



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3558 del 2005, proposto da:
Sala Ida Angela, rappresentata e difesa dagli avv. Grazia Villa e Paola Moreschini,
con domicilio eletto presso Paola Moreschini in Roma, piazza dell'Orologio 7;

contro

Comune di Como, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.
Andrea Manzi, Maria Antonietta Marciano e Marina Ceresa, con domicilio eletto
presso Andrea Manzi in Roma, via Federico Confalonieri, 5;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE I n.
00784/2004, resa tra le parti, concernente REGOLE PROCEDIMENTALI PER
TUTELARE DISABILI GRAVI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2011 il Cons. Francesca Quadri e uditi per le parti gli avvocati Villa e Manzi;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente, persona con disabilità permanente e progressiva, ha adito il T.a.r. Lombardia per ottenere la condanna del Comune di Como a finanziare il proprio progetto di “vita indipendente”, un piano personalizzato volto a garantire una vita indipendente con un finanziamento indicato, per l’anno 2003, in euro 4.548,00 mensili, invocando l’applicazione della legge 21 maggio 1998, n. 162, della legge regionale 6.12.1999, n. 23 e della delibera del Consiglio comunale n. 25 del 26.4.1999, istitutiva del Servizio di aiuto per la vita indipendente.

Il T.a.r. , ritenendo la normativa richiamata inidonea a dare fondamento giuridico alla pretesa azionata, non facendo sorgere un diritto pieno , ma prevedendo regole procedurali da attuare nel rispetto della disponibilità di bilancio, così come fatto dal Comune di Como mediante l’ammissione della ricorrente a godere di sostegno nell’ambito del servizio di aiuto per la vita indipendente, nei limiti delle disponibilità finanziarie a tal scopo destinate, ha respinto il ricorso.

Ha proposto appello l’interessata, in primis per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo , sul rilievo che la sua pretesa si fonderebbe su di un diritto soggettivo primario e fondamentale, costituzionalmente garantito, rispetto al quale non ricorre un potere autorizzativo dell’amministrazione comunale e che la controversia non ricade tra quelle, in materia di servizi pubblici, devolute alla cognizione del giudice amministrativo, alla luce di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 204 del 2004.

Nel merito, lamenta - in fatto - che l’amministrazione comunale aveva provveduto a concedere contributi economici in misura sufficiente per la permanenza presso

una casa-famiglia, ma non per la conduzione di una vita indipendente (cui erano finalizzate anche opere di adeguamento del proprio appartamento per una migliore fruibilità), secondo la richiesta presentata reiteratamente, senza risposta, all'assessorato competente del Comune, da ultimo pronunciatosi, con nota del Sindaco del 19 agosto 2002, nel senso dell'adeguatezza del contributo corrisposto.

In diritto, ripropone i motivi esposti in primo grado di violazione della Costituzione e delle convenzioni internazionali volte a dare degna protezione ed adeguato sostegno alle persone disabili, della legge n. 104/1992 ed in particolare dell'art. 39 lett. l-ter, introdotto dalla legge n. 162/1998, che riconosce il diritto ad una vita indipendente alle persone con disabilità, della legge regionale n. 23/1999, contenente modalità di finanziamento per la realizzazione del progetto di vita indipendente, nonché eccesso di potere, arbitrarietà e carenza di motivazione, censurando la sentenza per avere erroneamente disatteso tali doglianze.

Si è costituito il Comune di Como resistendo all'appello e chiedendo la conferma della sentenza di primo grado.

All'udienza del 25 ottobre 2011 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'appellante, persona con disabilità permanente e progressiva, ha presentato al Comune di Como un progetto personalizzato di vita indipendente, per un importo stimato per l'anno 2003 in euro 4.548,00 mensili, di cui chiede il riconoscimento in via giudiziale ai sensi della legge n. 104 del 1992, della legge n. 162/1998, della legge della regione Lombardia n. 23/1999 e della delibera del Consiglio Comunale di Como n. 25 del 26.4.1999, istitutiva del Servizio di aiuto per la vita indipendente.

Va, in primo luogo, affermata la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della presente controversia, alla luce di quanto stabilito dalla Suprema Corte di Cassazione (SS.UU, 23.11.2000, n. 1201; 22.7.2002, n. 10689), secondo

cui il riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo deve essere attuato distinguendo le ipotesi in cui il contributo o la sovvenzione è riconosciuta direttamente dalla legge e alla pubblica amministrazione è demandato esclusivamente il controllo in ordine alla effettiva sussistenza dei presupposti indicati dalla legge, in cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, da quelle in cui la legge attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di riconoscere l'ausilio pecuniario, apprezzando l'an, il quid ed il quomodo dell'erogazione, in cui la giurisdizione è del giudice amministrativo.

Nel caso di specie, regolato - come meglio si vedrà - dalla deliberazione comunale n. 25 del 1999, adottata in attuazione della legge regionale n. 23 del 1999, all'autorità amministrativa è rimessa la facoltà di erogare, per il soddisfacimento di un pubblico interesse, la prestazione pecuniaria in favore del soggetto disabile ed il provvedimento assume natura concessoria, con consistenza della situazione soggettiva di vantaggio del beneficiario di interesse legittimo al corretto esercizio del potere, la cui tutela è stata correttamente azionata dinanzi al giudice amministrativo.

Venendo al merito del ricorso, occorre brevemente richiamare il contenuto della disciplina invocata.

L'art. 39, comma 2 della legge 5 febbraio 1992 n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), nel testo integrato dall'art. 1 della legge 21 maggio 1998, n. 162, prevede che *“Le regioni possono provvedere, sentite le rappresentanze degli enti locali e le principali organizzazioni del privato sociale presenti sul territorio, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio:.....l – ter) a disciplinare, allo scopo di garantire il diritto ad una vita indipendente alle persone con disabilità permanente e grave limitazione dell'autonomia personale nello svolgimento di una o più funzioni essenziali della vita, non superabili mediante ausili tecnici, le modalità di realizzazione di programmi di aiuto alla persona, gestiti in forma indiretta, anche mediante piani*

personalizzati per i soggetti che ne facciano richiesta, con verifica delle prestazioni erogate e della loro efficacia”.

La legge regionale della Regione Lombardia 6.12.1993, n. 23, all’art. 4, prevede una serie di misure di sostegno per interventi socio – sanitari tra cui quelli per l’integrazione ed il reinserimento sociale e professionale di portatori di handicap mediante l’erogazione di contributi per l’acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati, senza alcun limite di età e *“compatibilmente con le risorse disponibili”.*

La deliberazione del Consiglio comunale di Como n. 25 del 26 aprile 1999 reca approvazione del progetto Servizio di aiuto per la vita indipendente e del relativo regolamento. Quest’ultimo stabilisce le finalità del servizio (garantire il diritto ad una vita indipendente alle persone con disabilità permanente e grave, attraverso al realizzazione di programmi di aiuto alla persona), i destinatari del servizio , la tipologia di interventi (finalizzati alla cura della persona, all’aiuto domestico, alla mobilità, all’autosufficienza), le modalità di accesso, per le quali l’Assessorato servizi sociali, ricevuti dagli interessati i piani personalizzati , entro il mese di novembre inoltra al Ministero ed alla Regione Lombardia il numero degli aventi diritto e l’entità dei trasferimenti richiesti. Viene precisato che *“Qualora la copertura finanziaria non fosse sufficiente a soddisfare pienamente le richieste, il Comune, fatta salva l’eventualità di integrare con fondi propri il finanziamento, predisporrà una graduatoria sulla base della data di accesso al servizio di assistenza domiciliare o di ricovero in istituto o comunità, in secondo luogo sulla base della presentazione della domanda.....”* Il pagamento avviene attraverso la corresponsione di un contributo mensile pari ad 1/12 della somma annuale assegnata.

Alla luce del quadro così delineato delle previsioni di interventi regionali a sostegno delle persone con gravi disabilità, preordinati alla realizzazione di una vita indipendente mediante l’integrazione ed il reinserimento sociale, non può considerarsi fondata la pretesa di ottenere il contributo nella misura destinata a

coprire, per intero, tutti i costi preventivati nel progetto di vita indipendente proposto dall'interessato.

Sia la disciplina regionale, sia la deliberazione comunale prevedono, infatti, la compatibilità degli interventi, nel loro complesso, con le disponibilità di bilancio, ossia con i finanziamenti appostati per la copertura di tale tipologia di servizi, stabilendo un procedimento di concessione del contributo dipendente dal finanziamento regionale e non necessariamente corrispondente all'entità del complesso delle richieste pervenute e giudicate ammissibili dall'assessorato servizi sociali del comune.

La dipendenza del finanziamento integrale del progetto, oltre che dalla positiva valutazione dei presupposti per l'ammissione, anche dalla erogazione di sufficienti finanziamenti regionali non contrasta, peraltro, con l'impianto e le finalità della legge-quadro n. 104/1992.

Sul punto, vale richiamare la sentenza della Corte costituzionale 4 luglio 2008, n. 251 con cui è stato riconosciuto che il sistema di tutela delle persone disabili trova base costituzionale nella garanzia della dignità della persona e del fondamentale diritto alla salute degli interessati e si ispira alle disposizioni comunitarie e internazionali contenute, in particolare, all'art. 13, par 1 del Trattato, nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea Generale delle nazioni Unite e nella Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 17 marzo 2008, sulla situazione delle persone con disabilità dell'Unione Europea. Osserva la Corte che *“Il sistema è tuttavia connotato dalla concreta valutazione anche di altri interessi, tra i quali non possono escludersi quelli relativi agli oneri economici eventualmente derivanti, allo stato, dalla tutela prescelta.”* e che la stessa Convenzione delle Nazioni Unite *“recepisce un sistema di tutela delle persone disabili che sia, però, in concreto compatibile con altri interessi che non possono essere pretermessi e che devono essere, invece, bilanciati con*

quello, superiore, alla tutela ottimale delle medesime persone". Ritiene , pertanto che legislatore, nell'adozione "delle misure necessarie a rendere effettiva la tutela delle persone disabili, alla stregua degli articoli 2, 3 e 32 della costituzione, ben possa graduare l'adozione delle stesse in vista dell'attuazione del principio di parità di trattamento, tenuto conto di tutti i valori costituzionali in gioco, fermo comunque il rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati."

E' chiaro quindi che tra gli interessi da bilanciare ben possa ricomprendersi, oltre a quello alla parità di trattamento di tutti i richiedenti, anche quello posto dai limiti di bilancio dell'amministrazione, peraltro correlato al primo, il quale non può che costituire un limite , ammissibile e ragionevole, al riconoscimento della misura piena del contributo richiesto in relazione al progetto proposto.

Ciò considerato, non è in contrasto con la normativa surrichiamata, né risulta affetto da eccesso di potere o da arbitrarietà il provvedimento ammissivo al contributo nei limiti degli stanziamenti disponibili e del complessivo numero di domande pervenute all'ente e giudicate comunque ammissibili ad un sussidio pecuniario.

Con la nota del Sindaco in data 19 agosto 2002, è stata fornita spiegazione esauriente dei motivi per i quali il Comune non può far fronte all'erogazione del contributo nella misura richiesta, essendo i fondi assegnati per disabili gravi residenti nei 163 comuni della provincia di Como insufficienti a coprire l'intero costo del progetto proposto. La valutazione ivi contenuta dell'entità del contributo erogato come adeguato , anche in considerazione della percezione della pensione di invalidità e dell'indennità di accompagnamento, lungi dal costituire una indebita intrusione nella "ricostruzione del reddito" dell'interessata, ha la sola finalità di evidenziare il rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità del contributo ed il criterio seguito nello sforzo da parte del comune di temperare

gli interessi di tutti i richiedenti con il rispetto del limite della disponibilità di bilancio, che risulta immanente alla disciplina invocata.

In conclusione, l'appello è da respingere.

La novità della controversia induce, tuttavia, a disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate .

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Roberto Chieppa, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/12/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)