

N. ____ / ____ REG.PROV.COLL.
N. 08569/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8569 del 2024, proposto dall'Associazione La Casa di Sabbia Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Sacha Bionaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Autonoma Valle D'Aosta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Pastorino, Riccardo Jans, con domicilio fisico eletto presso lo studio Silvio Carloni in Roma, via Filippo Corridoni 14;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta n. 00033/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Autonoma Valle D'Aosta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Giovanni Pescatore e viste le conclusioni delle parti come in atti;

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione La Casa di Sabbia Onlus ha impugnato innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Valle d'Aosta la deliberazione della Giunta regionale n. 1524 del 18 dicembre 2023, nella parte relativa alla disciplina dei contributi in favore di persone con disabilità gravissima o affette da sclerosi laterale amiotrofica (SLA), adottata in attuazione dell'art. 21-bis della legge regionale 23 luglio 2010 n. 23 (Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale). L'Associazione, ente esponenziale iscritto ai sensi della legge n. 67 del 2006 e operante nella tutela delle persone con disabilità, ha dedotto l'illegittimità della disciplina regionale sotto diversi profili, prospettando una lesione dell'interesse collettivo alla corretta e non discriminatoria distribuzione delle risorse pubbliche.

2. In particolare, nel ricorso di primo grado sono stati articolati tre motivi:

- con il primo motivo è stata contestata la scelta di non prevedere, in caso di insufficienza delle risorse, una graduatoria basata sull'indicatore ISEE, essendo contemplato un criterio unicamente fondato sull'ordine cronologico di presentazione delle domande. Questa scelta è stata censurata come irragionevole e discriminatoria, in quanto svincolata dalla considerazione della condizione economica dei richiedenti e implicante la possibilità che soggetti con maggiore capacità contributiva vengano

favoriti per il solo fatto di essere stati più tempestivi di altri nella presentazione della domanda;

- con il secondo motivo è stata censurata la previsione di soglie ISEE differenziate per l'accesso al contributo, ovvero pari a 90.000 euro per i soggetti affetti da SLA e a 70.000 euro per le altre forme di disabilità gravissima: dette soglie, sebbene rispettose del minimo di 50.000 fissato dal Fondo Nazionale Non Autosufficienza 2022-2024 (v. punto 6.1), sarebbero foriere di una disparità priva di adeguata giustificazione normativa e motivazionale;

- con il terzo motivo è stata dedotta l'illegittimità del requisito consistente nella richiesta di un certificato di invalidità attestante la condizione di disabilità gravissima, evidenziandosi come le Commissioni medico-legali non siano titolate ad attestare tale specifica condizione, con conseguente rischio di esclusione dai benefici di soggetti pure aventi diritto, quali quelli indicati dall'art. 3, comma 3, lett. i) del D.I.26.09.2016 (*"i) ogni altra persona in condizione di dipendenza vitale che necessiti di assistenza continuativa e monitoraggio nelle 24 ore, sette giorni su sette, per bisogni complessi derivanti dalle gravi condizioni psicofisiche"*).

3. Si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta, eccependo in via preliminare la carenza in capo all'Associazione di un valido interesse ad agire e comunque l'infondatezza nel merito del ricorso, sottolineando, tra l'altro, che le risorse disponibili sono idonee a soddisfare tutte le domande di accesso ai benefici e che la disciplina impugnata si inserisce nell'ambito di un corretto e legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa.

4. Il T.A.R. Valle d'Aosta, con sentenza n. 33/2024, ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile per carenza di interesse e in parte infondato.

In particolare, il giudice di primo grado:

i) ha ritenuto inammissibile il primo motivo di impugnazione per carenza di interesse ad agire dell'Associazione, sulla base dell'assunto, svolto dalla difesa regionale,

secondo cui le risorse disponibili destinate ai contributi alle persone con disabilità gravissima si sono sempre rivelate sufficienti per tutte le istanze pervenute e, secondo una verosimile proiezione previsionale, tali rimarranno anche nel futuro;

ii) ha dichiarato inammissibile o infondato il secondo motivo, valorizzando da un lato l'assenza di un'utilità concreta derivante dall'annullamento delle soglie (si legge in sentenza che *“l'eventuale accoglimento del motivo in esame, facendo venire meno le predette soglie regionali, avrebbe come conseguenza il fatto che la Regione, nell'esercitare nuovamente il proprio potere discrezionale in materia, potrebbe decidere di riportare per tutti i richiedenti il limite ISEE al parametro nazionale di euro 50.000,00, così cagionando un danno ai soggetti rappresentati dalla ricorrente, i quali perderebbero il diritto al contributo se aventi un ISEE maggiore di euro 50.000,00, benché inferiore ad euro 90.000,00 o ad euro 70.000,00, rispettivamente per soggetti affetti da SLA e da disabilità gravissima”*); e, dall'altro, il fatto *“che la determinazione delle soglie in questione rientra nell'ampia discrezionalità della Regione, alla quale il Giudice Amministrativo non può certo sostituirsi imponendo all'Amministrazione lo specifico contenuto delle scelte da adottare”*;

iii) ha parimenti escluso la fondatezza del terzo motivo, evidenziando che, in concreto, nessun soggetto è escluso dalla misura e che comunque l'Amministrazione ha *“dato atto in giudizio delle ragioni di massima poste alla base della differenziazione di soglia stabilita (legate alle particolari esigenze dei soggetti affetti da SLA, di norma in condizione di dipendenza vitale con necessità di terapie salvavita basate sull'utilizzo continuativo di apparecchiature specifiche e pertanto di un'assistenza costante e puntuale nell'arco delle ventiquattro ore fornita da più assistenti personali), senza che sia pertanto ravvisabile alcun profilo di palese irragionevolezza o manifesta ingiustizia, a maggior ragione tenuto conto, come sopra evidenziato, che la Regione, pur potendo limitarsi a far propria la più restrittiva soglia nazionale, ha*

innalzato le soglie ISEE per entrambe le categorie, così da ampliare di molto la platea dei beneficiari”.

5. Avverso tale decisione l'Associazione ha proposto appello, articolando quattro motivi.

Di questi:

a) il primo si appunta sulla declaratoria di carenza di interesse, sostenendosi che, anche a fronte di un danno potenziale, sussiste un interesse attuale in capo all'ente collettivo alla rimozione di una disciplina idonea a produrre effetti discriminatori;

b) il secondo motivo denuncia la violazione delle regole sull'onere della prova (64 c.p.a. e 112 c.p.c.), stante il fatto che la Regione non ha documentato la capienza del fondo, ovvero non ha dato prova della circostanza impeditiva da essa eccepita in funzione ostativa all'accoglimento della domanda avversaria, quindi rientrando nel suo onere probatorio, circostanza che, tuttavia, il T.A.R. ha ritenuto fondata sulla base di mere allegazioni prive di riscontro;

c) il terzo motivo ripropone la censura sulla discriminazione derivante dalle soglie ISEE differenziate, richiamando la giurisprudenza che esclude la legittimità di distinzioni interne alla categoria dei disabili gravissimi prive di adeguata giustificazione;

d) il quarto motivo ribadisce l'illegittimità del requisito documentale relativo alla certificazione della disabilità gravissima (v. allegato C alla deliberazione della Giunta regionale n. 1524 del 18 dicembre 2023, art. 3), e si sviluppa sull'assunto dell'inidoneità del sistema normativo vigente sia statale (L. 118/1971) che regionale (L.R. 11/99) a supportare tale previsione.

6. La Regione si è costituita anche in appello chiedendo il rigetto del gravame e ribadendo la correttezza del proprio operato.

7. La causa, in assenza di istanza cautelare, a seguito dello scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a. è passata in decisione all'udienza pubblica del 7 maggio 2026.

8. Il primo motivo è fondato.

In via preliminare deve essere affrontata la questione dell'interesse ad agire, ritenuto insussistente dal giudice di primo grado sul presupposto dell'asserita capienza delle risorse disponibili e della mancata dimostrazione di un pregiudizio concreto ed attuale ai danni della categoria soggettiva rappresentata dall'Associazione.

8.1. Tale impostazione non può essere condivisa.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questo Consiglio, l'interesse ad agire, anche nel processo amministrativo, non si esaurisce nella prospettazione di un danno già verificatosi, ma può ritenersi sussistente anche in presenza di un pregiudizio potenziale, purché assistito da un adeguato e non meramente ipotetico grado di probabilità.

