri ulteriori e derogatori rispetto a quelli che il legislatore riserva, dopo aver accordato preferenza all'indicatore **ISEE**, in prima battuta, allo Stato e, in via integrativa, alla Regione.

Nel caso di specie, ed in mancanza di allegazioni di ulteriori ed integrativi criteri approvati dalla Regione Lombardia, l'**ISEE** resta, dunque, l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate, non essendo consentita la pretesa del Comune di creare criteri avulsi dall'**ISEE** con valenza derogatoria ovvero finanche sostitutiva.

Peraltro, venendo qui in rilievo criteri che disciplinano le modalità di partecipazione al costo del servizio e non la misura degli oneri sostenibili dal

Comune nemmeno assumono rilievo ostativo le esigenze di assicurare gli equilibri bilancio, profili peraltro qui solo genericamente evocati.

Senza contare che la sostenibilità finanziaria dei relativi costi andrebbe prudentemente evocata tenendo conto della strumentalità del servizio *de quo* rispetto alla salvaguardia di diritti a nucleo incompressibile secondo i principi più volte affermati dalla Consulta (cfr. fra le altre, le sentenze C. Cost. nn. 80/2010 e n. 275/2016 ) e che trovano diretta copertura negli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione e dell'art. 3 e 28 della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con legge n. 18 del 3.3.2009) che assicurano la tutela assistenziale ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere.

Tanto è sufficiente al fine dell'accoglimento dell'appello con assorbimento degli ulteriori motivi di gravame.

Conclusivamente, ribadite le svolte considerazioni, per l'anno 2016, s'impone l'annullamento degli atti impugnati. Quanto all'anno 2017, giusta quanto già anticipato in premessa, l'azione spiegata va dichiarata improcedibile. Ciò nondimeno, anche per l'annualità suddetta, replicando gli atti originariamente gravati i medesimi vizi, deve qui farsi applicazione del principio della soccombenza virtuale.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono, nei rapporti con il Comune di -OMISSIS-, il criterio della soccombenza e, per l'effetto, vanno liquidate come da dispositivo, potendo essere, nei rapporti con gli altri soggetti evocati in giudizio, compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, l'accoglie nei sensi indicati in parte motiva e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, così provvede:

- a) dichiara improcedibile l'azione proposta per l'anno 2017;
- b) annulla per il resto gli atti impugnati;
- b) Condanna il Comune di -OMISSIS- al pagamento delle spese del doppio

grado di giudizio, complessivamente liquidate in € 4.000,00 (quattromila/00).

Spese compensate nei rapporti con gli altri soggetti intimati.

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

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Umberto Maiello**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Lipari**

IL SEGRETARIO

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

[Valuta questo sito](#)

**Giustizia Amministrativa**  
Segretariato Generale

## Uffici relazioni con il pubblico

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

## Amministrazione trasparente

[Accedi](#)

## Carta dei Servizi

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

## Seguici su:

[YouTube](#)

## Contatti

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)

[Accessibilità](#)

[Condizioni di utilizzo](#)

[Privacy](#)

[Regole di accesso](#)

[Webmail](#)