

PREVIDENZA SOCIALE: Assistenza sociale – Invalido – Mantenimento in una struttura di ricovero – Indennità di accompagnamento – Illegittimità.

Tar Puglia - Bari, Sez. II, 9 maggio 2022, n. 628

- in *Il Foro it.*, 7-8, 2022, pag. 408 e ss.

E' illegittimo il provvedimento con cui il Comune ha rideterminato la quota di compartecipazione di un invalido non autosufficiente alle spese di mantenimento in una struttura di ricovero, a seguito del riconoscimento a favore di quest'ultimo dell'indennità di accompagnamento da parte dell'Inps

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e del Comune di Valenzano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2022 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori avv. Danilo Buonamico, per il ricorrente, l'avv. Francesco Maria Settanni, per la Regione, e l'avv. Maria Serena Metta, per il comune;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso depositato come previsto in rito, l'anziano ricorrente, invalido non autosufficiente con necessità di assistenza continuativa, ricoverato presso la RSSSA “-OMISSIS-”, ove è transitato in c.d. dimissione protetta senza soluzione di continuità da precedente ricovero, si ritrovava costretto a impugnare i provvedimenti applicativi (e come atti presupposti i regolamenti regionali e locali), che hanno rideterminato la quota di compartecipazione a suo carico da €. 469,09 a €. 991,80, con richiesta di altresì gravoso conguaglio per differenze arretrate (€ 5.741,30).

Ciò ha ritenuto il Responsabile del settore “servizi al cittadino” del Comune di Valenzano, in ritenuta applicazione delle disposizioni normative vigenti in materia (anche per come recepite segnatamente da deliberati regolamentari sia della Regione sia dello stesso Comune), a seguito del riconoscimento a favore dell'invalido ricorrente della c.d. *indennità di accompagnamento* da parte dell'INPS.

Nella sostanza, ha assunto il Comune di Valenzano nei provvedimenti di rideterminazione della quota di compartecipazione, con per di più richiesta di integrazione per differenze arretrate, che la predetta *indennità assistenziale* riconosciuta dall'ente previdenziale costituirebbe un “reddito” utile ai fini del calcolo della rata mensile a carico dell'anziano ricoverato.

Tuttavia, il ricorrente ha lamentato l'illegittimità di tutti gli atti adottati anche applicativi, affidando la proposizione del ricorso ai seguenti tre motivi fondamentali di censura:

1) Nullità per difetto di attribuzione e, comunque, illegittimità dell'art. 6, comma 5, del Regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4 (come modificato dall'art. 5, comma 1, del Regolamento regionale 7 aprile 2015 n 114) nonché degli artt. 7 e 24 del "*Regolamento unico per l'accesso al sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali gestiti in forma singola e associata e per i criteri di compartecipazione degli utenti*" adottato con deliberazione-OMISSIS- del 31 marzo 2016 del Coordinamento istituzionale dell'Ambito Territoriale 5, Comune di Triggiano capofila, approvato dal Comune di Valenzano con deliberazione di Consiglio comunale-OMISSIS- del 19 aprile 2016 - violazione degli artt. 38, 53 e 117, lett. m), Cost., artt. 6 e 25 legge 388/2000, art. 2, d.p.c.m. 159/2013

2) Illegittimità dell'art. 6, comma 5, del Regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4 (come modificato dall'art. 5, comma 1, del Regolamento regionale 7 aprile 2015 n 114), nonché degli artt. 7 e 24 del "*Regolamento unico per l'accesso al sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali gestiti in forma singola e associata e per i criteri di compartecipazione degli utenti*" adottato con deliberazione-OMISSIS- del 31 marzo 2016 del Coordinamento istituzionale dell'Ambito territoriale 5, Comune di Triggiano capofila, approvato dal Comune di Valenzano con deliberazione di Consiglio comunale-OMISSIS- del 19 aprile 2016 - Violazione art. 53 Cost. artt. 2, d.p.c.m. 159/2013 – art. 2 *sexies* d.l. 29 marzo 2016 n. 42 – art. 1 legge 18/1980 – eccesso di potere per sviamento.

3) Nullità e illegittimità delle note prot. -OMISSIS-del 23 giugno 2021 del Responsabile del II Settore servizi al cittadino del Comune di Valenzano, avente ad oggetto: "*Determinazione compartecipazione quota sociale per l'anno 2021 a carico del sig.-OMISSIS- per ricovero in RSSA-OMISSIS- – Bari*" e prot.-OMISSIS-dell'8 luglio 2021 del Responsabile del II Settore servizi al cittadino del Comune di Valenzano, avente ad oggetto: "*Rettifica determinazione compartecipazione quota sociale per l'anno 2021 a carico del sig.-OMISSIS- per ricovero in RSSA-OMISSIS- – Bari*" – nullità ed illegittimità derivate – violazione degli artt. 38, 53 e 117, lett. m), Cost., artt. 6 e 25 legge 388/2000, art. 2, d.p.c.m. 159/2013, art. 2-*sexies* d.l. 29 marzo 2016 n. 42 – art. 1 legge 18/1980 – eccesso di potere per sviamento – infondatezza ed insussistenza del credito di cui alla fattura -OMISSIS- s.r.l.-OMISSIS-del 13 luglio 2021 emessa a carico del ricorrente per un importo di € 5.741,30.