Ciò è tanto più vero quando l'azione sia esercitata da un ente esponenziale portatore di un interesse collettivo, essendosi in tal senso sostenuto che ai fini della configurabilità di una profilo di utilità idoneo a sorreggere l'azione è sufficiente la deduzione di un danno potenziale che, secondo l' *"id quod plerumque accidit"*, sia ragionevolmente destinato a verificarsi in futuro, dovendosi valutare la lesione della posizione soggettiva diffusa con criteri meno rigorosi rispetto alle azioni individuali (v. Cons. Stato, sez. IV, n. 7033 del 2024, punto 10.2, ove si legge che *"proprio perché le associazioni non devono occuparsi di questioni che interessino i singoli associati, la delibazione della concretezza e attualità della lesione della posizione soggettiva corporativa azionata in giudizio deve essere compiuta dal giudice con riferimento ai suoi profili collettivi e dunque necessariamente sul piano morale e astratto, dunque con un criterio più attenuato (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 6261/2012, sez. V, n. 3084/2011; Ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10)"*).

Nel caso di specie la disciplina impugnata prevede che, in caso di insufficienza delle risorse, le domande siano trattate secondo il criterio cronologico, senza alcuna graduatoria fondata sull'indicatore ISEE.

È evidente che tale previsione, per la sua stessa struttura, è idonea a determinare, al verificarsi della condizione – tutt’altro che implausibile – della limitatezza delle risorse, una distribuzione delle provvidenze sganciata dal bisogno economico dei richiedenti, con conseguente possibile sacrificio dei soggetti economicamente più deboli.

Ne consegue che il danno all’interesse collettivo lamentato dalla parte appellante, lungi dall’essere meramente eventuale, si configura come potenziale in senso giuridicamente rilevante e, dunque, idoneo a radicare l’interesse ad agire – essendo questo da intendersi come interesse a che le procedure di erogazione di prestazioni essenziali per le persone con disabilità gravissima siano conformi ai principi di uguaglianza, imparzialità e ragionevolezza, sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione. Come correttamente sostenuto dall’Associazione, l’interesse collettivo azionato “*non è da rinvenirsi nell’ottenimento del contributo da parte delle singole persone disabili, ma è da individuarsi nell’obiettivo di garantire che le procedure di erogazione di prestazioni essenziali per le persone con disabilità gravissima siano conformi ai principi di uguaglianza, imparzialità e ragionevolezza, come sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione*”.

L’azione intentata intende quindi rimuovere un atto già direttamente lesivo di questa utilità collettiva, in quanto foriero di “*una vulnerabilità sistematica per tutti i membri della categoria protetta*”.

Sono, infine, del tutto ipotetici ed avulsi dal contenuto della delibera impugnata, quindi irrilevanti ai fini del decidere, sia il meccanismo di integrazione delle risorse al quale ha fatto riferimento il T.A.R. per giustificare l’assenza di danno attuale e futuro (la delibera impugnata non prevede in nessuna parte del proprio testo che, se le risorse nazionali dovessero risultare in futuro insufficienti, la Regione possa intervenire con risorse proprie); sia l’ulteriore meccanismo (di cui pure non vi è alcuna traccia nella delibera) per cui - nella medesima ipotesi di capienza delle risorse disponibili -

verrebbero “*inserite*” apposite finestre temporali “*per la presentazione delle domande, dando la priorità in favore dei soggetti con capacità economica inferiore, così da valorizzare l’ISEE come richiesto dalla ricorrente*”.

Conferendo rilievo a questi del tutto ipotetici ed eventuali rimedi futuri, il Collegio di prime cure non ha tenuto conto del reale contenuto del provvedimento impugnato, motivando sulla base di circostanze estranee al quadro degli elementi rilevanti.

Peraltro, le ipotesi congetturali avanzate dalla Regione e recepite dalla sentenza, nell’ammettere sia pure in via ipotetica la necessità di modifiche correttive delle previsioni impugate, indirettamente confermano la bontà dei rilievi sollevati dalla parte ricorrente e posti a fondamento della sua domanda di annullamento.

8.2. Accertata la sussistenza dell’interesse ad agire, il motivo si appalesa anche fondato nel merito.

Sul punto è sufficiente osservare - con il conforto di copiosa giurisprudenza conforme - che il criterio cronologico valorizzato nella delibera impugnata si pone in chiaro contrasto con i principi che regolano l’accesso alle prestazioni sociali, i quali esigono che la selezione dei beneficiari debba essere improntata a criteri di equità sostanziale e proporzionalità rispetto al bisogno.

