

ATTO AMMINISTRATIVO: Consiglio di Stato - Sezione Terza - Sentenza 12 agosto 2025, n. 7020, in Foro Italiano n. 12 del 2025, Parte Terza, pag. 513, con nota di richiami.

1. Atto amministrativo – Impugnazione – Regolamento – Annullamento – Effetti erga omnes – Efficacia retroattiva -Sussistono.

2. Atto amministrativo – Impugnazione – Regolamento –Annullamento -Rapporto di presupposizione con gli atti applicativi – Invalidità caducante –Sussiste

1. L'annullamento di un atto normativo (nella specie, un regolamento comunale in materia di prestazioni economiche integrative di rette per i servizi residenziali a ciclo continuativo per persone anziane non autosufficienti), fonte del diritto suscettibile di uso reiterato nel tempo per i caratteri che sono propri della generalità, astrattezza ed innovatività, è efficace erga omnes, nel senso che ne comporta la rimozione dall'ordinamento in modo assoluto e con efficacia ex tunc, cioè per chiunque possa, anche successivamente, esserne destinatario, ancorché non parte del giudizio in senso formale e comporta dunque la preclusione, per l'amministrazione, di continuare ad applicare la norma. (1).

Nella fattispecie posta al vaglio della sezione era stata impugnata la nota con cui l'amministrazione comunale, facendo applicazione dei criteri contenuti nel regolamento per l'erogazione delle prestazioni economiche per servizi residenziali in favore di persone anziane non autosufficienti, già annullato con sentenza passata in giudicato, aveva chiesto il rimborso al privato beneficiario dopo aver ricalcolato la propria quota di compartecipazione.

2. L'annullamento del regolamento comporta, in via automatica, la caducazione degli atti applicativi, ravvisandosi una ipotesi di invalidità caducante che presuppone l'appartenenza dei due provvedimenti alla medesima sequenza procedimentale e l'esistenza tra essi di un nesso di presupposizione-consequenzialità, da intendersi come derivazione necessaria, nel senso che il primo provvedimento costituisce il presupposto unico e imprescindibile del secondo, senza che quest'ultimo sia soggetto ad alcuna altra valutazione da parte dell'amministrazione competente. (2).

In motivazione la sezione ha precisato che il primo dei requisiti indicati, costituito dalla appartenenza dei due provvedimenti alla medesima sequenza procedimentale, non vuol dire necessariamente appartenenza allo stesso procedimento, ma anche a due procedimenti distinti ma collegati dall'evidenziato nesso di derivazione necessaria (Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2024, n. 6678; 20 marzo 2024, n. 2730; 4 gennaio 2021, n. 46.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2025, n. 3872.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 la Cons. Stefania Santoleri e udita, per la parte appellante, l'Avv. Maria Luisa Tezza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La ricorrente è una signora anziana riconosciuta, in data 6 aprile 2017, -OMISSIS-, portatrice di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. n. 5 febbraio 1992, n. 104.

Tenuto conto delle sue condizioni di salute, è stato nominato in qualità di curatore suo figlio, sig. -OMISSIS-.

In data 11.05.2017 la ricorrente è stata ricoverata nella RSA “-OMISSIS-”, reparto “-OMISSIS-”, sita in Verona, -OMISSIS-, gestita dalla -OMISSIS-.

Le entrate della sig.ra -OMISSIS- sono una pensione cat. VO n. -OMISSIS- pari all'importo mensile di circa € 640,00 (e, pertanto, annuo di € 7.680,00, oltre tredicesima) e, dal mese di maggio 2017 (con accredito solo a fine 2021), si è aggiunta una pensione INVCIV n. -OMISSIS- per l'importo mensile di circa € 520,00 (e, pertanto, annuo, di € 6.240,00) per un importo complessivo di € 13.920,00.

La retta della RSA è pari all'importo *die* di € 55,17, aumentato dal 2022 ad € 56,20 (e, pertanto, ad un importo annuo rispettivamente di € 20.137,05 e di € 20.513,00).

Il pagamento della retta fino al 2020 (ignorando la ricorrente la normativa in materia) è avvenuto mediante l'accredito interamente e direttamente dell'intera pensione cat. VO n. -OMISSIS- — con una integrazione da parte del Comune di Verona pari ad € 33,58 *die*.

In data 16.06.2021 l'INPS ha rilasciato all'odierna appellante l'attestazione ISEE per l'annualità 2021, pari ad € 7.665,73; in data 29.11.2021 la sig.ra -OMISSIS- ha chiesto al Comune di Verona di provvedere a determinare la compartecipazione a proprio carico nel rispetto del DPCM n. 159/2013 (allegando all'uopo detta attestazione ISEE) evidenziando come il “*Regolamento per l'erogazione di prestazioni economiche integrative di rette per i servizi residenziali a ciclo continuativo per persone anziane non autosufficienti*” applicato dal Comune di Verona fosse stato già annullato dal TAR Veneto con sent. n. 10/2021 in data 04.01.2021.

Con tale decisione, infatti, il TAR Veneto aveva ritenuto che tale Regolamento fosse in contrasto con la normativa nazionale in materia di ISEE che, secondo la giurisprudenza, costituisce “*l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate, non essendo consentita la pretesa del Comune di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria ovvero finanche sostitutiva*”.

Il Comune di Verona non ha accolto la sua richiesta, continuando ad applicare il Regolamento già annullato in sede giurisdizionale: con nota del 29 aprile 2022 ha provveduto, infatti, a richiedere alla ricorrente, per l'anno 2021, il rimborso dell'importo di € 5.125,39 (avendo ridotto la propria integrazione da € 33,58 ad € 24,21 in base a tale Regolamento); anche per l'anno 2022 ha continuato a fare applicazione di tale Regolamento stabilendo la quota di sua competenza nella misura di € 25,39. Ciò ha comportato che, essendo la retta annua della struttura residenziale sanitaria pari a € 20.137,05 e, dal 2022, a € 20.513,00, a fronte della detta integrazione [definita in € 24,21 per un totale annuo di

€ 8.836,65 (24,21x365) e, dal 2022, in € 25,39 per un totale annuo di € 9.267,35 (25,39x365)] alla sig.ra -OMISSIS- è stato accollato l'importo pari, nel 2021, ad € 11.300,40 (20.137,05-8.836,65) e, dal 2022, ad € 11.245,65 (20.513,00-9.267,35), superiore, dunque, all'ISEE, stabilito per l'anno 2022 dall'INPS nella misura di € 7.630,40.

2. - Con il ricorso di primo grado, proposto dinanzi al TAR Veneto, la ricorrente ha quindi impugnato:
- la nota prot. n. 1057298, in data 29.04.2022, con la quale il Comune di Verona ha definito la compartecipazione a proprio carico per l'anno 2022 in “€ 25,39” e, quanto al 2021, ha chiesto il rimborso dell'importo di € 5.125,39, avendo ridotto la propria compartecipazione da “€ 33,58” ad “€ 24,21”;

- unitamente al ricorso la ricorrente ha impugnato anche gli atti presupposti, indicati nell'epigrafe del ricorso, tra i quali si richiamano, in particolare, il “*Regolamento per l'erogazione delle prestazioni economiche integrative di rette per i servizi residenziali a ciclo continuativo per persone anziane non autosufficienti*”, approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 460 del 5/05/2022, la Determinazione Dirigenziale n. 577 del 18/02/2022, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 3/03/2016 di approvazione del Regolamento e la successiva modifica adottata dal Deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 23/03/2017, oltre alla Deliberazione della Conferenza dei Sindaci dell'ALSS 20 (ora AULSS 9 Scaligera) n. 14 del 3/12/2015 relativa alla stessa materia.

2.1 - A sostegno del ricorso di primo grado la ricorrente ha richiamato il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, già evocato nelle istanze trasmesse al Comune di Verona dirette ad ottenere, in via amministrativa, la modifica della quota di compartecipazione relativa alla retta da erogare alla RSA di residenza.

2.2 - Il Comune di Verona si è costituito in giudizio replicando alle doglianze proposte; in merito al rimborso richiesto per l'anno 2021, ha eccepito la tardività del ricorso avverso la nota del 29 aprile 2022, con cui è stato sollecitato il pagamento della quota parte già posta a carico della ricorrente, rilevando che già con nota prot. n. 413083 del 1° dicembre 2021 era stata determinata e comunicata alla ricorrente la quota per l'anno 2021 nella misura di € 24,21/die che aveva comportato l'obbligo del rimborso della somma di € 5.125,39 a favore del Comune.

3. - Il TAR, con la sentenza impugnata n. 135/2023, ha accolto tale eccezione ed ha quindi respinto il ricorso nella parte relativa al rimborso di tale somma per l'anno 2021; ha invece accolto l'impugnativa per quanto concerne l'annualità 2022, facendo applicazione dei principi espressi dalla giurisprudenza, anche di questa Sezione, formatasi sulla specifica materia.

Il TAR ha anche dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, la richiesta di rimessione alla Corte Costituzionale dell'art. 2 *sexies* del d.l. n. 42 del 29 marzo 2016, per contrasto con gli artt. 3 e 38

Cost., oltre che per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., proposta dal Comune di Verona.

4. - Avverso tale decisione la ricorrente ha proposto appello, chiedendo la riforma del capo di sentenza nel quale è risultata soccombente.

4.1 - Con memoria depositata il 24/10/2025, il Comune di Verona si è costituito in giudizio ed ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità dell'appello per difetto di legittimazione attiva della signora -OMISSIS- *“in quanto l'impugnazione ha ad oggetto la quota di compartecipazione posta a carico del figlio -OMISSIS-, amministratore di sostegno”*; secondo il Comune di Verona, infatti, l'azione avrebbe dovuto essere proposta dal sig. -OMISSIS-, figlio dell'appellante.

4.2 - L'appellata ha poi riproposto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 *sexies* del d.l. n. 42 del 29 marzo 2016, reiterando la propria tesi senza tener conto della statuizione di inammissibilità, per difetto di rilevanza, disposta dal TAR.

4.3 - Con memoria depositata il 30 maggio 2025, l'appellante ha replicato alla memoria difensiva del Comune di Verona ed ha insistito per l'accoglimento dall'appello da essa presentato; il Comune di Verona non ha proposto appello incidentale avverso gli altri capi della decisione, nei quali era rimasto soccombente.

5. - All'udienza del 3 luglio 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

6. - L'appello è fondato e va, pertanto, accolto e, dunque, in riforma della sentenza appellata, va accolto totalmente il ricorso di primo grado.

7. - Innanzitutto è opportuno precisare che la presente controversia riguarda l'impugnazione del solo capo di sentenza con il quale il TAR ha dichiarato tardiva l'impugnazione della nota del 29 aprile 2022, con la quale è stato sollecitato il pagamento della quota, relativa all'annualità 2021, già posta a carico della sig.ra -OMISSIS-.

8. - Per quanto concerne l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva, può prescindere dalle questioni di rito sollevate dall'appellante (secondo cui l'eccezione sarebbe inammissibile, in quanto proposta per la prima volta in appello, in violazione dell'art. 104 c.p.a.), essendo, tale eccezione, destituita di fondamento.

8.1 - Come ha correttamente rilevato l'appellante la pretesa *“tardività”* è stata pronunciata con riferimento alla nota prot. n. 157298 del 29.04.2022 avente ad *“oggetto”*: *“sig.ra -OMISSIS-”*; anche la nota del 01.12.2021 è rivolta unicamente alla *“sig.ra -OMISSIS-”*; non vi è alcuna menzione del *“figlio”* né di una pretesa *“quota”* a carico dello stesso è menzionata nella nota del 06.07.2021, nella quale il *“contributo economico giornaliero”* a favore della sig.ra -OMISSIS- è ridotto *“da € 33,58 ad € 24,21”* con conseguente preteso *“rimborso della maggior somma anticipata”* alla stessa (e non certo al *“figlio”*).

8.1.1 - In ogni caso, la pretesa del Comune di Verona di ottenere il rimborso di somme già erogate si basa sull'applicazione dei criteri contenuti nel Regolamento (già annullato) alla posizione della persona disabile che, quindi, vanta un interesse diretto e qualificato all'impugnazione, essendo il soggetto destinatario del servizio socio-sanitario in questione che deve contribuire al pagamento della retta.

L'art. 6, co. 3, lett. b), del DPCM n. 159/2013 prevede, invero, che per *“le sole prestazioni erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo”* la *“presenza di figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare ai sensi del comma 2”* comporta solo che *“l'ISEE”* – della persona interessata, nel caso di specie, la sig.ra -OMISSIS-, – *“è integrato di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica dei figli medesimi, avuto riguardo alle necessità del nucleo familiare di appartenenza, secondo le modalità di cui all'allegato 2, comma 1, che costituisce parte integrante del presente decreto”*. Dunque, la *“componente aggiuntiva”* del *“figlio”*, come risulta dalle attestazioni ISEE della sig.ra -OMISSIS- comporta solo un elemento aggiuntivo al suo ISEE.

Ne deriva che non sussiste alcuna inammissibilità per carenza di legittimazione attiva alla proposizione dell'appello (e tantomeno del ricorso di primo grado).

9. - Per quanto concerne la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 *sexies* del d.l. n. 42/2016, (questione che può essere sollevata anche d'ufficio in grado di appello), come già rilevato, il TAR l'ha dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza; nella memoria difensiva del Comune non vi sono argomenti a confutazione di tale circostanza, in quanto vengono spesi solo argomenti che riguardano la *“non manifesta infondatezza”* della questione.

9.1 - Ritene il Collegio che la statuizione del TAR sia meritevole di condivisione: l'oggetto del presente giudizio investe, infatti, il solo capo di sentenza con il quale è stato dichiarato irricevibile, per tardività, ricorso per l'annullamento della nota del 29 aprile 2022, emessa dal Comune di Verona. L'oggetto del giudizio, quindi, investe la sola pretesa, avanzata dal Comune di Verona, al rimborso di una somma già in precedenza determinata, calcolata – a sua volta – sulla base di un Regolamento già annullato in sede giurisdizionale.

Non costituiscono oggetto del presente contenzioso i criteri stabiliti nell'atto regolamentare, per i quali si potrebbe porre il problema di compatibilità con la normativa nazionale evocato dall'appellata, in quanto il punto controverso riguarda esclusivamente gli effetti dell'annullamento del Regolamento. Da ciò deriva che difetta il requisito della rilevanza e che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata inammissibile.

10. - Passando all'esame del merito, ritiene il Collegio che il ricorso debba essere accolto.

Il giudice di primo grado non ha ritenuto di poter riconoscere efficacia caducante all'annullamento, per effetto della sentenza dello stesso TAR Veneto n. 10/21, passata in giudicato, del "Regolamento per l'erogazione delle prestazioni economiche integrative di rette per i servizi residenziali a ciclo continuativo per persone anziane non autosufficienti", approvato dal Comune di Verona e dalla Conferenza dei Sindaci dell'AULSS con le deliberazioni indicate nell'epigrafe del ricorso di primo grado: ha ritenuto quindi che la tardiva proposizione del ricorso avverso l'atto applicativo aveva comportato la sua persistente validità ed efficacia.

10.1 - Tale tesi non può essere condivisa.

In base ai principi consolidati della giurisprudenza *"l'annullamento di un atto normativo, come il regolamento comunale impugnato, fonte del diritto (seppur territorialmente delimitata), suscettibile di uso reiterato nel tempo per i caratteri che le sono propri della generalità, astrattezza ed innovatività, è efficace erga omnes: nel senso che ne comporta la rimozione dall'ordinamento in modo assoluto, cioè per chiunque possa, anche successivamente, esserne destinatario, ancorché non parte del giudizio in senso formale (in termini, tra le tante, Cons. Stato, VI, 11 ottobre 2019, n. 5164; IV, 19 febbraio 2007, n. 883; IV, 12 maggio 2006, n. 2671); comporta dunque la preclusione, per l'amministrazione, di continuare ad applicare la norma"* (Cons. Stato, nn. 46/2021, 2730/2024, 6678/2024).

A seguito dell'avvenuto annullamento la P.A. non può più fare applicazione del regolamento illegittimo.

Nondimeno, l'annullamento ha efficacia *ex tunc*: quindi gli atti emessi nel frattempo dalla P.A. sulla base di un regolamento in seguito dichiarato illegittimo e quindi annullato, hanno perso – per effetto dell'avvenuto annullamento – la loro base normativa, essendo stati emessi sulla base di un presupposto che è venuto meno con efficacia retroattiva.

10.2 - Nel caso di specie, il Regolamento annullato in via definitiva dal TAR, ha stabilito i parametri per la determinazione della compartecipazione al costo dei servizi sanitari integrati degli utenti disabili grandi invalidi non autosufficienti residenti nel Comune di Verona: facendo pedissequa applicazione di tali criteri, il Comune di Verona ha fissato la sua quota di compartecipazione per l'annualità 2021 e ha chiesto il rimborso alla sig.ra -OMISSIS-, dopo aver ricalcolato la quota tenendo conto anche del reddito del figlio.

10.3 - È del tutto evidente che, nella fattispecie in esame, sussiste tra il regolamento e l'atto applicativo un rapporto di presupposizione diretta, atteso che l'atto conseguenziale (nella specie la nota del 29 aprile 2022) si limita a dare applicazione ai criteri stabiliti nel presupposto regolamento, che però, è stato caducato con efficacia *ex tunc* ed *erga omnes*, in quanto contrario alla legge.

Se si considerano i principi elaborati dalla giurisprudenza sulla distinzione tra invalidità “*caducante*” e “*invalidità viziante*”, si può affermare che nella specie ricorrono le due condizioni essenziali perché possa aversi la prima, e cioè l'appartenenza dei due provvedimenti alla medesima “*sequenza procedimentale*” (che non vuol dire necessariamente allo stesso procedimento, ma anche a due procedimenti distinti ma collegati dall'evidenziato nesso di derivazione necessaria: cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2024, n. 6192) e l'esistenza tra essi di un nesso di presupposizione-conseguenzialità, da intendersi – appunto – come derivazione necessaria, nel senso che il primo provvedimento costituisce il presupposto unico e imprescindibile del secondo, senza che quest'ultimo sia soggetto ad alcuna altra valutazione da parte dell'amministrazione competente (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 7 maggio 2025, n. 3872).

10.4 - Ne consegue che l'annullamento del regolamento comporta, in via automatica, la caducazione degli atti applicativi con i quali il Comune di Verona ha chiesto alla sig.ra -OMISSIS- il rimborso della somma di € 5.125,39, calcolata sulla base di criteri contrari alla legge, come stabilito, in via definitiva, dal TAR Veneto con la sentenza n. 10/2021.

11. - In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va accolto e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, va accolto *in toto* il ricorso di primo grado e va annullato il provvedimento del Comune di Verona del 29 aprile 2022 prot. n. 1057298.

12. - Le spese del doppio grado seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

13. - Va infine confermata, in via definitiva, l'ammissione dell'appellante al patrocinio a spese dello Stato, già disposta anticipatamente con decreto n. 136/23 della competente Commissione. In dispositivo si provvede alla relativa liquidazione, essendovi istanza del difensore della parte depositata in data 3.7.2025, nello stesso importo in cui è disposta condanna dell'Amministrazione soccombente alle spese.

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, in parziale riforma della sentenza appellata, accoglie *in toto* il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento del Comune di Verona del 29 aprile 2022 prot. n. 1057298.

Condanna il Comune di Verona a rifondere all'appellante le spese ed onorari del doppio grado di giudizio che liquida nella misura complessiva di € 4.000,00 oltre accessori di legge, da rifondersi all'apposito capitolo della giustizia amministrativa, stante l'ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'art. 133, d.P.R. n. 115/2002.

Ammette l'appellante in via definitiva al patrocinio a spese dello Stato e liquida in favore dell'avvocato difensore Maria Luisa Tezza la complessiva somma di euro 4.000 (quattromila), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere