

Publicato il 10/12/2020

**N. 07850/2020REG.PROV.COLL.  
N. 10644/2019 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**

sul ricorso numero di registro generale 10644 del 2019, proposto da Prima Gli Ultimi - Associazione di Promozione Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avvocati Francesco Trebeschi e Gaetano De Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Francesco Trebeschi in Brescia, via delle Battaglie, n.50;

*contro*

Comune di Parma, in Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Anna Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Milizie, n. 1;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma (Sezione Prima), n. 132/2019, resa

tra le parti, concernente l'annullamento della DCC n. 72 del 30/07/2018 avente ad oggetto il Regolamento per il sostegno economico ai progetti di vita a favore delle persone con disabilità, nonché degli atti preordinati, conseguenti e comunque connessi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2020, svoltasi in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 1, d.l. 28 ottobre 2020, n. 37, il Consigliere Paola Alba Aurora Puliatti e presenti, ai sensi di legge, mediante deposito di note di udienza, gli Avvocati Francesco Trebeschi e Gaetano De Luca, per la parte appellante, e l'Avvocato Anna Rossi per il Comune appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1.- Con ricorso al TAR per l'Emilia Romagna, Sezione di Parma, r.g.n. 277/2018, l'associazione "Prima gli Ultimi", costituitasi ex D.lgs. n. 117/2017 in data 27.6.2018, ha chiesto l'annullamento del regolamento n. 72 del 30 luglio 2018, con cui il Comune di Parma ha disciplinato le modalità di sostegno economico ai "progetti di vita" in favore delle persone con disabilità residenti nel Distretto di Parma.

Il Regolamento definisce "Progetto di vita" il documento programmatico a medio-lungo termine che pianifica la piena realizzazione esistenziale della persona con disabilità; per la sua attuazione operativa fa riferimento al "budget di progetto" che definisce "l'insieme di tutte le risorse umane, economiche, strumentali, da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata, messe in

campo dalla persona con disabilità, dalla sua famiglia, dalle istituzioni, dal privato sociale e dai soggetti attivi del territorio in generale.”.

2.- L’associazione ricorrente ha dedotto l’illegittimità dell’atto impugnato in quanto avrebbe imposto le componenti economiche degli interventi a carico dell’utente non solo sulla base e in proporzione al suo ISEE socio-sanitario, ma anche ponendo a fondamento un criterio economico aggiuntivo, individuato nelle “entrate effettivamente disponibili”.

3.- Con la sentenza in epigrafe, il TAR ha ritenuto fondate le eccezioni in rito sollevate dal Comune dichiarando inammissibile il ricorso, con condanna alle spese dell’associazione ricorrente.

In particolare, il TAR ha ritenuto carente la legittimazione ad agire dell’associazione per difetto del requisito di rappresentatività e perché non dimostrato alcun interesse generale, attuale e concreto ad evitare un pregiudizio per l’intera categoria che vorrebbe rappresentare.

4.- Con l’appello in esame, la ricorrente denuncia l’erroneità e ingiustizia della sentenza, di cui chiede la riforma, e ripropone le censure non esaminate in primo grado.

5.- Si è costituito in giudizio il Comune intimato che insiste per la declaratoria di inammissibilità e infondatezza dell’appello.

6.- Alla pubblica udienza del 19 novembre 2020, la causa è stata assunta in decisione.

## DIRITTO

1.- L’appello merita accoglimento.

2.- E’ fondato il motivo con cui l’associazione ricorrente censura la sentenza per aver dichiarato carente la legittimazione attiva.

2.1.- Il Tar ha ritenuto che la legittimazione ad agire delle associazioni come quella ricorrente – “che è un ente esponenziale spontaneo che si

qualifica *motu proprio* come difensore di alcuni valori” - presuppone la rappresentatività, la stabilità e la continuità dell’attività svolta, al momento della presentazione del ricorso.

L’associazione “Prima gli Ultimi” è stata costituita subito prima della presentazione del ricorso, con la finalità di fatto di proporre l’impugnazione e non risulta avere svolto nel tempo alcuna attività significativa da cui dedurre l’esistenza di un’azione stabile e continuativa prima della presentazione del ricorso stesso.

Sotto altro, concorrente profilo, il TAR ricorda come la legittimazione attiva delle associazioni nel processo amministrativo richiede che l’interesse tutelato sia comune a tutti gli associati; l’associazione ricorrente non avrebbe dimostrato di avere alcun interesse generale, attuale e concreto, ad evitare un pregiudizio per l’intera categoria che vorrebbe rappresentare.

2.2.- La ricorrente denuncia la motivazione carente e contraddittoria della sentenza sui richiamati profili, la violazione degli artt. 24 Cost., 9 L. 241/90, 39 c.p.a. e 100 c.p.c., l’errata applicazione dei principi giurisprudenziali in ordine alla *legitimitas ad causam*. sui requisiti di rappresentatività, stabilità e continuità.

L’associazione afferma la sussistenza di un adeguato grado di rappresentatività e stabilità con riguardo alla categoria degli interessi di cui è portatrice, richiamando l’orientamento giurisprudenziale in materia di tutela di interessi collettivi che ha attribuito la legittimazione ad agire finanche ad un comitato spontaneo di cittadini appena costituito, pur non potendo dimostrare un suo radicamento storico con il territorio interessato ed una propria rappresentatività (C.d.S., Sez. I, parere 29.5.2019 n. 1601; Sez. VI, 23 maggio 2011 n. 3107).

L'associazione ricorrente, benché costituitasi poco prima della proposizione del ricorso, perseguendo statutariamente la difesa dei diritti e degli interessi dei soggetti disabili e, in special modo, la tutela del loro diritto costituzionalmente garantito alla salute ed all'assistenza sociale ed essendo, peraltro, radicata nel territorio del Distretto di Parma, ove i propri associati usufruiscono dei servizi regolati dall'impugnato provvedimento, possiede tutti i requisiti richiesti per poter promuovere il ricorso (cfr. art. 2 Statuto).

Sotto altro profilo, la sentenza violerebbe gli artt. 39 c.p.a e 100 c.p.c. in quanto erroneamente ritiene non sussistere un interesse collettivo ed omogeneo riferibile all'intera categoria rappresentata; al contrario, dall'accoglimento delle doglianze formulate non si produrrebbe alcun pregiudizio per taluni soggetti appartenenti alla categoria rappresentata.

2.3.- Il Comune resistente eccepisce che l'associazione non dimostra di essere titolare di un interesse diffuso: al momento della proposizione del ricorso, non era rappresentativa di alcun interesse "alla tutela dei disabili", perché non presentava una compagine associativa idonea ad indentificare un gruppo sufficientemente numeroso e "qualitativamente" caratterizzato, non aveva identificato un territorio di riferimento e non aveva svolto con continuità alcuna attività.

La sede dell'associazione o il luogo di nascita e/o di residenza di sette persone, pur animate da uno scopo più che meritevole, non può essere considerato un collegamento stabile con una "zona di riferimento" non identificata.

3.- Il Collegio ritiene sussistere la legittimazione attiva dell'associazione ricorrente.

3.1.- Va, innanzitutto, sgombrato il campo dai dubbi circa la natura collettiva dell'interesse fatto valere.

Sul tema del riconoscimento della legittimazione attiva dinanzi al giudice amministrativo degli enti esponenziali di interessi collettivi, sui presupposti di tale legittimazione e sulla stessa nozione di interesse collettivo, si è di recente pronunciata l'Adunanza Plenaria n. 6 del 20 febbraio 2020, che, nello specifico, ha riaffermato una giurisprudenza ben risalente di oltre cinquant'anni, ribadendo, innanzitutto, la non necessità, ai fini dell'impugnazione dell'atto amministrativo, di una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore, ben potendo il giudice, all'esito di una verifica concreta della rappresentatività, ammettere l'esercizio dell'azione anche al di fuori di casi tassativamente indicati *ex lege*.

L'Adunanza Plenaria ha rilevato l'attualità dell'orientamento giurisprudenziale del c.d. criterio del doppio binario di accertamento, secondo il quale gli enti collettivi e in primo luogo le associazioni, ove presentino determinati requisiti da accertare caso per caso (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità e, in talune circostanze, anche collegamento con il territorio), sono legittimati all'impugnazione a tutela di interessi collettivi, a prescindere da una specifica disposizione legislativa.

L'Adunanza Plenaria sottolinea l'evoluzione dell'ordinamento e il percorso compiuto dal legislatore (a partire dalla storica disposizione di cui all'art. 18, comma 5 della l. 349 del 1986 che riconosceva la legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste ricomprese in apposito elenco presso il Ministero dell'ambiente) che riconosce oggi largamente la tutela di interessi collettivi e diffusi, ad es. l'interesse dei consumatori "anche in forma collettiva e associata" (art. 2 del codice del consumo), la legittimazione delle associazioni di categoria "maggiormente rappresentative" (art. 4, comma 2, dello Statuto delle

imprese L. 180/2011) edì “associazioni e comitati portatori di interessi diffusi” legittimati, in via generale, ad intervenire nel procedimento amministrativo (art. 9 della legge n. 241/1990).

Il percorso compiuto dal Legislatore, scrive l’Adunanza plenaria, è stato *“contraddistinto dall’esistenza di un diritto vivente che secondo una linea di progressivo innalzamento di tutela ha dato protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) riconoscendone il rilievo per il tramite di un ente esponenziale che se ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza”*.

L’emersione positiva dell’esigenza di protezione giuridica di interessi diffusi è in linea con il ruolo che l’art. 2 Cost. assegna alle formazioni sociali, oltre che con la più evoluta impostazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 Cost..

La legittimazione attiva si ricava, dunque, in via generale, dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza.

La natura collettiva dell’interesse è connotata dal fatto che un interesse originariamente diffuso, quindi adesposto, che attiene a beni a fruizione collettiva, si “personalizza” in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri (stabilità, continuità, rappresentatività) e diviene per tale via un interesse legittimo proprio dell’ente (il che esclude la sostituzione processuale vietata dall’art. 81 c.p.c.).

L’interesse diffuso è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di “tutti” in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri.

La mera rilevanza indiretta per la generalità degli appartenenti alla categoria di una controversia relativa a singoli associati non potrebbe, in

altri termini, essere idonea a trasformare la controversia da individuale a collettiva (C.d.S. V 12.3.2019, n. 1640).

In altri termini, la giurisprudenza individua il fondamento della legittimazione *ad causam* delle associazioni non nella rappresentanza di interessi individuali "seriali", ovvero plurimi interessi legittimi individuali di uguale tenore, ma nella titolarità di un interesse "collettivo" geneticamente derivante da un processo di impersonificazione di interessi c.d. "diffusi", ossia interessi omogeneamente distribuiti nella collettività o nella categoria di riferimento, sebbene giuridicamente latenti, in quanto non dotati, a livello individuale, di rilievo giuridico immediato in ragione dell'insussistenza del requisito della differenziazione che tradizionalmente qualifica la situazione giuridica dell'interesse legittimo (cfr. A.P. n. 6/2020 cit; Consiglio di Stato, sez. III, 02/03/2020, n. 1467, che richiama C.d.S., Sez. V, 9.3.1973, n. 253; Cass., S.U., 8.5.1978, n. 2207; Consiglio di Stato, A.P., 19.11.1979, n. 24).

L'"interesse collettivo è una "derivazione" dell'interesse diffuso, non già una "superfetazione" o una "posizione parallela" di un interesse legittimo comunque ascrivibile in capo ai singoli componenti della collettività", pur essendo ben possibile che un provvedimento amministrativo incida al contempo anche su interessi individuali, autonomamente azionabili (C.d.S. Sez. III, 1467/2020).

3.2.- Alla luce di tali premesse, ritiene il Collegio che possa affermarsi che l'associazione ricorrente sia portatrice di un interesse collettivo, nel senso chiarito dalla giurisprudenza.

L'interesse di cui si afferma ente esponenziale l'Associazione ricorrente è un interesse sostanziale non meramente coincidente con la somma



degli interessi individuali dei fruitori dei servizi socioassistenziali del Comune di Parma e, men che mai, con una parte soltanto degli stessi.

Si tratta, infatti, a ben vedere, di un interesse collettivo nel senso definito dalla giurisprudenza richiamata, ovvero collegato ad un “bene a godimento diffuso e non esclusivo”, riferibile alla collettività di un determinato territorio oggetto della regolamentazione impugnata e in questa dimensione collettiva non tutelabile se non per il tramite dell’ente che ne assume la rappresentanza, in quanto proprio dell’intera categoria presso la quale la diffusione del bene è omogeneamente riscontrabile.

Vanno considerate, a tal fine, infatti, le finalità statutarie dell’Associazione.

L’Associazione ricorrente è una associazione di promozione sociale ai sensi dell’art. 4 del D.Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo settore), in quanto tale non ha scopo di lucro e persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante lo svolgimento in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi di una o più attività di interesse generale, avvalendosi in modo prevalente dell’attività di volontariato dei propri associati.

Scopi statutari sono la tutela dei diritti e bisogni delle persone disabili e genericamente “deboli” e delle loro famiglie, nei rapporti con le Pubbliche Istituzioni e in particolare: la tutela degli standard dei servizi socio-sanitari territoriali; la garanzia, il rispetto e l’attuazione delle leggi a tutela dei disabili (legge n. 104, legge n. 112 e il “Dopo di Noi”); la rappresentanza della “voce” degli “ultimi”, affrontando i nuovi problemi delle realtà sociali; l’organizzazione di iniziative e progetti di lavoro e culturali per aiutare lo sviluppo e la crescita armonica delle persone più deboli; il divenire parte attiva nell’instaurare un dialogo tra

cittadini e istituzioni al fine di portare all'attenzione degli Organi Amministrativi Comunali, Regionali e Nazionali le realtà delle persone più fragili; l'organizzazione di eventi sociali, culturali e qualsiasi altra attività utile al raggiungimento delle finalità associative; la promozione di azioni giudiziali e di contrasto ai fenomeni di discriminazione, per poter garantire agli associati una maggiore tutela dei diritti (art. 2 dello Statuto- doc 3 prodotto in I grado).

Lo statuto rende evidente che l'Associazione si fa portatrice di un interesse "meta-individuale", di carattere diffuso, ovvero dell'interesse alla protezione della dignità e pari opportunità delle persone più fragili ed esposte, disabili e non solo, interesse questo appartenente alla c.d. parte "debole" della comunità territoriale, ma, in definitiva, a tutte le persone della società civile che condividono una visione contributiva di "umanità" e l'aspirazione ad una cittadinanza concretamente democratica, egualitaria e solidaristica.

E' evidente che accanto all'interesse legittimo dei singoli soggetti destinatari del regolamento impugnato alla corretta determinazione della compartecipazione ai "progetti di vita" offerti dal comune di Parma, vi è un interesse collettivo, addirittura così ampio, nei termini descritti, da sfiorare potenzialmente l'intera comunità territoriale, derivante dalla diffusione nella comunità di interessi omogenei, non meramente individuali e azionabili *uti singuli*, che trovano la loro origine in principi fondamentali di carattere costituzionale (artt. 2, 3 e 32 Cost.).

D'altra parte, sarebbe in contraddizione con lo spirito che ha animato l'art. 5 della legge delega n. 106/2016 e il D.lgs. n. 117 / 2017 (Codice del Terzo settore) sulle attività di volontariato e di promozione sociale, consentire, per un verso, lo svolgimento di attività anche d'impresa per

finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale, in attuazione dei richiamati principi costituzionali, e per altro verso, non ritenere che le associazioni così costituite possano accedere alla tutela giurisdizionale in quanto titolari di interessi collettivi, perché, diversamente ragionando, si tratterebbe di un riconoscimento per così dire “monco” dell’associazionismo a fini di interesse sociale generale.

Pertanto, il Collegio non condivide la considerazione del primo giudice secondo cui l’associazione ricorrente (*“ente esponenziale spontaneo che si qualifica motu proprio come difensore di alcuni valori”*) non possiede carattere di rappresentatività.

3.3. - Quanto ai requisiti di stabilità e continuità della rappresentatività dell’Associazione ricorrente, il Collegio ritiene di esprimere una valutazione positiva.

Si è già detto che la ricorrente è associazione di persone a fini di promozione sociale regolarmente costituita a norma del codice civile e che esplica per statuto la propria attività di interesse generale, come stigmatizzata dall’art. 5, comma 1 lett. a) del D.lgs. n. 117/2017.

Né può attribuirsi rilevanza decisiva in senso negativo alla circostanza che l’associazione sia stata costituita il 27 giugno 2018, solo qualche mese prima della proposizione del ricorso (depositato l’8 novembre) e che inizialmente siano solo sette i soci che ne fanno parte.

Se l’elemento temporale fosse dirimente si impedirebbe in modo irragionevolmente discriminatorio a formazioni sociali di nuova costituzione, per il cui riconoscimento giuridico ai sensi di legge, tra l’altro, non è richiesto un numero minimo di componenti o di soci costituenti, di accedere agli strumenti che l’ordinamento mette a disposizione per la tutela di situazioni giuridiche protette, in violazione dei principi espressi dagli artt. 2, 3 e 39 Cost.. Ed ancora, attribuire

all'elemento temporale – la più o meno recente costituzione – tale funzione di discriminare, introdurrebbe un indebito elemento discrezionale se non arbitrario la cui delimitazione – in mesi? in giorni? in anni? – o valutazione non è, del resto, in alcun modo dalla legge considerata né, quindi, attribuita a qualsivoglia organismo.

Neppure può fondatamente sostenersi che l'associazione sia “nata in funzione dell'impugnativa di singoli atti e provvedimenti”.

La circostanza che il primo atto concreto compiuto per la realizzazione delle finalità statutarie sia la proposizione dell'impugnazione avverso il regolamento del Comune di Parma non dimostra l'occasionalità della rappresentatività dell'interesse collettivo che l'associazione ha assunto.

La ricorrente ha fornito in giudizio elementi di prova convincenti circa la continuità delle azioni svolte nel territorio in coerenza con gli scopi statutari successivamente alla proposizione del ricorso, che il Collegio ritiene sufficienti a dimostrare la continuità della sua azione (cfr. doc da 3 a 15: il 18.11.2018, presentazione alle scuole medie di iniziative contro il bullismo; manifesto-film del 2 gennaio 2019 a tutela dei diritti degli anziani e disabili; presentazione del progetto-osservatorio dei regolamenti comunali, in data 26 e 27 novembre 2018, alla Presidente regionale della Commissione per la Parità e i Diritti delle Persone, al Presidente Commissione regionale per la Salute e Politiche Sociali e ai Sindaci dei comuni dell'Emilia Romagna; istanze – denuncia al Difensore Civico della Regione in data 28 febbraio e 6 giugno 2019 circa l'illegittima applicazione da parte dei Comuni romagnoli della normativa nazionale concernente l'ISEE; in data 6 settembre 2019, richiesta di audizione da parte della Commissione Speciale d'inchiesta circa il sistema di tutela dei minori).

3.4.- Quanto al requisito dell'omogeneità degli interessi rappresentati e dell'attualità e concretezza dell'interesse fatto valere, il Collegio non condivide le considerazioni svolte dal TAR, secondo cui il ricorso evidenzia un "conflitto di interessi" per il fatto di avere di mira il ripristino della precedente disciplina regolamentare comunale, in cui la compartecipazione alla quota sociale dei servizi sarebbe distribuita senza distinzione rispetto alle risorse effettivamente disponibili da parte dell'utente e, dunque, sarebbe potenzialmente pregiudizievole per alcuni soggetti astrattamente rappresentati dall'associazione, che, invece, trarrebbero beneficio dalla nuova regolamentazione comunale.

Osserva il Collegio, innanzitutto, che, secondo l'insegnamento dell'A.P. 6/2020 cit., *"la diversità ontologica dell'interesse collettivo accertata esclude in radice la necessità di una indagine in termini di omogeneità (oltre che degli interessi diffusi dal quale quello collettivo promana, anche) degli interessi legittimi individuali eventualmente lesi dall'esercizio del potere contestato."*

In ogni caso, va precisato che l'Associazione ricorrente non ha chiesto il ripristino del precedente sistema regolatorio, ma si limita a denunciare l'illegittima applicazione da parte del Comune di Parma col regolamento impugnato della normativa nazionale vigente concernente l'ISEE, unico strumento legittimo per valutare la situazione economica di soggetti non autosufficienti che chiedono l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, ad esclusione di altre indennità corrisposte a titolo compensativo della situazione personale di disagio (indennità di accompagnamento, pensione di invalidità), e di altre "disponibilità economiche" proprie o della famiglia, senza che residui in capo al Comune alcuna discrezionalità in proposito.

Tale prospettazione astratta non sembra al Collegio evidenziare alcun potenziale conflitto di interessi all'interno della categoria rappresentata, limitandosi l'associazione ricorrente a dedurre la violazione di norme vigenti a tutela di tutti gli appartenenti alle categorie di fruitori delle prestazioni contemplate dal DPCM n. 159/2013.

Se concretamente un diverso trattamento tra i diversi soggetti disabili deriva dall'applicazione delle norme invocate (e dall'annullamento del regolamento comunale impugnato) ciò si verifica come conseguenza oggettiva e diretta della invocata normativa vigente e delle diverse situazioni economiche soggettive e non a causa della presunta promozione in giudizio di alcuni interessi individuali a discapito di altri.

Dunque, in conclusione, non difetta la rappresentatività in capo all'Associazione ricorrente che si limita a richiedere l'applicazione degli indicatori reddituali stabiliti dalla normativa nazionale per tutti gli appartenenti alla categoria rappresentata, a prescindere dagli effetti concreti che conseguirebbero in caso di accoglimento della pretesa.

4. - Nel merito, la società ricorrente deduce i seguenti vizi:

I.- Violazione degli artt. 2, 3, 4, 6 del D.P.C.M. n. 159/2013, artt. 25, 8, co. 3, lett. g) L. 328/2000, art. 49 L.R. 2/2003, art. 6 DPCM 14.2.2001; artt. 32, 38, 53 e 117 co. 2 lett. m) Cost., art. 3 Convenzione di New York 13.12.2016 sui diritti delle persone con disabilità; eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, contraddittorietà, violazione del principio di indipendenza della persona con disabilità; incompetenza.

Il regolamento impugnato prevede, al fine del calcolo della compartecipazione al costo del servizio, oltre ai criteri ISEE, ulteriori criteri patrimoniali e reddituali avulsi dall'ISEE stesso, tali da eluderne la concreta applicabilità e sproporzionati rispetto alla capacità economica del disabile.

II.-Violazione dell'art. 2 sexies DL 42/2016 conv. L. 89/2016, dell'art. 3 Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità, degli artt. 3, 32, 38 e 53 Cost., degli artt. 2, 3, 6, 22 L. n. 328/2000, degli artt. 3, 46 D.lgs. 917/1986, dell'art. 34 D.lgs. 601/1973, dell'art. 1 L. 118/1971, dell'art. 1 L. 18/1980, dell'art. 4 L. 328/2000; eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, sviamento, illogicità, contraddittorietà, violazione del principio di indipendenza della persona disabile, difetto di istruttoria.

Il Comune, con gli atti impugnati, in violazione della normativa ISEE così come riformata dall'art. 2 sexies DL 42/2016 convertito in L. n. 89/2016, pretende di valorizzare le indennità percepite dai disabili in ragione della loro disabilità al fine di valutare la compartecipazione al costo del servizio.

III.- Violazione degli artt. 1 co. 1 lett. f), 2 e 6 D.P.C.M. 159/2013, DM 7.11.2013, artt. 32, 38, 53 e 117 co. 2 lett. m) Cost., dell'art. 24 D.L. 112/2008, degli artt. 433, 438, 443 c.c., degli artt. 3 e 12 Convenzione di New York 13.12.2016 sui diritti delle persone con disabilità; eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, disparità di trattamento.

Il regolamento impugnato, nel prevedere che i familiari o i tenuti al mantenimento siano chiamati ad una corresponsabilità nel “budget di progetto” del disabile, si pone in contrasto con quanto delineato dagli artt. 2 e 6 del D.P.C.M. 159/2013 che sanciscono quale unico debitore dei costi del servizio il disabile stesso e la cui compartecipazione deve essere valutata sulla base del solo ISEE del nucleo ristretto.

IV.- Violazione degli artt. 3, 53 Cost., dell'art. 3 Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità; eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, sviamento, illogicità, contraddittorietà, violazione del principio di indipendenza della persona

disabile, difetto di istruttoria, poiché la fissazione di una quota minima di compartecipazione al costo dei servizi, anche a fronte di un ISEE nullo, evidenzia, comunque, il carattere discriminatorio della previsione ed il contrasto con gli artt. 3, 38 e 53 Cost. dei provvedimenti impugnati anche sotto il profilo della proporzionalità.

4.1.- Afferma ancora l'associazione ricorrente che la giurisprudenza, già ampiamente consolidata nell'affermare l'inderogabilità della disciplina ISEE da parte dei regolamenti comunali nella vigenza del D.lgs. n. 109/1998 (ex multis C.d.S., Sez. III, 8.11.2013 n. 5355; 13.10.2015 n. 4742; 10.1.2017 n. 46, Cass. 23.7.2015, n. 15679), ha, a maggior ragione, confermato, definitivamente e inequivocabilmente, tale orientamento in seguito all'entrata in vigore del DPCM n. 159/2013, precisando che l'ISEE resta l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati in conformità alle prescrizioni delle norme costituzionali e dei trattati internazionali sottoscritti dall'Italia per la tutela delle persone con disabilità gravi, e deve, pertanto, scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate al fine di garantire, in particolare, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale e sanitaria ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, alla stregua degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione, non essendo consentita la pretesa di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria o sostitutiva (così C.d.S., Sez. III, 27.11.2018 n. 6708; 13.11.2018 n. 6371; 4.3.2019, n. 1458).

La non valorizzabilità delle provvidenze economiche esenti IRPEF riconosciute a favore delle persone con disabilità è stata poi dichiarata dalle sentenze di questo Consiglio di Stato, Sez. V, nn. 838, 841 e 842/2016 che hanno portato il legislatore a riformare in tal senso la



disciplina ISEE di cui al DPCM n. 159/2013 (cfr. art. 2 sexies DL n. 42/2016 come introdotto dalla legge di conversione n. 89/2016).

5.- Ad avviso del Collegio meritano accoglimento tutte le censure formulate.

5.1. - In punto di fatto, va precisato che con l'impugnata D.C.C. 30/07/2018 n. 72, il Comune di Parma approvava il Regolamento per il sostegno economico ai “progetti di vita” a favore delle persone con disabilità.

Le varie prestazioni potenzialmente utilizzabili nel “progetto di vita” includono non solo servizi residenziali (Centri socio riabilitativi residenziali, Gruppi Appartamento, appartamenti protetti e soluzioni residenziali comunitarie, Progetti di nuova domiciliarità), ma anche servizi a carattere meramente diurno (Centri socio riabilitativi diurni, Centri socio occupazionali, Laboratori artistico –sportivi- ricreativi) o di supporto alla domiciliarità (Assistenza domiciliare, Assegni di cura e Contributi per la Vita Indipendente, Centro per l'adattamento dell'ambiente domestico) e servizi di sostegno di vario genere (Teleassistenza, A casa Mia, Tirocini formativi, Integrazione scolastica, Alternanza scuola-lavoro, Servizi temporanei di sollievo, Trasporti, Pasti a domicilio, Scuola di autonomia)

Nel Regolamento impugnato vengono specificamente indicate le modalità per quantificare il supporto economico comunale a favore delle persone con disabilità con budget di progetto contenente: Servizi per l'abitare; Servizi diurni; Interventi innovativi, sperimentali e alternativi (pag. 3 del regolamento, all. 2 in I grado).

I principi cardine cui dichiaratamente si ispira il Regolamento impugnato sono i seguenti: 1. Le prestazioni sanitarie o a rilievo sanitario sono a totale carico del Fondo Regionale per la Non

Autosufficienza (FRNA) e/o del Fondo Sanitario; 2. Le componenti sociali degli interventi sono a carico dell'utente sulla base del suo ISEE sociosanitario e delle sue entrate effettivamente disponibili e integrati con contributo comunale in caso le risorse personali non siano sufficienti; 3. Di norma si fa riferimento all'ISEE sociosanitario e all'ISEE sociosanitario per prestazioni residenziali; 4. Alle persone con disabilità va sempre garantita una somma mensile per le spese personali; 5. Ognuno contribuisce al "budget di progetto" a seconda delle effettive risorse economiche personali.

Secondo la definizione che ne dà il regolamento, il "budget di progetto" consiste "nell'insieme di tutte le risorse umane, economiche, strumentali, da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata, messe in campo dalla persona con disabilità, dalla sua famiglia, dalle istituzioni, dal privato sociale e dai soggetti attivi del territorio in generale".

Concretamente, vanno evidenziate le previsioni regolamentari che seguono, particolarmente emblematiche del rilievo il Comune attribuisce alla condizione economica del soggetto e/o della famiglia.

Centro Socio Riabilitativo Residenziale (CSR): in caso di ISEE sociosanitario residenze da € 0,00 e fino a € 20.000,00 e in presenza di entrate non calcolate ai fini ISEE l'importo a carico dell'utente mensile è di € 1.050,00;

Gruppo appartamento, Appartamento protetto, Soluzioni Residenziali Comunitarie: in caso di ISEE sociosanitario residenze da € 0,00 e fino a € 20.000,00 e in presenza di entrate non calcolate ai fini ISEE: a carico utente € 1.200,00;

Servizi diurni: le entrate non calcolate ai fini ISEE sostengono la quota minima di € 200,00 mensili, fatta eccezione la situazione in cui si

percepisca la sola pensione di invalidità; in caso di ISEE sociosanitario da € 0,01 fino a € 20.000 e in presenza di entrate non calcolate ai fini ISEE sostengono la quota mensile da € 200,00 a € 400,00;

Centro Socio Occupazionale (CSO): le entrate non calcolate ai fini ISEE sostengono la quota minima di € 240,00 mensili fatta eccezione la situazione in cui si percepisca la sola pensione di invalidità e in caso di ISEE sociosanitario da € 0,01 fino a € 20.000,00 e in presenza di entrate non calcolate ai fini ISEE una quota da € 240,00 a € 400,00 mensili;

Progetti di Vita con interventi innovativi, sperimentali e alternativi: in caso di ISEE sociosanitario pari a € 0,00 e in assenza di pensione di invalidità e di indennità di accompagnamento il contributo comunale coprirà il costo totale della quota sociale del progetto (esenzione totale); in caso di ISEE sociosanitario da € 0,00 fino a € 20.000,00 l'utente partecipa al budget di progetto con le risorse effettivamente disponibili fatta salva la quota per le spese personali; in caso di ISEE sociosanitario superiore a € 20.000,00 l'utente partecipa al "budget di progetto" con le risorse effettivamente disponibili coprendo il costo del progetto.

5.2.- In punto di diritto, il Collegio, ai sensi dell'art. 88, comma 2 lett. d), rinvia ai precedenti di questa Sezione, ai quali intende conformarsi (cfr. C.d.S., Sez. III n. 6926 del 22 ottobre/11 novembre 2020; 2 marzo 2020, n. 1505; n. 1458 del 4 marzo 2019; III 27/11/2018 n. 6708).

5.3.- Va qui, ancora una volta, ribadito il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Sezione, secondo cui non può essere 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 DPCM 5.12.2013, regolamento concernente le modalità di determinazione e i campi di applicazione

dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente - di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e successive modifiche, e adottato in applicazione dell'art. 5 della legge 22 dicembre 2011, n. 214).

L'art. 2, comma 1, del DPCM n. 159/2013, testualmente ed inequivocabilmente stabilisce che *“L'ISEE è 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. In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. E' comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE.”*

Tale ultima precisazione, quale norma di chiusura, sgombra il campo da ogni dubbio in ordine alla non valutabilità della “condizione economica complessiva del nucleo familiare” attraverso criteri diversi dall'ISEE, introdotti da regioni o comuni.

5.4.- L'ISEE è calcolato, con riferimento al nucleo familiare di appartenenza del richiedente, come rapporto tra l'ISE e il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare; l'ISE è la somma dell'indicatore della situazione reddituale, determinato ai sensi dell'articolo 4, e del venti per cento dell'indicatore della situazione patrimoniale; l'ISEE differisce sulla base della tipologia di prestazione richiesta, secondo le modalità stabilite agli articoli 6, 7 e 8, limitatamente alle a)- prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, b) -prestazioni agevolate rivolte a minorenni in presenza di genitori non conviventi, c) -prestazioni per il diritto allo studio universitario ( art. 2 commi 2, 3 e 4).

L'indicatore della situazione reddituale è determinato sulla base dei redditi e delle spese e franchigie di cui all'art. 4, riferite a ciascun componente ovvero al nucleo familiare (comma 1).

L'art. 4, comma 2, lett. f), che tra i componenti del reddito includeva *“trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche”*, è stato dichiarato illegittimo da questo Consiglio di Stato (Sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 838, 841 e 842).

Le citate sentenze, esaminando la ratio dell'indennità di accompagnamento e il suo rapporto con l'ISEE, hanno escluso che l'indennità di accompagnamento, come le altre indennità con la medesima finalità, possa essere valutata come un reddito, in quanto essa *“unitamente alle altre forme risarcitorie serve non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica .....situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale”*.

*“Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio....non determinano infatti una migliore situazione economica del disabile rispetto al non disabile, al più mirando a colmare tale situazione di svantaggio subita da chi richiede la prestazione assistenziale e possiede i requisiti per accedervi”.*

A seguito e per effetto delle suindicate statuizioni, il legislatore, con l'Allegato 1 della legge 26 maggio 2016 n. 89, recante modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42 (art. 2-sexies, co. 3), 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. 841, 842 e 838 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.”.

Dunque, il legislatore ha riformato il DPCM n. 159/2013 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, ed ha imposto agli Enti che disciplinano l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate di adottare gli atti necessari all'erogazione delle prestazioni secondo quanto previsto dalle nuove norme, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati (Cons. Stato, Sez. III, n. 6371/2018).

Pertanto, sia la pensione di invalidità che l'indennità di accompagnamento esulano dalla nozione di "reddito" ai fini del calcolo ISEE, in quanto non costituiscono incrementi di ricchezza, ma importi riconosciuti a titolo meramente compensativo o risarcitorio a favore delle situazioni di "disabilità" (Cons. Stato, Sez. III, n. 6371/2018; n. 1458/2019).

Di conseguenza, la definizione del livello di compartecipazione del costo delle prestazioni di cui all'art. 1 DPCM n. 159/2013 deve avvenire mediante l'applicazione dell'indicatore ISEE, così come determinato dall'art. 4 a seguito delle modifiche introdotte con la citata legge n. 89/2016; e, va da sé che le medesime indennità non possono essere ad altro titolo considerate reddito da valutare ai fini della compartecipazione al costo dei servizi erogati.

5.5.- Come è evidente, i principi che ispirano il regolamento comunale impugnato, sopra richiamati, facendo riferimento non soltanto all'ISEE ma anche alle “entrate effettivamente disponibili” e alle “risorse

economiche personali”, di fatto, contraddicono il principio di evidenziazione della situazione economica dell’assistito per le prestazioni sociosanitarie a favore delle persone con disabilità sulla base soltanto dell’ISEE, peraltro come determinato ai sensi del DPCM 159/2013, tenuto conto delle modifiche apportate con L. 89/2016, con esclusione delle indennità e altre forme risarcitorie strettamente dipendenti dalla disabilità.

5.6. - Né possono trovare favorevole delibazione le ragioni espresse dal Comune a sostegno delle proprie scelte.

Il Comune resistente afferma che il regolamento impugnato, a differenza del regime previgente, prevede la gratuità dell’accesso ai servizi socio assistenziali solo per persone disabili con ISEE pari a zero, mentre in casi di ISEE superiore è previsto legittimamente un contributo o il totale costo a carico dell’utente, includendo nel calcolo della disponibilità economica entrate non calcolate a fini ISEE.

Il nuovo sistema di contribuzione avrebbe il vantaggio di comportare un ampliamento della platea degli utenti che possono essere ammessi a goderne, dal momento che la compartecipazione dei percettori di altre indennità consente al Comune di offrire i servizi ad un maggior numero di richiedenti, accorciando la cd. “lista di attesa”.

5.7. - Il Collegio deve ribadire che il Comune non dispone di discrezionalità, né di potere normativo con riguardo alla valutazione di capacità economica del richiedente e/o della famiglia sganciata dall’ISEE (cfr. Sez. III, n. 6926/2020 cit.).

Le entrate reddituali o le evidenze patrimoniali non calcolate ai fini ISEE, oltre che la presenza di sola pensione di invalidità o dell’indennità di accompagnamento, non possono costituire indicatori della situazione reddituale del richiedente e divenire criteri ulteriori di



selezione, accanto all'ISEE, volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, né divenire mezzo per l'ampliamento di tali platee, come vorrebbe il Comune.

Il Collegio ribadisce che, ai sensi dell'art. 2 del DPCM n. 159/2013 l'ISEE, è l'unico "strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate, utilizzabile ai fini dell'ammissione alle prestazioni e della misura della contribuzione che grava sull'assistito.

Nell' indicatore confluiscono vari elementi rilevanti in modo bilanciato, come sopra illustrato, redditi e altre entrate, anche patrimoniali, detratte spese e franchigie, tenuto conto del nucleo familiare ristretto o ordinario, a seconda del tipo di prestazione e dell'età del disabile (maggioirene o minorenne).

Il sistema così costruito è volto a fornire a tutte le persone con disabilità servizi usufruibili sulla base di una valutazione onnicomprensiva delle disponibilità economiche, basato su criteri certi, predeterminati e uniformi, a garanzia di equità e imparzialità nell'azione amministrativa.

L'art. 2, comma 1, DPCM n. 159/2013, seppure ammette che possano essere introdotti altri criteri di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia, tuttavia, categoricamente, fa salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE, con ciò escludendo che possano essere utilizzati altri parametri di valutazione della condizione economica del richiedente quali criteri selettivi.

5.8.- Il Collegio ritiene fondato anche il quarto motivo di appello.

In presenza di ISEE pari a zero, appare illegittima l'imposizione di una contribuzione, ancorché minima, a carico del richiedente.

Come già detto, l'ISEE rappresenta “livello essenziale delle prestazioni”, con la conseguenza che le leggi regionali e i regolamenti comunali devono considerare vincolanti le sue prescrizioni.

Si è anche detto che l'ISEE costituisce l'unico strumento per la corretta misurazione della condizione economica del nucleo familiare e, poiché include la componente reddituale, ivi comprese somme reddituali esenti da imposta in quanto “reddito disponibile”, e la componente patrimoniale (in ciò il Decreto legge 201/2011, di cui il DPCM 159/2013 è attuazione, ha migliorato il carattere selettivo del precedente indicatore) lo strumento realizza l'equità nell'accesso alle prestazioni sociali.

Di conseguenza, un ISEE nullo non può che significare l'impossibilità dell'interessato di partecipazione al budget del “progetto di vita”.

Il principio costituzionale di uguaglianza e il criterio di proporzionalità impongono una valutazione differenziata a seconda delle diverse situazioni personali dei richiedenti che rispetti adeguatamente e in modo sostanzialmente equo il rapporto tra disponibilità economica, come fotografata dall'ISEE, e compartecipazione personale.

E' palesemente illogico il provvedimento impugnato nelle varie disposizioni che impongono in maniera del tutto sproporzionata rispetto alla capacità contributiva evidenziata dall'ISEE la compartecipazione del disabile al budget del “progetto di vita”.

Ne consegue, senz'altro, che deve essere prevista la gratuità dei servizi sociosanitari utilizzabili nel “progetto di vita”, offerti dal Comune, in caso di ISEE nullo, pena la palese elusione del principio di equità insito nelle norme di cui al richiamato DPCM 159/2013.

Va, per completezza, ricordato che l'art. 1, lett. f) del DPCM n. 159/2013 definisce «Prestazioni agevolate di natura sociosanitaria»

quelle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, rivolti 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.

Tale ultimo gruppo di prestazioni presenta un'ampiezza tale da poter ricomprendere gran parte degli "interventi innovativi, sperimentali e alternativi" oggetto del regolamento impugnato, in quanto inclusivo di quel genere di interventi che sono rivolti alla formazione professionale e/o educativa, alla facilitazione delle espressioni della persona in campo relazionale e sociale, ivi comprese le attività sportive, al miglioramento in generale dell'ambiente e delle condizioni di vita che consentono di ridurre lo svantaggio derivante dalla mancanza di indipendenza e autonomia determinato dalla disabilità.

6.- In conclusione, l'appello va accolto e, per l'effetto, va annullato il regolamento impugnato.

7.- Le spese di giudizio si compensano tra le parti, in considerazione delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre  
2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Paola Alba Aurora Puliatti**

**IL PRESIDENTE**

**Franco Frattini**

**IL SEGRETARIO**