



**Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 23925/98/bis 11/2017 del 17.10.2017 / Pos. n. 3

Assessorato regionale della famiglia, delle  
politiche sociali e del lavoro  
Dipartimento regionale della famiglia e delle  
politiche sociali

(rif. note 29 giugno 2017, n. 23543 e 24 luglio  
2017, n. 26334)

OGGETTO: Fondo regionale per la disabilità. L.r. n. 4/2017. Art. 1. Modalità di erogazione delle risorse. L.r. n. 8/2017. Art. 9, comma 2, lett. a). Quesito.

1. Con la prima delle note in riferimento è stato chiesto l'avviso dello Scrivente in ordine a diversi quesiti collegati all'istituzione del Fondo regionale per la disabilità e la non autosufficienza, previsto dall'art. 9 della L.r. n. 8/2017.

Con nota n. 22583 del 3 ottobre 2017 lo Scrivente, in considerazione delle ragioni di urgenza da più parti rappresentate, ha reso un primo parere sul quesito relativo alla vigenza o meno della previsione contenuta nell'art. 17 della L.r. n. 8/2016, riguardante l'Oasi Maria SS. di Troina Onlus.

Con il presente parere viene affrontato il quesito relativo alle modalità di erogazione delle risorse del Fondo regionale per la disabilità di cui alla L.r. n. 4/2017, a seguito dell'istituzione del Fondo unico regionale per la disabilità e la non autosufficienza di cui all'art. 9 della L.r. n. 8/2017, quesito meglio specificato con la seconda delle note in riferimento.



MM.  
JWB

Al riguardo codesto Dipartimento rappresenta che l'art. 1, comma 1, della L.r. n. 4/2017 ha istituito il Fondo regionale per la disabilità, destinato a garantire l'attuazione dei livelli di assistenza domiciliare ai soggetti con disabilità gravissima di cui all'articolo 3 del decreto ministeriale 26 settembre 2016 di riparto del Fondo nazionale per la non autosufficienza, mediante trasferimenti monetari diretti da erogarsi mensilmente per ciascun soggetto in relazione al piano individuale di assistenza.

Il comma 5 del medesimo articolo ha autorizzato, per le finalità di cui al comma 1, per l'esercizio finanziario 2017, la spesa di euro 36.000.000 da erogare, come previsto dal successivo comma 7, secondo i criteri e le modalità stabiliti con successivo decreto del Presidente della Regione.

Con D.P.Reg. n. 532 del 31 marzo 2017, successivamente modificato dal D.P.Reg. n. 545 del 10 maggio 2017, sono stati stabiliti i superiori criteri. L'11 maggio 2017 è stato reso noto, sul sito istituzionale di codesto Dipartimento, l'Avviso per la presentazione delle istanze da parte dei disabili gravissimi per l'accesso ai benefici previsti dalla legge, istanze da presentare entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto presidenziale.

Specifica codesto Dipartimento che, a seguito della pubblicazione del superiore avviso, le Aziende Sanitarie Provinciali della Regione determineranno il numero dei disabili gravissimi cui erogare l'assegno mensile di euro 1.500,00, così come disposto dall'art.1, comma 3, del citato D.P.Reg. n. 545/Gab. 2017.

Codesto Dipartimento rappresenta, altresì, che il 12 maggio 2017 è stata pubblicata nella GURS la L.r. n. 8/2017, il cui art. 9 istituisce il "*Fondo unico regionale per la disabilità e la non autosufficienza*", in favore dei soggetti di cui alla L. n. 104/1992, articolo 3, comma 3, e di quelli con disabilità gravissima di cui all'art. 1 della L.r. n. 4/2017, nonché dei disabili psichici ricoverati nelle comunità alloggio.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

MK.  
YDB

Tale norma, al comma 1, “*elenca vari criteri per l'ammissione all'assistenza in favore dei disabili tra i quali la situazione economica equivalente (ISEE)*”. La stessa norma, inoltre, al comma 2, punto a), statuisce che costituiscono fonti di finanziamento del "Fondo", tra le altre, anche le risorse del Fondo regionale per la disabilità, istituito con la legge regionale n. 4/2017.

Ciò posto, nella considerazione che l'avviso in questione è stato pubblicato a seguito dell'emanazione del D.P.Reg. n. 545/2017 e, comunque, in data antecedente alla pubblicazione della L.r. n. 8/2017, si chiede a questo Ufficio di chiarire “*se permangono in vigore le modalità di erogazione del beneficio stabilite dal più volte citato Decreto Presidenziale in favore del contingente dei disabili gravissimi che hanno partecipato all'Avviso*”.