2.- Si costituiva formalmente la sola Regione Puglia, contestando gli assunti di parte ricorrente.

3.- Alla fissata camera di consiglio per la decisione cautelare, ritenuto che gli atti gravati violassero la disciplina in materia di ISEE e di determinazione della ammissibile quota di compartecipazione a carico degli utenti, gli atti gravati venivano sospesi.

4.- Indi, nelle more dell'udienza pubblica, si costituiva anche il Comune di Valenzano, deducendo la conformità del proprio deliberato di Consiglio comunale sia rispetto alla normativa regionale sia con riferimento alla normativa statale di settore.

5.- Scambiate ulteriori documenti, memorie e repliche, nonché costituito per parte ricorrente altro difensore subentrato in sostituzione del precedente rinunciataro a seguito di incompatibilità per assunzione di pubblico impiego, alla fissata udienza pubblica, dopo ampia discussione, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

6.- Il ricorso è fondato nei termini in motivazione.

In primis, essendovi stata opposizione di controparte, il Collegio dispone lo stralcio delle ultime note depositate dalla difesa del Comune di Valenzano, depositate fuori termine, per quanto comunque non risolutive, al fine del decidere.

Nel merito, i motivi rubricati da parte ricorrente possono esser trattati congiuntamente, perché pongono, sotto diversi profili, una stessa questione di diritto, ossia la nullità e illegittimità propria e derivata dei provvedimenti del responsabile del II Settore "servizi al cittadino" del Comune di Valenzano (note prot. -OMISSIS-del 23 giugno 2021 e prot.-OMISSIS-dell'8 luglio 2021), nonché la derivata fattura rilasciata dalla -OMISSIS- s.r.l. (nota-OMISSIS-del 13 luglio 2021), per dedotta violazione sia dei predetti atti sia dei deliberati regionali e comunali, rispetto alla normativa statale sulla compartecipazione alle spese di mantenimento nella struttura di ricovero.

Orbene, sul punto, va ribadito che l'art. 25 della legge 8 novembre 2000 n. 328 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" prevede che: "Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130".

Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 109 succ. mod. reca le: "*Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate [...]*" e prevede che, con d.p.c.m. siano individuate le modalità attuative.

Attualmente, il d.p.c.m. 5 dicembre 2013 n. 159 costituisce il "*Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*", il cui art. 2 esordisce stabilendo che "*L'ISEE è lo strumento di valutazione [...] della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate.*

La determinazione e l'applicazione dell'indicatore [...], 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”.

In quanto livello essenziale delle prestazioni (cd. LEP), ai sensi dell'articolo 117, comma 2°, lett. m), Cost., la competenza attuativa degli enti preposti consente di “ampliare”, semmai meglio “modulare”, giammai “restringere” le misure di tutela.

Sul punto, in sintesi, va ricordato che la giurisprudenza (Cons. St., sez. III, sent.10 dicembre 2020 n. 7850) ha già chiarito che non va riconosciuta ai Comuni una potestà di deroga alla legislazione statale e regionale nell’adozione del regolamento comunale, che disciplina l’accesso alle prestazioni sociali agevolate, e precisamente, in violazione della disciplina statale dettata con d.p.c.m. 5 dicembre 2013 n. 159. Inoltre, l’ISEE è lo strumento (Cons. St., sez. III, sent. 25 marzo 2021 n. 2520) di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire sia le condizioni sia 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.

Tanto precisato, alla luce delle coordinate interpretative tracciate sia dalla normativa statale sia dalle pronunce della giurisprudenza in materia, vanno letti gli atti gravati.

Con riferimento alla impugnata normativa regionale (art. 6 del regolamento 18 gennaio 2005 n. 4 succ. mod.), rileva il Collegio – come peraltro puntualmente eccepito dalla difesa della Regione – che la stessa non evidenzia, laddove correttamente interpretata, alcuna antinomia rispetto alla normativa statale (d.p.c.m. 5 dicembre 2013 n. 159 in materia di ISEE), le cui disposizioni, in quanto c.d. LEP, possono esser invero implementate “a favore” dell’assistito, ma mai *in peius*.

Pertanto, anche per il tenore letterale “generico” delle disposizioni contenute nel detto art. 6 del regolamento regionale, lo stesso non assume una portata preclusiva per l’interesse del ricorrente, benché il disposto normativo possa in effetti ingenerare fraintendimento, e dunque non ha pregio la censura di illegittimità posta.

Con riferimento invece al deliberato del Consiglio comunale di Valenzano (BA)-OMISSIS- del 19 aprile 2016, che disciplina l’attività del predetto Comune in materia, in effetti, l’art. 7 (Valutazione della situazione economica), se al primo comma v’è recepimento del disposto di cui al d.p.c.m. 5 dicembre 2013 n. 159 in materia di ISEE, tuttavia, in modo poco comprensibile, al comma 2°, viene precisato che: “*Nella definizione dell’intervento il Servizio Sociale Professionale dovrà tener conto*

anche di eventuali redditi (rimborso arretrati pensione, indennità, ecc.) non rientranti nell'ISEE in corso di validità, che potrebbero soddisfare il bisogno manifestato”.

La qual disposizione – rileva il Collegio – è, in parte, ultronea, in quanto l'ISEE considera *ex se* tutti i redditi ed altri fattori patrimoniali dell'assistito, per cui non si comprende a cosa possa riferirsi la locuzione “*tener conto di eventuali redditi [...] non rientranti nell'ISEE*”, in altra parte, è generica, nella misura in cui enumera proventi indeterminati (“*rimborso arretrati pensione, indennità, ecc.*”), il cui apprezzamento viene lasciato caso per caso al provvedimento dell'amministrazione, peraltro in violazione della sopra-riferita normativa statale, che non ammette, sul punto, come già precisato in giurisprudenza, alcuna etero-integrazione da parte dell'ente locale. Dirimente, nella fattispecie concreta, è poi la considerazione che la specifica provvidenza economica successivamente riconosciuta dall'INPS, ossia la c.d. *indennità di accompagnamento*, non costituisce affatto alcuna aggiuntiva forma di “reddito” e lo stesso regolamento comunale al contestato art. 7 si riferisce alla necessità di ricomprendere anche altri “eventuali redditi”.

Difatti – com'è finanche notorio – la c.d. *indennità di accompagnamento* è stata istituita dalla legge 11 febbraio 1980 n. 18, disciplinata anche dall'art. 5 della legge 12 giugno 1984 n. 222, e consiste in un *sussidio*, ossia in una prestazione economica assistenziale, erogata a domanda, a favore dei soggetti invalidi al 100% per i quali è stata accertata l'incapacità di deambulare senza l'ausilio di un accompagnatore oppure l'incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita. Una volta riconosciuta dai preposti organi collegiali sanitari decorre dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda.

Essa, ai sensi dell'art. 34, comma 3°, d.P.R. 29 settembre 1973 n. 601, è esente da Irpef, ossia non è sottoposta a imposta, e non va dichiarata in denuncia dei redditi, perché non costituisce reddito (art. 3 comma 3, d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917). Né concorre alla determinazione del requisito reddituale previsto per l'attribuzione di altre prestazioni sociali o assistenziali erogate dallo Stato. Viene dunque erogata a c.d. “*solo titolo della minorazione*”, in funzione assistenziale, indipendentemente dal requisito reddituale personale o familiare dell'avente diritto.

Infatti, l'art. 2-*sexsies* decreto-legge 29 marzo 2016 n. 42, conv., con mod., dalla legge 26 maggio 2016 n. 89, ha ribadito l'esclusione dal “reddito” disponibile, con riferimento all'ISEE, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti, in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'Irpef.

In ultima analisi, alla luce di quanto fin qui rammentato, è alquanto chiaro il perimetro della normativa da applicarsi nella fattispecie concreta, che espunge dal considerare in alcun modo la successivamente riconosciuta c.d. indennità di accompagnamento al ricorrente.

7.- In conclusione, il ricorso, in ragione delle suesposte motivazioni, va accolto e pertanto annullati i provvedimenti di cui alle note prot. -OMISSIS- del 23 giugno 2021 e prot. -OMISSIS- dell'8 luglio 2021 del Comune di Valenzano (BA), nonché la conseguente fattura della -OMISSIS- s.r.l. -OMISSIS- del 13 luglio 2021.

Va, altresì, annullato il solo comma 2° dell'art. 7 del presupposto deliberato del Consiglio comunale di Valenzano (BA)-OMISSIS- del 19 aprile 2016, anche con riferimento alla deliberazione -OMISSIS- del 31 marzo 2016 del Coordinamento istituzionale dell'ambito territoriale n. 5.

Va, infine, respinta l'impugnazione della dell'art. 6, comma 5, del regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, del regolamento regionale 7 aprile 2015 n. 11, posta in concreto in via tuzioristica.

8.- Le spese del giudizio seguono il principio della soccombenza a carico del Comune di Valenzano (BA) e sono liquidate come in dispositivo in favore del ricorrente. Vanno compensate invece per tutte le altre parti intimato e in ispecie nei confronti della costituita Regione Puglia, che pur ha adottato un atto contenente disposizioni, che possono determinare fraintendimento. Il contributo unificato va dunque rifiuto, in applicazione dell'art. 13, comma 6-bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi in motivazione e pertanto annulla i gravati atti, con esclusione del regolamento regionale del 18 gennaio 2007 n. 4, come modificato dall'art. 5, comma 1, del regolamento regionale 7 aprile 2015 n. 11.

Condanna il Comune di Valenzano (BA) al pagamento delle spese del giudizio in favore del ricorrente che vengono liquidate in €. 1.500,00, oltre accessori di legge. Spese compensate per tutte le altre parti. C.U. rifiuto.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, 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 Bari nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente FF

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere

Lorenzo Ieva, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lorenzo Ieva

IL PRESIDENTE

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO

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