

Avv. ROBERTO CARAPELLE
Via San Pio V, 20 - 10125 Torino
Tel. 011 6692848 - Fax 011 6698858
PEC: avvcarapelle@pec.carapelle-clivio.it
Cod. Fisc. CRP RRT 61M05 L219Y

CON.I.S.A. "Valle di Susa"
Prot. n° 3857
Del 27 GIU. 2012

COPIA

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

RICORRONO

L'ASSOCIAZIONE "PROMOZIONE SOCIALE" con sede in Torino,

Via Artisti, 36, C.F. 97557070014, iscritta nel registro del Volontariato della Regione Piemonte con D.P.G.R. n. 4654 in data 4/11/1994, in persona del

Suo Presidente e legale rappresentante Sig. Francesco Santanera, la

U.T.I.M. - UNIONE PER LA TUTELA DEGLI INSUFFICIENTI

MENTALI con sede in Torino, Via Artisti, 36, C.F. 97549820013, iscritta

nel registro del Volontariato della Regione Piemonte con D.P.G.R.

n.1223/94 in data 30/03/1994, in persona del Suo Presidente e legale

rappresentante Sig. Vincenzo Bozza e la **U.L.C.E.S. - UNIONE PER LA**

LOTTA CONTRO L'EMARGINAZIONE SOCIALE con sede in

TORINO, Via Artisti, 36, C.F. 80097790010, iscritta nel registro del

Volontariato della Regione Piemonte con D.P.G.R. n. 2075 in data

01/06/1993, in persona del suo Presidente e legale rappresentante pro

tempore Sig.ra Luisa Maria Ponzio, tutte rappresentate e difese per delega

marginale del presente atto dall'Avv. Roberto Carapelle (C.F.

CRPRRT61M05L219Y) e nel suo studio in Torino, Via San Pio V 20

elettivamente domiciliate, e che dichiarano di voler ricevere tutte le

comunicazioni di cancelleria ex art. 136 c.p.c. e ex art. 51 D.L. 112/2008 presso la Casella di Posta Elettronica Certificata del Processo Telematico di

cui all'art. 11 D.M. 17/7/2008, o all'indirizzo di PEC

avvcarapelle@pec.carapelle-clivio.it, comunicato all'Ordine ai sensi della L.

2/2009, o al numero di fax 011/669.88.58.

I sottoscritti, nella loro qualità di legali rappresentanti delle rispettive organizzazioni, delegano a rappresentare e a difendere le medesime nel presente procedimento in ogni sua fase e grado l'Avv. Roberto Carapelle conferendogli tutti i poteri di legge, ivi compreso quello di proporre domande nuove, anche cautelari e motivi aggiunti. Dichiarano di eleggere domicilio presso il suo studio in TORINO, VIA SAN PIO V 20 Prestano altresì il consenso al trattamento dei dati ex d.lgs 196-2003

ASSOCIAZIONE PROMOZIONE SOCIALE
Via Artisti 36 - 10124 TORINO
Cod. Fisc. 97557070014

**UNIONE PER LA LOTTA
CONTRO L'EMARGINAZIONE SOCIALE**
10124 TORINO Via Artisti 36

U.T.I.M.
**Unione per la Tutela
degli Insufficienti Mentali**
Via Artisti, 36 - 10124 TORINO

Visto per autentica dell'e
firmato presso
Ta 18/6/2012

Avv. ROBERTO CARAPELLE

RICORRENTI

CONTRO

CONSORZIO INTERCOMUNALE SOCIO-ASSISTENZIALE

“VALLE DI SUSA”, in persona del suo legale rappresentante pro tempore,
corrente in Susa (TO), Piazza S. Francesco n. 4

RESISTENTE

per l'annullamento

previa sospensione in via cautelare dell'efficacia.

- della deliberazione dell'Assemblea del Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale “Valle di Susa” n. 11/A/2012 del 13/04/2012, affissa all'Albo del Consorzio per quindici giorni consecutivi, avente ad oggetto: *“Programmazione delle attività e dei servizi del Consorzio per l'anno 2012. Definizione linee di indirizzo residue”*.
- di qualunque altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quello impugnato, con particolare riferimento al verbale dell'assemblea consortile in data 30/03/2012.

* * * * *

FATTO

- 1) L'Associazione Promozione Sociale è un'organizzazione di volontariato senza fini di lucro avente lo scopo statutario di promuovere il riconoscimento concreto delle esigenze e dei diritti della fascia più debole della popolazione, con particolare riguardo alle persone che non sono in grado di autodifendersi a causa dell'età (minori) o delle condizioni psico-fisiche (handicappati con limitata autonomia, anziani, malati cronici non autosufficienti ecc.) (cfr. art. 2 dello Statuto – doc. 2).

- 2) Per conseguire il predetto obiettivo, l'Associazione Promozione Sociale opera nell'ambito delle norme della L. 11/08/1991 n. 266 e svolge, attività di documentazione, studio, ricerca, informazione, consulenza e promozione culturale e sociale, di tutela dei diritti, di promozione dei necessari interventi e servizi di prevenzione del disagio e dell'emarginazione e delle occorrenti prestazioni individuali, familiari e sociali, nonché ogni altra attività consentita alle organizzazioni di volontariato (cfr. art. 3 dello Statuto – doc. 2).
- 3) La U.T.I.M. – Unione per la Tutela degli Insufficienti Mentali è un'associazione senza fini di lucro avente lo scopo statutario di proteggere, promuovere e tutelare sotto qualsiasi aspetto ed in forma di volontariato gli interessi ed i diritti degli insufficienti mentali (cfr. art. 2 dello Statuto – doc. 3).
- 4) Per conseguire il predetto obiettivo, la U.T.I.M. si propone di lottare contro ogni forma di emarginazione sociale e svolgere attività conseguenti; promuovere iniziative per il raggiungimento del benessere psico-fisico e l'inserimento nella vita sociale degli handicappati; promuovere indagini e ricerche sulle cause di emarginazione per proporre idonee soluzioni; operare per la conoscenza e l'applicazione delle vigenti leggi e promuovere azioni dirette ad ottenerne eventuali modifiche; stabilire e mantenere contatti con le Amministrazioni Pubbliche, gli Enti, le Associazioni, le Forze Sociali e Politiche, stimolare gli Amministratori degli Enti Pubblici ad adeguare ed istituire i servizi necessari a soddisfare le esigenze di ogni cittadino; sensibilizzare la popolazione sui problemi

degli insufficienti mentali promuovendo convegni, congressi, conferenze, tavole rotonde e dibattiti, attivare servizi di supporto per l'insufficiente mentale e per la sua famiglia per integrare i servizi esistenti nella Regione Piemonte gestiti dall'Ente Pubblico (cfr. art. 3 dello Statuto – doc. 3).

- 7) La U.L.C.E.S. è un'associazione senza fini di lucro avente lo scopo statutario di promuovere i diritti degli emarginati sociali e di coloro che non sono in grado di autodifendersi (cfr. art. 1 dello Statuto – doc. 4).
- 8) Per conseguire il predetto obiettivo la U.L.C.E.S. si propone di lottare contro ogni forma di emarginazione sociale e di svolgere le attività conseguenti, di promuovere i diritti dei minori, degli handicappati e degli anziani, intervenendo, se necessario, anche nelle sedi giudiziarie, contro ogni forma di discriminazione, abuso, maltrattamento e altre violazioni dell'integrità e della dignità delle persone, in particolare di quelle ammalate e/o non autosufficienti; di informare l'opinione pubblica e le autorità sui vari problemi degli emarginati sociali (cfr. art. 2 dello Statuto – doc. 4).
- 9) L'Assemblea del Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale "Valle di Susa", con deliberazione n. 11 del 13/04/2012, avente ad oggetto: *"Programmazione delle attività e dei servizi del Consorzio per l'anno 2012. Definizione linee di indirizzo residue"*, approvava una serie di misure di contenimento della spesa incidenti sulla posizione di minori, disabili e anziani non autosufficienti (doc. 5).
- 10) Con propria nota in data 29/05/2012, il C.S.A. – Coordinamento Sanità e Assistenza fra i movimenti di base –, al quale aderiscono, tra le altre, le

organizzazioni odierne ricorrenti, evidenziava numerose illegittimità della delibera citata, chiedendone la revoca in via di autotutela (doc. 6).

11) Il Consorzio resistente si asteneva dal riscontrare la nota sopra citata.

Le odierne ricorrenti impugnano la predetta deliberazione, nonché qualunque altro atto presupposto, connesso e consequenziale, riservando motivi aggiunti, per i seguenti

MOTIVI DI RICORSO

PREMESSA IN PUNTO LEGITTIMAZIONE ATTIVA DELLE RICORRENTI.

Occorre preliminarmente affrontare la questione della legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti, alla luce della giurisprudenza formatasi in materia.

La dottrina e la giurisprudenza hanno da tempo elaborato la tesi della trasformazione dell'interesse diffuso in interesse collettivo, definendo il primo quale *interesse privo di titolare, latente nella comunità, allo stato fluido in quanto comune a tutti gli individui di una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente* ed il secondo come *quell'interesse facente capo ad un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica (associazioni riconosciute e non, comitati, ordini professionali ...), ma autonomamente individuabile.*

E' indirizzato consolidato quello secondo il quale l'interesse diffuso si *trasforma* in interesse collettivo e diventa interesse legittimo tutelabile in giudizio, nel momento in cui, indipendentemente dalla sua personalità giuridica, l'ente dimostri la sua *rappresentatività* rispetto all'interesse che

intende proteggere. Detta rappresentatività deve essere desunta dai seguenti indici, frutto dell'elaborazione giurisprudenziale (cfr. Consiglio di Stato Sez. VI n. 3507 dell'11/07/08):

~~deve trattarsi di un ente il cui statuto preveda come fine istituzionale la~~
protezione di un determinato bene a fruizione collettiva, cioè di un determinato interesse diffuso o collettivo;

- l'ente deve essere in grado, per la sua organizzazione e struttura, di realizzare le proprie *finalità* ed essere dotato di *stabilità*, ovvero deve svolgere all'esterno la propria attività in via continuativa; l'attività esercitata deve essere tale da creare in capo all'ente una situazione sostanziale meritevole di tutela, con esclusione pertanto delle c.d. associazioni di comodo, la cui attività non riflette effettive esigenze collettive;

- l'organismo collettivo deve essere portatore di un *interesse localizzato*, ossia deve sussistere un collegamento territoriale stabile tra l'area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

Nel caso di specie devono essere ritenuti sussistenti tutti i summenzionati requisiti, con riferimento a tutti gli organismi ricorrenti. Sono state prodotte in giudizio le copie degli statuti delle ricorrenti, i cui passaggi salienti sono stati riprodotti in narrativa. Tutti gli enti ricorrenti, ciascuno nel proprio specifico ambito, hanno quale scopo statutario quello di promuovere il riconoscimento concreto e la tutela dei diritti della cd. fascia debole della popolazione, comprensiva di minori, anziani, malati cronici, disabili (quanto

alla Associazione Promozione Sociale ed alla U.L.C.E.S.), insufficienti mentali (quanto alla U.T.I.M.).

Le associazioni ricorrenti sono altresì dotate di autonoma struttura organizzativa e svolgono stabilmente la propria azione in ambito sociale da parecchi anni: l'Associazione Promozione Sociale si è costituita il 23/05/1994; la U.T.I.M. è iscritta nel registro del volontariato dal 30/03/1994 e la U.L.C.E.S. è iscritta nel registro del Volontariato dall'1/06/1993. Tutte vantano un passato ed un presente di intensa attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di assistenza, sotto le più varie forme, prestata alle categorie tutelate. Gli organismi ricorrenti sono infine stabilmente radicati sul territorio regionale: tutti hanno sede in Torino, Via Artisti, 36, e sono tutti iscritti nel Registro del Volontariato della Regione Piemonte.

Appare dunque soddisfatto anche il criterio della cd. *vicinitas*, posto che con il presente ricorso le associazioni ricorrenti impugnano la sopra citata delibera del Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale "Valle di Susa". Alla luce di quanto suesposto, si deve pertanto concludere per la sussistenza della piena legittimazione ad agire in capo alle ricorrenti.

* * * * *

1) VIOLAZIONE DI LEGGE PER CONTRASTO CON L'ART. 49, COMMA 1, D.LGS. 267/2000.

Preliminarmente si eccepisce l'illegittimità del provvedimento impugnato, non essendo stati richiesti i pareri dei responsabili dei servizi ai sensi del T.U. Enti Locali.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. 267/2000 prevede che *“Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione”*.

La delibera impugnata motiva la mancata richiesta dei pareri previsti dalla legge richiamando la natura politica dell'atto: *“Il presente atto, essendo di natura politica, esclude l'espressione dei pareri previsti dalla normativa vigente”* (cfr. doc. 5, pag. 3).

Tuttavia, l'atto impugnato non può essere definito atto di indirizzo politico, non sussistendone i relativi presupposti soggettivi ed oggettivi. Come è noto, gli atti politici o ad indirizzo politico si caratterizzano per i seguenti caratteri:

- l'estrema libertà del fine, in quanto gli atti politici – differentemente dagli atti amministrativi in senso proprio - non devono essere strettamente vincolati al perseguimento di finalità pubbliche;
- la provenienza, in quanto gli atti politici (a differenza di quelli amministrativi) sono emanati da autorità di governo e costituiscono concreta realizzazione del potere politico;
- la natura degli interessi curati: l'atto politico realizza, infatti, una sintesi degli interessi della collettività, transcendendo la gestione di settori determinati della p.a.;

- la tutela verso i privati: infatti, gli atti politici non sono soggetti ad alcun sindacato, né di tipo amministrativo né di tipo giurisdizionale.

Sotto il profilo soggettivo, la delibera impugnata non proviene da autorità di governo e non è, dunque, concreta realizzazione del potere politico. Il

Consorzio resistente è ente di secondo grado (non è dunque diretta espressione di democrazia partecipativa, non essendo eletto dai cittadini, ma costituito per volontà di più enti locali con le modalità previste dall'art. 31 del d.lgs. 267/2000). D'altra parte i Consorzi di Comuni vengono costituiti *“per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni”*: essi svolgono, pertanto, esclusivamente funzioni di carattere amministrativo, e non di carattere politico.

L'atto impugnato non è atto politico neppure sotto il profilo del suo contenuto, introducendo misure di contenimento della spesa che producono conseguenze immediate e dirette nella sfera dei soggetti interessati, con decorrenza pressoché immediata.

Conseguentemente, in relazione alla delibera impugnata, doveva essere quantomeno richiesto il parere tecnico di cui all'art. 49 del d.lgs. 267/2000, il quale doveva altresì essere allegato alla deliberazione per farne parte integrante.

In assenza di ciò, la deliberazione impugnata deve essere necessariamente annullata.

* * * * *

2) VIOLAZIONE DI LEGGE PER DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE. CONTRASTO CON L'ART. 3 DELLA L. 07/08/1990 N. 241.

La delibera impugnata introduce rilevanti misure di contenimento della spesa nella delicata materia dell'assistenza alle persone svantaggiate.

Tuttavia, in alcuna parte del provvedimento sono specificate le ragioni per cui il Consorzio resistente si è determinato di addivenire a scelte così

penalizzanti per soggetti che già versano in gravissime difficoltà esistenziali.

Nelle premesse del provvedimento viene espresso il personale rammarico di alcuni rappresentanti dei Comuni consorziati per l'approvazione dei c.d. "tagli" all'erogazione di importanti servizi assistenziali, ma in nessuna parte del provvedimento sono specificate le ragioni che hanno indotto le Amministrazioni coinvolte ad una così drastica riduzione delle prestazioni sociali rivolte a persone svantaggiate.

Di qui un'ulteriore ragione di illegittimità del provvedimento impugnato.

* * * * *

3) VIOLAZIONE DI LEGGE PER CONTRASTO CON L'ART. 24 DELLA L. 08/11/2000, N. 328. ECCESSO DI POTERE PER CONTRASTO CON LA D.G.R. N. 37-6500 DELLA REGIONE PIEMONTE. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, INGIUSTIZIA MANIFESTA, IRRAGIONEVOLEZZA E CONTRADDITTORIETÀ.

La delibera impugnata è, altresì, viziata laddove impone all'utente disabile non autosufficiente ospite di un centro residenziale di conteggiare l'intero reddito ai fini della compartecipazione, senza detrarre la quota per spese personali (tranne situazioni eccezionali valutate dal servizio sociale).

Identica previsione concerne le integrazioni delle rette degli anziani non autosufficienti e gli inserimenti degli anziani in strutture a gestione diretta: in tutti questi casi, non è posto alcun limite alla compartecipazione del soggetto svantaggiato, il quale – al fine di evitare che gli vengano sottratte le

piccole risorse necessarie a coprire le proprie spese strettamente personali – dovrà invocare “*situazioni eccezionali*” che saranno valutate dal servizio sociale.

~~Tali conseguenze discendono dai punti indicati sub 1), sub 10) e sub 13)~~

delle “Misure di contenimento della spesa” allegate al provvedimento.

Le previsioni indicate si pongono in diretto contrasto con le direttive impartite dalla Regione Piemonte con la D.G.R. n. 37-6500 del 23/07/2007 avente ad oggetto “*Criteri per la compartecipazione degli anziani non autosufficienti al costo della retta e criteri per l'erogazione degli incentivi previsti dalla deliberazione della Giunta regionale 2-3520 del 31 luglio 2006 a favore di Comuni ed enti gestori*” (doc. 7).

Nella delibera della Giunta Regionale citata vengono indicati i criteri per stabilire la misura della compartecipazione del soggetto svantaggiato al pagamento della retta socio-assistenziale praticata nelle strutture residenziali.

L'art. 4.1 (Franchigia sul reddito) della delibera in oggetto prevede, però, che in ogni caso “*Una somma non inferiore a 110 euro mensili (somma adeguata annualmente su base ISTAT) deve essere lasciata a disposizione del beneficiario per le proprie esigenze e spese personali*”.

L'art. 24, comma 1, lett. g), della l. 08/11/2000, n. 328 prevede, conformemente alla disposizione citata, il “*riconoscimento degli emolumenti anche ai disabili o agli anziani ospitati in strutture residenziali, in termini di pari opportunità con i soggetti non ricoverati, prevedendo l'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza*

fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23, a diretto beneficio dell'assistito".

E' pertanto illegittima la previsione della delibera impugnata che nega la disponibilità della suddetta franchigia in capo ad anziani e disabili.

* * * * *

4) VIOLAZIONE DI LEGGE PER CONTRASTO CON L'ART. 23 DELLA COSTITUZIONE, L'ART. 25 DELLA L. N. 328/2000 E IL D.LGS. N. 109/1998. ECCESSO DI POTERE PER CONTRASTO CON LE D.G.R. N. 39-11190 E N. 56-13332 DELLA REGIONE PIEMONTE. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, INGIUSTIZIA MANIFESTA, IRRAGIONEVOLEZZA E CONTRADDITTORIETÀ.

La deliberazione impugnata appare inoltre illegittima per un'ulteriore violazione di legge.

Mediante il provvedimento impugnato, il Consorzio resistente ha introdotto l'onere, per i soggetti disabili non autosufficienti, di farsi carico di una quota del costo di mensa e trasporto connesso alla frequenza ai Centri diurni CST Susa e Sant'Antonino e CAD Sant'Antonino e ai Centri pomeridiani Interspazio e Ponte, nonché l'applicazione della compartecipazione all'educativa territoriale disabili, adolescenti e giovani e all'assistenza domiciliare dei disabili (punti indicati sub 2), sub 3), sub 4), sub 5) e sub 7) delle "Misure di contenimento della spesa" allegate al provvedimento).

Tali previsioni contrastano in primo luogo con il principio costituzionale di riserva di legge sancito dall'art. 23 Cost., in base al quale *"Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"*.

La normativa di riferimento è qui rappresentata dalla l. 08/11/2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), il cui art. 25 così recita: *“Ai fini dell’accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione 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 citato D.lgs. n. 109/98, al comma 2 ter dell’art. 3, prevede che le persone colpite da malattie o da handicap gravemente invalidanti, devono contribuire alle spese socio-sanitarie nei limiti delle loro personali risorse economiche: *“limitatamente alle prestazioni sociali agevolate nell’ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave (...) nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (...) le disposizioni del presente decreto si applicano (...) al fine di favorire la permanenza dell’assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito”*.

Il citato D.lgs. 109/1998 prevede alla voce Tabelle 1 i criteri unificati di valutazione della situazione reddituale e stabilisce che la situazione economica del soggetto richiedente l’erogazione di prestazioni sociali agevolate si ottenga sommando:

- a) *il reddito complessivo ai fini IRPEF quale risulta dall’ultima dichiarazione presentata o, in mancanza di obbligo di presentazione*

della dichiarazione dei redditi, dall'ultimo certificato sostitutivo rilasciato dai datori di lavoro o da enti previdenziali; (...)

- b) il reddito delle attività finanziarie, determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare definito secondo i criteri di seguito elencati.*

Dalla predetta somma, qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, si detrae il valore del canone annuo, per un ammontare massimo di L. 10.000.000 (...).

Vale la pena di ricordare che le persone con handicap grave prive di risorse economiche impossibilitate a svolgere qualsiasi attività lavorativa proficua, ricevono attualmente la pensione mensile di euro 260,67 e, qualora siano non deambulanti e/o necessitino di essere assistiti 24 ore su 24 non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, ricevono l'indennità di accompagnamento di euro 487,39, e cioè circa 16 euro al giorno.

Va altresì evidenziato che i Centri diurni forniscono un servizio di accoglienza per alcune ore al giorno, mentre per le rimanenti ore il soggetto disabile resta al proprio domicilio, con la conseguente necessità per il disabile di far autonomamente fronte alle proprie esigenze di vita (vitto, alloggio, abbigliamento, spese mediche).

Trattandosi di soggetti affetti da disabilità grave, tale da determinarne la non completa autosufficienza, normalmente la pensione di invalidità civile rappresenta anche l'unica fonte di reddito, mediante la quale il soggetto deve coprire tutte le spese sopra citate.