2. In via preliminare vanno esaminate le norme di riferimento.

L'art. 1, comma 1, della L.r. 1 marzo 2017, n. 4 così dispone: “*Al fine di garantire l'attuazione dei livelli di assistenza domiciliare, con riguardo ai soggetti con disabilità gravissima di cui all'articolo 3 del decreto ministeriale 26 settembre 2016<sup>1</sup> di riparto del*

*<sup>1</sup> L'art. 3 del D.M. 26 settembre 2016* così dispone: “*Per persone in condizione di disabilità gravissima, ai soli fini del presente decreto, si intendono le persone beneficiarie dell'indennità di accompagnamento, di cui alla legge 11 febbraio 1980, n. 18, o comunque definite non autosufficienti ai sensi dell'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, e per le quali sia verificata almeno una delle seguenti condizioni:*

a) *persone in condizione di coma, Stato Vegetativo (SV) oppure di Stato di Minima Coscienza (SMC) e con punteggio nella scala Glasgow Coma Scale (GCS) <= 10;*

b) *persone dipendenti da ventilazione meccanica assistita o non invasiva continuativa (24/7);*

c) *persone con grave o gravissimo stato di demenza con un punteggio sulla scala Clinical Dementia Rating Scale (CDRS) >= 4;*

d) *persone con lesioni spinali fra C0/C5, di qualsiasi natura, con livello della lesione, identificata dal livello sulla scala ASIA Impairment Scale (AIS) di grado A o B. Nel caso di lesioni con esiti asimmetrici ambedue le lateralità devono essere valutate con lesione di grado A o B;*

e) *persone con gravissima compromissione motoria da patologia neurologica o muscolare con bilancio muscolare complessivo ≤ 1 ai 4 arti alla scala Medical Research Council (MRC), o con punteggio alla Expanded Disability Status Scale (EDSS) ≥ 9, o in stadio 5 di Hoehn e Yahr mod;*

f) *persone con deprivazione sensoriale complessa intesa come compresenza di minorazione visiva totale o con residuo visivo non superiore a 1/20 in entrambi gli occhi o nell'occhio migliore, anche con eventuale correzione o con residuo perimetrico binoculare inferiore al 10 per cento e ipoacusia, a prescindere dall'epoca di insorgenza, pari o superiore a 90 decibel HTL di media fra le frequenze 500, 1000, 2000 hertz nell'orecchio migliore;*

g) *persone con gravissima disabilità comportamentale dello spettro autistico ascritta al livello 3 della classificazione del DSM-5;*

h) *persone con diagnosi di Ritardo Mentale Grave o Profondo secondo classificazione DSM-5, con  $QI <= 34$  e con punteggio sulla scala Level of Activity in Profound/Severe Mental Retardation (LAPMER) <= 8;*



*Fondo nazionale per la non autosufficienza, è istituito il "Fondo regionale per la disabilità", da destinare agli aventi diritto, nei limiti dello stanziamento di bilancio, mediante trasferimenti monetari diretti per ciascun soggetto in relazione al piano individuale di assistenza e da erogarsi mensilmente”.*

Il comma 7 statuisce che: *“Con successivo decreto del Presidente della Regione, da emanarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro e dell'Assessore regionale per la salute, previo parere della VI Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana "Servizi sociali e sanitari", sono definiti i criteri e le modalità di erogazione agli aventi diritto dei trasferimenti monetari diretti a carico del Fondo di cui al comma 1”.*

Con D.P.Reg. n. 532 del 31 marzo 2017, modificato con il D.P.Reg. n. 545 del 10 maggio 2017, sono stati stabiliti i criteri e le modalità di erogazione dei trasferimenti monetari diretti a carico del Fondo.

In particolare, il D.P.Reg. 10 maggio 2017, pubblicato nella GURS 26 maggio 2017, n. 22, si compone di un articolo unico, che sostituisce gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 del precedente decreto, e, tra l'altro, al punto 3, prevede che: *“a tutti i soggetti aventi diritto ... sarà erogato, rispetto al fabbisogno annuo, un contributo pari ad € 1.500,00 mensili”.*

Lo stesso punto prevede, altresì, che il beneficio economico rispetto al fabbisogno annuo sarà erogato a seguito della sottoscrizione del Patto di cura ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000, recante l'impegno a che le somme percepite siano destinate per le finalità di cui all'art. 1 della L.r. n. 4/2017, che integrano gli interventi sanitari previsti nei Piani di assistenza individuali (P.A.I.).

A seguito della pubblicazione nel sito istituzionale della Presidenza della Regione del

*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.*



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv.Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 – e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

citato D.P.Reg. n. 545/2017 è stata data notizia - con apposito Avviso, pubblicato sul sito web della Presidenza della Regione l'11 maggio 2017 - dell'avvio delle procedure per la presentazione delle istanze relative ai benefici di cui alla L.r. n. 4/2017 per i disabili gravissimi.

Il superiore avviso informava che: *“sono aperti i termini per la presentazione delle istanze per l'accesso ai benefici per i disabili gravissimi di cui alla legge regionale n. 4 dell'1 marzo 2017 e al D.P. 532/2017 modificato con D.P. 545 del 10 maggio 2017, pubblicato l'11 maggio 2017”*.

Invero, le superiori istanze andavano presentate entro trenta giorni dalla pubblicazione nella GURS del D.P.Reg. n. 545/2017, e non dalla pubblicazione di quest'ultimo sul sito istituzionale della Presidenza della Regione. Tuttavia, con circolare 24 maggio 2017, a firma congiunta del dirigente generale di codesto Dipartimento e di quello del Dipartimento regionale per le attività sanitarie e osservatorio epidemiologico, è stato precisato che restavano valide le istanze presentate a far data dall'11 maggio 2017, data di pubblicazione del predetto Avviso, comunque le stesse fossero state formulate.

In data 12 maggio 2017 è stata pubblicata nella GURS la L.r. 9 maggio 2017, n. 8, il cui art. 9, comma 1, ha istituito il Fondo unico regionale per la disabilità e per la non autosufficienza *“in favore dei soggetti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, articolo 3, comma 3, e di quelli con disabilità gravissima di cui all'articolo 1 della legge regionale 1° marzo 2017, n. 4, nonché dei disabili psichici ricoverati nelle comunità alloggio, di seguito denominato 'Fondo', al fine di garantire l'attuazione dei livelli di assistenza, anche domiciliare, da destinare, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, ad interventi di assistenza in relazione al progetto individuale di vita, tenuto conto della situazione economica equivalente (ISEE) e degli altri criteri che verranno stabiliti secondo quanto previsto ai successivi commi 4 e 5...”*.

La norma in esame, che si compone di diciotto commi, istituisce un Fondo unico



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

regionale per la disabilità e la non autosufficienza, al fine di garantire l'attuazione dei livelli di assistenza anche domiciliare ai disabili, ivi compresi i disabili gravissimi di cui all'art. 1 della L.r. n. 4/2017, tenendo conto, tra l'altro, della situazione economica equivalente.

La stessa norma:

- individua tra le fonti di finanziamento del Fondo, anche le risorse del Fondo regionale per la disabilità istituito con la L.r. n. 4/2017 (comma 2 lett. a);
- specifica che il Fondo finanzia le prestazioni e i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, non sostitutivi di quelli sanitari, ai sensi della normativa vigente (comma 3);
- prevede che, per l'esercizio finanziario 2017, i criteri e le modalità di erogazione degli interventi di assistenza di cui ai fondi regionali dedicati (comma 2, lett. b) sono stabiliti con decreto del Presidente della Regione da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge (comma 4);
- statuisce che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2018, l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e l'Assessorato regionale della salute elaborano il Piano regionale degli interventi socio-sanitari integrato con il Piano sanitario regionale e con gli altri interventi statali e degli enti locali (comma 5);
- chiarisce, infine, che i trasferimenti monetari diretti a valere sul Fondo unico vanno erogati in relazione al piano individuale di assistenza attraverso la sottoscrizione di un "patto di cura" sottoposto a verifiche periodiche (comma 6).

L'articolo in esame, di non facile lettura, non abroga la previsione di cui al citato art. 1 della L.r. n. 4/2017, ma sembra integrarne, in qualche modo, il contenuto.

3. Passando ora all'esame del quesito posto da codesto Dipartimento - che chiede a questo Ufficio di chiarire "se permangono in vigore le modalità di erogazione del beneficio" stabilite dal D.P.Reg. n. 545/2017, nonostante la successiva entrata in vigore dell'art. 9 della L.r. n. 8/2017 - si osserva quanto segue.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

HK  
RDS

La dottrina e la giurisprudenza amministrativa hanno più volte affrontato la questione relativa alla sopravvenienza di norme nel corso di un procedimento amministrativo.

Il principio che viene tradizionalmente utilizzato per determinare la disciplina giuridica da applicare in tali ipotesi è quello del *tempus regit actum*.

Tale principio trova riconoscimento nel nostro ordinamento giuridico nell'art. 11 delle *Disposizioni sulla legge in generale* (Preleggi), ai sensi del quale: “*La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*”.

La superiore regola esprime un principio di ordine generale, applicabile ad ogni branca del diritto, per cui la legge non deve essere ordinariamente retroattiva e può esserlo solo ove la stessa si qualifichi espressamente come tale.

In virtù di tale disposizione, ogni atto deve trovare il proprio regime giuridico di riferimento nella normativa in vigore nel tempo in cui è stato posto in essere (cfr. Diritto.it - Diritto amministrativo: Il principio *Tempus regit actum* e la tutela delle posizioni soggettive nel procedimento amministrativo, Lo Biundo Leonardo, 2008).

E', pertanto, pacifico che la norma sopravvenuta non si applica ai rapporti giuridici che siano ancora pendenti, in quanto ciascun atto giuridico si deve realizzare nel concorso delle circostanze e degli atti preparatori richiesti dalla legge al tempo in cui viene alla luce (cfr. *ex multis* G.U. Rescigno, L'atto normativo, Bologna, 1998, p.103 e P. Virga, Diritto Amministrativo, vol. II, Milano, 1999, p. 88).

Anche la giurisprudenza prevalente si è richiamata al superiore canone interpretativo, mettendo in risalto che tutti gli atti ed i provvedimenti amministrativi devono essere formati nel rispetto della normativa vigente al momento della loro emanazione (Cons. Stato, Sez IV, 7 maggio 1999, n. 799; Cons. Stato, Sez. V, Sent. 6 settembre 2017, n. 4215).



Alla luce delle superiori considerazioni e delle disposizioni normative richiamate, lo Scrivente - pur evidenziando le difficoltà incontrate nel tentativo di coordinare le disposizioni di cui all'art. 9 della L.r. n. 8/2017 con la normativa previgente, in assenza di norme transitorie o di abrogazioni espresse - ritiene che il beneficio previsto dall'art.1, comma 1, della L.r. n. 4/2017 possa essere erogato secondo le modalità stabilite dal più volte citato D.P.Reg. 10 maggio 2017, n. 545.

Tale ultimo decreto, di modifica del precedente decreto del 31 marzo 2017, è stato, infatti, adottato, seppure solo qualche giorno prima dell'entrata in vigore del citato art. 9 della L.r. n. 8/2017, sulla base della disciplina allora vigente, che non prevedeva alcun riferimento alla situazione economica equivalente (ISEE).

Peraltro, tale orientamento sembra più idoneo a tutelare le posizioni soggettive dei disabili gravissimi che hanno partecipato all'avviso in questione secondo i criteri e le modalità già definiti dai due decreti presidenziali.

Inoltre, la modifica dei predetti decreti in relazione ad un Avviso pubblicato da alcuni mesi - per il quale, tra l'altro, con apposita circolare sono state fatte salve le domande presentate a far data dall'11 maggio 2017 e cioè prima che fosse pubblicato nella GURS il D.P.Reg. n. 545/2017 - determinerebbe, inevitabilmente, oltre che ulteriori disagi per i soggetti interessati, anche il sorgere di numerosi contenziosi.

Va, infine, rilevato che il riferimento alla “*situazione economica equivalente (ISEE)*”, contenuto nel più volte citato art. 9, comma 1, della L.r. n. 8/2017, appare del tutto indeterminato e, ai fini di una sua applicazione, richiederebbe una ulteriore e più puntuale specificazione, forse anche da parte dello stesso legislatore, trattandosi, peraltro, di soggetti meritevoli di particolare tutela.

Ciò posto, non può non evidenziarsi come ogni decisione in merito all'applicazione dei



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv.Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

HK.  
YOB

superiori decreti rientri nella esclusiva competenza e responsabilità di codesto Dipartimento chiamato, nell'ambito delle funzioni proprie e peculiari allo stesso ascritte, ad individuare percorsi operativi che, ancorchè condotti alla stregua di norme giuridiche, richiedono la conoscenza di una serie di elementi (per es. numero delle istanze presentate, relativa copertura finanziaria) non in possesso di questo Ufficio.

In ogni caso, per il futuro, i superiori criteri andranno riconsiderati anche alla luce di quanto previsto dall'art. 9 della L.r. n. 8/2017.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

\*\*\*\*\*

Gli altri quesiti formulati con la nota 29 giugno 2017, n. 23543 sono archiviati.

Lo Scrivente li esaminerà solo ove codesto Dipartimento, con una nuova richiesta di parere, li riformuli in modo meno schematico, indicando per ognuno di essi il proprio avviso.

\*\*\*\*\*

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

Avv. Maria Rosa Brancato

L'AVVOCATO GENERALE



Avv. Maria Mattarella



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Avv. Maria Rosa Brancato tel 091.7074910 - e.mail: mariarosa.brancato@regione.sicilia.it