I precedenti di questo Consiglio hanno più volte affermato che - al fine di assicurare una valutazione della condizione economica che rispetti i principi di uguaglianza e proporzionalità - l’ISEE costituisce parametro imprescindibile per la valutazione della capacità contributiva e per la graduazione dell’accesso alle prestazioni agevolate, non essendo consentito introdurre criteri alternativi che se ne discostino in modo irragionevole (v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, n. 7850 del 2020 e altre pronunce ivi citate).

La disciplina regionale, sostituendo tale parametro con un criterio meramente cronologico, ha introdotto un meccanismo selettivo che prescinde totalmente dal

bisogno economico, con evidente violazione dei principi di uguaglianza sostanziale, ragionevolezza e buon andamento.

Ne consegue la necessità di riformare la sentenza impugnata nelle statuizioni che hanno escluso sia la ritualità che la fondatezza della censura sin qui divisata.

9. L'accoglimento del primo motivo d'appello comporta l'assorbimento del successivo motivo, in quanto funzionale a demolire (per mancato assolvimento dell'onere probatorio) il fatto ostativo addotto dalla Regione in senso impeditivo dell'accoglimento della precedente doglianza (innanzi esaminata e accolta).

10. Anche il terzo motivo (disparità di trattamento nelle soglie ISEE) è fondato.

10.1. Anzitutto la censura è assistita da idoneo interesse ad agire.

La giurisprudenza ha chiarito che tale interesse deve ritenersi sussistente ogniqualvolta la disciplina impugnata sia idonea a determinare una discriminazione interna ad una medesima categoria di beneficiari, indipendentemente dalla prova di un danno immediato; e che *"pur in assenza di vincoli di carattere finanziario, la Regione è tenuta ad affrontare le delicate situazioni sostanziali o stanziando risorse aggiuntive, o mediante una redistribuzione generale delle risorse"*, mentre *"non è invece possibile la discriminazione tra categorie di potenziali beneficiari, in assenza di esplicitati e motivati criteri distintivi legati alla gravità delle situazioni ed al bisogno assistenziale"* (Cons. Stato, sez. III, n. 1713 del 2016; in termini, Cons. Stato, sez. III, n. 2501 del 2016).

Le prospettazioni delle possibili conseguenze che potrebbero sortire dall'accoglimento del motivo - variamente illustrate dalla difesa dell'Amministrazione al fine di avvalorare la tesi della carenza di interesse ad agire - fanno capo anche in questo caso a sviluppi ipotetici del tutto irrilevanti ai fini della valutazione di ammissibilità della domanda, vuoi perché futuribili e incerti, vuoi perché avulsi dal contenuto dell'atto impugnato della cui legittimità si deve qui decidere.

A questo riguardo vale peraltro osservare che l'interesse all'azione, come già esposto, va rapportato alla sua consistenza collettiva e, quindi, all'esigenza ad esso sottesa che le procedure di erogazione delle prestazioni in questione siano conformi ai principi di uguaglianza, imparzialità e ragionevolezza; in quest'ottica, si profila tra le altre, e come più attendibile, l'ipotesi che le soglie vengano rimodulate su un livello mediano paritario, in modo da soddisfare le categorie apparentate, senza pregiudicarne alcuna.

10.2. Nel merito, occorre muovere dalla constatazione che la differenziazione tra soggetti affetti da SLA e altri soggetti con disabilità gravissima, introdotta dalla disciplina regionale prevedendo soglie ISEE differenziate per l'accesso al beneficio, oltre a non sorreggersi su alcuna motivazione rinvenibile nell'atto, entra in conflitto con l'impostazione della normativa statale che considera unitariamente la categoria dei disabili gravissimi.

Come chiarito nella citata sentenza n. 2501 del 2016, in assenza di una distinzione normativa tra diverse patologie, non è consentito introdurre trattamenti differenziati all'interno della stessa categoria di patologie se non in presenza di una ragionevole giustificazione, che nel caso di specie difetta, idonea a dimostrare una reale diversità delle condizioni rilevanti ai fini del beneficio.

10.3. Solo in sede processuale la Regione ha tentato di fornire una giustificazione a supporto della sua scelta, richiamando le specifiche esigenze assistenziali dei malati di SLA e in tal senso affermando che questi *“si trovano in condizione di dipendenza vitale e necessitano di terapie salvavita basate sull'utilizzo continuativo di apparecchiature specifiche e di conseguenza di un'assistenza costante e puntuale nell'arco delle ventiquattro ore fornita da più assistenti personali, il che comporta la necessità di sostenere spese di rilevante ammontare”* – v. memoria 3 aprile 2026, p.18).

L'auspicato effetto sanante della motivazione *ab origine* mancante contravviene, tuttavia, al consolidato principio secondo il quale nel processo amministrativo

l'integrazione postuma della motivazione è ammissibile solo nei limiti in cui sia ricavabile dagli atti del procedimento, mentre non è consentita mediante mere allegazioni difensive (si veda tra le molte, da ultimo, Cons. Stato sez. III, n. 1548 del 2026).

10.4. Nondimeno, anche se esaminata nel suo fondamento, la motivazione addotta si rileva di ben poca consistenza, in quanto le scale di cui al D.M. 26 settembre 2016, all'Allegato 1, lett. e), attraverso le quali si certifica la *“disabilità gravissima”*, si applicano indistintamente a tutte le patologie della lett. e) (SLA, SMA, distrofie muscolari, miopatie congenite gravi) senza alcuna differenziazione, sicché al raggiungimento di certe soglie la condizione della persona affetta da SLA è clinicamente equivalente a quella affetta da SMA o da distrofia muscolare in stadio terminale, il che val quanto dire che le suddette patologie determinano un eguale effetto invalidante in termini di non autosufficienza nella vita quotidiana. Le difese della Regione non argomentano alcunché in senso contrario e men che meno forniscono, sulla scorta di dati di carattere tecnico-scientifico, elementi dimostrativi di quanto enunciato.

Ne consegue che la differenziazione operata dalla disciplina regionale risulta priva di adeguato fondamento normativo e motivazionale, oltre che affetta da vizi di eccesso di potere per irragionevolezza e disparità di trattamento.

11. Il quarto motivo è parimenti fondato.

11.1. Deve innanzitutto escludersi l'improcedibilità del motivo, argomentata dalla Regione sulla base delle sopravvenienze normative di cui al D.Lgs. n. 62/2024 e alla DGR n. 1418 del 24 ottobre 2025, che - introducendo un accertamento multidimensionale idoneo a certificare la disabilità gravissima - avrebbero superato le censure relative al requisito del *“certificato di invalidità da cui risulti la condizione di disabilità gravissima”*.

Come controdedotto dall'Associazione e in parte riconosciuto dalla stessa Amministrazione, si tratta infatti di disposizioni in fase sperimentale e che, in quanto riferite unicamente alle persone con disturbo dello spettro autistico, sclerosi multipla e diabete di tipo 2, escludono dal loro spettro applicativo tutte le principali condizioni di disabilità gravissima rilevanti ai fini del D.M. 26 settembre 2016.

11.2. Nel merito, la previsione che richiede un certificato attestante la condizione di disabilità gravissima si pone in contrasto con il quadro normativo vigente, in quanto le Commissioni medico-legali competenti in materia di invalidità civile - secondo quanto concordemente riconosciuto dalle parti in causa - non sono investite del compito di certificare tale specifica condizione, che attiene a un diverso e più complesso accertamento.

La disciplina regionale, pertanto, introduce un requisito formale che non trova adeguato riscontro nell'ordinamento e che rischia di tradursi in una indebita restrizione dell'accesso al beneficio.

11.3. Su questo primo punto la Regione nulla controdeduce, limitandosi ad allegare la circostanza secondo cui in concreto gli uffici - pur in assenza di una norma a ciò abilitante - procederebbero comunque a una valutazione sostanziale delle condizioni dei richiedenti: l'obiezione non è tuttavia idonea a superare il vizio, in quanto la questione rilevante non è se singoli soggetti vengano ammessi *de facto*, ma se il requisito certificativo sia strutturalmente idoneo a garantire l'accesso a tutti gli aventi diritto.

La prassi richiamata dalla difesa regionale vale semmai a confermare l'inadeguatezza della disciplina, in quanto rivela come la stessa risulti incoerente con la prassi applicativa.

12. In conclusione, la sentenza di primo grado va riformata in ragione della accertata fondatezza del primo, del terzo e del quarto motivo di appello.

13. Negli stessi limiti, in accoglimento dell'impugnativa di primo grado, va quindi disposto l'annullamento della delibera in quella sede gravata.

14. Le spese di lite del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla *in parte qua* la deliberazione della Giunta regionale n. 1524 del 18 dicembre 2023.

Condanna la parte appellata a rifondere in favore della parte appellante le spese del doppio grado di giudizio, che liquida nell'importo complessivo di € 5.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Pescatore

IL PRESIDENTE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO