



[Indietro](#)

Publicato il 27/09/2017

N. 00637/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00917/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 917 del 2012, proposto dai sigg.ri
-OMISSIS-e -OMISSIS-, attraverso i propri rispettivi amministratori di sostegno, sig. -OMISSIS-e sig.
-OMISSIS-, nonché dai sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS- in proprio, tutti rappresentati e difesi dall'avv.
Bruno Barbieri e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso, in Bologna, via Lemonia, n. 21

contro

Comune di Bologna, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria
Montuoro e Giulia Carestia e con domicilio eletto presso l'Avvocatura Civica, in Bologna, piazza
Maggiore, n. 6

per l'accertamento e la declaratoria

del principio per cui, in base alla normativa vigente, il solo soggetto tenuto ad una contribuzione in
favore del Comune di Bologna ai costi di vitto e trasporto in relazione al servizio del centro diurno per
handicap gravi è l'utente e non altri membri del suo nucleo familiare e che, pertanto, ogni richiesta di
pagamento rivolta dal Comune di Bologna ai familiari dell'utente si deve considerare illegittima
per l'accertamento e la declaratoria

del diritto dei familiari dell'utente alla restituzione delle somme ad essi indebitamente richieste dal
Comune di Bologna e dagli stessi pagate, anche a seguito di solleciti e diffide di azioni monitorie in caso
di mancato pagamento

quindi per l'accertamento e la declaratoria

dell'illegittimità delle determinazioni assunte dal Comune di Bologna con le note inviate in data 6 giugno
2012, a mezzo delle quali l'Ente locale ha rigettato la richiesta degli odierni ricorrenti ed ha continuato a
sostenere la legittimità della pretesa di somme nei confronti del sig. -OMISSIS-e della sig.ra -OMISSIS-
quale contribuzione ai costi di vitto e trasporto per il servizio diurno destinato ai portatori di handicap
grave

per conseguenza, per l'accertamento

del diritto dei ricorrenti a non pagare alcuna somma al Comune di Bologna a titolo di contribuzione ai

costi di vitto e trasporto per la frequentazione del centro diurno per i portatori di handicap gravi, e ad ottenere la restituzione delle somme ad essi indebitamente richieste, sino ad oggi, dal Comune di Bologna in subordine, per l'accertamento e la declaratoria

che, in ogni caso, l'entità della contribuzione richiesta dal Comune è tale da privare di fatto di ogni autonomia finanziaria i ricorrenti sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-, minando in tal modo la loro dignità ed autostima

e, conseguentemente, per la declaratoria

di illegittimità delle richieste di pagamento del Comune di Bologna, contestate con le diffide del 26 aprile 2012, nonché del rifiuto del Comune di Bologna di cessare le stesse richieste di pagamento, di cui alla nota del 31 maggio 2012, PG. n. 132686 del 1° giugno 2012, relativa alla diffida del sig. -OMISSIS-, ed alla nota del 4 giugno 2012, PG. n. 134648 di pari data, relativa alla diffida del sig. -OMISSIS-.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

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

Viste la memoria difensiva e l'ulteriore documentazione dei ricorrenti;

Viste, altresì, la memoria difensiva e la documentazione del Comune di Bologna;

Vista la memoria di replica dei ricorrenti;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 27 giugno 2017 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Visto l'artt. 74 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.);

Visto, altresì, il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice privacy)

Considerato che con il ricorso indicato in epigrafe i sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-, attraverso i propri rispettivi amministratori di sostegno, sig. -OMISSIS-e sig. -OMISSIS-, nonché i sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS- in proprio, agiscono:

- per l'accertamento e la declaratoria del principio per cui, in base alla normativa vigente, il solo soggetto tenuto ad una contribuzione in favore del Comune di Bologna ai costi di vitto e trasporto in relazione al servizio del centro diurno per handicappati gravi è l'utente e non altri membri del suo nucleo familiare e che, pertanto, ogni richiesta di pagamento rivolta dal Comune di Bologna ai famigliari dell'utente si deve considerare illegittima;

- per l'accertamento e la declaratoria del diritto dei famigliari dell'utente alla restituzione delle somme ad essi indebitamente richieste dal Comune di Bologna e dagli stessi pagate, anche a seguito di solleciti e diffide di azioni monitorie in caso di mancato pagamento;

- quindi, per l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità delle determinazioni assunte dal Comune di Bologna con le note inviate in data 6 giugno 2012, a mezzo delle quali l'Ente locale ha rigettato la richiesta dei ricorrenti ed ha continuato a sostenere la legittimità della pretesa di somme nei confronti del sig. -OMISSIS-e della sig.ra -OMISSIS- quale contribuzione ai costi di vitto e trasporto per il servizio diurno destinato ai portatori di handicap grave;

- per conseguenza, per l'accertamento del diritto dei ricorrenti stessi a non pagare alcuna somma al Comune di Bologna a titolo di contribuzione ai costi di vitto e trasporto per la frequentazione del centro diurno per i portatori di handicap gravi, e ad ottenere la restituzione delle somme ad essi indebitamente

richieste, sino ad oggi, dal Comune di Bologna;

- in subordine, per l'accertamento e la declaratoria che, in ogni caso, l'entità della contribuzione richiesta dal Comune è tale da privare di fatto di qualsiasi autonomia finanziaria i sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-, minando in tal modo la loro dignità ed autostima;

- conseguentemente, per la declaratoria di illegittimità delle richieste di pagamento del Comune di Bologna, contestate con le diffide del 26 aprile 2012, nonché del rifiuto del Comune di Bologna di cessare le stesse richieste di pagamento, di cui alla nota del 31 maggio 2012, PG. n. 132686 del 1° giugno 2012, relativa alla diffida del sig. -OMISSIS-, ed alla nota del 4 giugno 2012, PG. n. 134648 di pari data, relativa alla diffida del sig. -OMISSIS-;

Considerato che, in punto di fatto, i ricorrenti espongono:

- di essere – i sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS- – ambedue portatori di handicap grave, che ha comportato la dichiarazione della loro invalidità al 100% in via definitiva (irreversibile) e di frequentare entrambi il centro diurno del Comune di Bologna;

- che in date 30 maggio 2011, 23 novembre 2011 e 14 marzo 2012 il Comune di Bologna inviava al sig. -OMISSIS-una diffida ad adempiere al pagamento di € 1.620,24 quale contribuzione al costo pasto per i mesi da gennaio 2010 a giugno 2011, minacciando, in caso negativo, di avviare la procedura di riscossione coattiva del credito;

- che in data 27 aprile 2012 il sig. -OMISSIS-, genitore ed amministratore di sostegno del sig. -OMISSIS-, invitava il Comune di Bologna ad annullare in autotutela le succitate richieste di pagamento, ma che il Comune replicava con nota PG. n. 134648 del 4 giugno 2012, respingendo detto invito ed insistendo per la legittimità delle proprie pretese creditorie;

- che analogamente il Comune chiedeva alla sig.ra -OMISSIS- il pagamento di € 448,92 per il periodo luglio–dicembre 2010 e di € 595,98 per il periodo gennaio–giugno 2011, respingendo con nota PG. n. 132686 del 1° giugno 2012 la diffida/richiesta di annullamento in autotutela avanzata al riguardo dal sig. -OMISSIS- con missiva del 2 maggio 2012;

Considerato che, in diritto, i ricorrenti deducono con un unico motivo le censure di violazione della convenzione di New York del 13 dicembre 2006, sui diritti delle persone con disabilità; violazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 e del d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130; violazione dell'art. 3, comma 3, e dell'art. 4 della l. 5 febbraio 1992, n. 104;

Considerato che in sintesi gli esponenti lamentano:

- che il Comune di Bologna non avrebbe alcun titolo per pretendere dai sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-, quali utenti del servizio del centro diurno riservato ai disabili gravi, il pagamento di somme per costi di trasporto e vitto nella misura richiesta dal Comune stesso, in quanto eccessiva rispetto al “reddito” dei due ricorrenti sopra citati, i quali, in realtà, percepiscono solo la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento;

- che il Comune di Bologna: 1) avrebbe dovuto considerare unicamente la situazione economica del soggetto assistito per le prestazioni sociali erogate, senza, pertanto, avanzare richieste di pagamento al sig. -OMISSIS-ed al sig. -OMISSIS-; 2) non avrebbe dovuto considerare la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento (uniche fonti di entrata dei sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-) quali redditi a fini I.R.P.E.F. e, quindi, non avrebbe dovuto conteggiarli neppure ai fini dell'I.S.E.E.; 3) non avrebbe dovuto utilizzare, per il calcolo dell'I.S.E.E., i dati dei redditi degli altri facenti parte del nucleo familiare dei

soggetti disabili, sulla base del principio di cui all'art. 3, comma 2-ter, del d.lgs. n. 109/1998, che, per le prestazioni sociali rivolte a persone con handicap permanente grave, impone di tener conto della situazione economica del solo assistito e che sarebbe da considerare principio immediatamente applicabile, pur in difetto del decreto attuativo dell'art. 3, comma 2-ter, cit.;

- che, in ogni caso, agli utenti del centro diurno verrebbe chiesto dal Comune di contribuire ai costi di vitto e trasporto, mediamente, per circa € 180,00 al mese, per un totale di € 2.160,00 annui, cioè per un ammontare pari a circa il 25% della sommatoria tra la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento. Poiché, però, detta indennità è finalizzata a permettere al disabile di usufruire di un aiuto in termini di accompagnamento, di cui necessita proprio a causa della gravità del suo stato di salute, la stessa non potrebbe essere giammai considerata, sicché il raffronto – peraltro improprio, poiché la pensione di invalidità non è valutata ai fini della dichiarazione I.S.E.E. – dovrebbe essere condotto in relazione alla ridetta pensione. Orbene, la contribuzione pretesa dal Comune di Bologna ammonterebbe a circa l'80% della pensione di invalidità e, quindi, anche se si volesse considerare legittima la richiesta di contribuzione ai costi del servizio diurno, la stessa non potrebbe assurgere agli importi pretesi dal Comune di Bologna, data la loro eccessività;

Considerato che si è costituito in giudizio il Comune di Bologna, depositando, in vista dell'udienza pubblica, memoria difensiva con documentazione sui fatti di causa e concludendo per la reiezione del ricorso, in quanto infondato;

Considerato che i ricorrenti hanno depositato memoria di replica, insistendo nelle conclusioni già rassegnate;

Osservato che, in esito all'udienza pubblica di merito del 27 giugno 2017, la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto, in via preliminare, di dover affermare la devoluzione della controversia alla giurisdizione esclusiva di questo G.A. in materia di servizi pubblici ex art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., poiché, se è vero che in teoria la controversia stessa ha ad oggetto la non debenza di canoni o corrispettivi per l'erogazione di un pubblico servizio (e, quindi, potrebbe rientrare nell'eccezione di cui all'art. 133, comma 1, lett. c), cit.), tuttavia essa coinvolge l'esercizio di poteri discrezionali della P.A. in ordine alla determinazione dei suddetti canoni o corrispettivi e, perciò, appartiene alla giurisdizione esclusiva del G.A. (cfr. C.d.S., Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2434; T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 18 maggio 2015, n. 208);

Ritenuta la sussistenza degli estremi per pronunciare sentenza cd. semplificata, ai sensi dell'art. 74 c.p.a., essendo il ricorso palesemente fondato e da accogliere, nei termini e nei limiti che di seguito si vanno ad esporre;

Considerato che, in specie, la palese fondatezza del ricorso emerge dai seguenti elementi:

- il Comune di Bologna, sia nelle già citate note PG. n. 132686 del 1° giugno 2012 e PG. n. 134648 del 4 giugno 2012 (di risposta alle diffide dei sigg.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-), sia nella propria difesa in giudizio, ha affermato:

1) di avere approvato, con delibera ODG n. 122/2008 del 21 luglio 2008, il regolamento generale in materia di servizi sociali (v. doc. 11 della difesa comunale), il cui art. 13, comma 3, lett. a), dispone che “ai fini della valutazione dei requisiti per l'accesso alle prestazioni e per la relativa tariffazione, il Comune... si attiene alle seguenti configurazioni del nucleo di riferimento.....: a) per le persone portatrici di

handicap... si considera il solo diretto interessato". I criteri per la contribuzione ai costi dei servizi socio-riabilitativi diurni e residenziali per i disabili adulti sono stati fissati con delibera ODG n. 127 del 26 aprile 1993;

2) che le prestazioni sono gratuite per gli utenti che non sono titolari di reddito, né usufruiscono di provvidenze economiche, a prescindere dalla valutazione dei redditi dei familiari, mentre per coloro che hanno redditi personali, ancorché esenti a fini I.R.P.E.F. (pensioni di invalidità ed indennità di accompagnamento), si richiede una contribuzione alle spese di trasporto e di vitto di cui si è fruito, la quale consiste in una quota piena, per i redditi superiori ad € 516,00 mensili, pari ad € 5,16 per il pasto ed € 2,58 per il trasporto, ed in una quota ridotta per i redditi inferiori ad € 516,00 mensili, in proporzione al reddito goduto;

3) che, quindi, il sistema tariffario vigente, pur non essendo basato sull'I.S.E.E., si porrebbe in linea con la ratio della normativa in materia di contribuzioni alle prestazioni da parte degli utenti disabili, in quanto la situazione economica, sulla base della quale vengono determinati il se e il quanto della contribuzione, è sempre e solo quella dell'assistito e non coinvolge in alcun modo gli altri membri del nucleo familiare;

4) che, in particolare, il menzionato sistema sarebbe conforme alla l.r. n. 2/2003 (recante norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), la quale, all'art. 49, comma 3, lettere a) e b), nel disciplinare le modalità di concorso degli utenti alla copertura del costo dei servizi sociali, socio-educativi e socio-sanitari, ha stabilito i seguenti due criteri: a) applicazione, in via generale, dell'indicatore della situazione economica del solo assistito; b) previsione, quale criterio ulteriore per la valutazione della situazione economica equivalente dell'assistito, del computo di eventuali indennità di natura previdenziale e assistenziale percepite dall'utente, esenti ai fini I.R.P.E.F.;

- il Comune di Bologna ha, altresì, eccettuato l'inapplicabilità alla fattispecie in esame della differente disciplina dettata dall'art. 2-sexies del d.l. 29 marzo 2016, n. 42 (convertito con l. 26 maggio 2016, n. 89), il quale ha per la prima volta esplicitamente escluso dal reddito di riferimento dell'assistito i trattamenti indennitari esenti dall'I.R.P.E.F.: trattasi, infatti, di disciplina entrata in vigore solo il 26 maggio 2016 e, quindi non applicabile *ratione temporis* al caso di specie, che si riferisce a richieste di pagamento per servizi fruiti dai ricorrenti in periodi antecedenti;

- nello specifico, al sig. -OMISSIS-sono state inviate tre diffide (v. docc. 2-4 del Comune), recanti rispettivamente richiesta di pagamento di € 577,92 (periodo gennaio–giugno 2010), € 433,44 (luglio–dicembre 2010) ed € 608,88 (gennaio–giugno 2011); alla sig.ra -OMISSIS- sono state, invece, inviate due diffide (v. docc. 7-8 del Comune) recanti rispettivamente richiesta di pagamento di € 448,92 (luglio–dicembre 2010) ed € 595,98 (gennaio–giugno 2011);

- il Comune di Bologna, tuttavia, non ha considerato che l'art. 2-sexies del d.l. n. 42/2016 è stato emanato "nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159 (cioè il regolamento relativo alla revisione delle modalità di determinazione ed ai campi di applicazione dell'I.S.E.E.), volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sezione IV, nn. 00841, 00842 e 00838 del 2016";

- orbene, le predette sentenze del Consiglio di Stato, pubblicate il 29 febbraio 2016 e dal contenuto coincidente sulla specifica questione, hanno espressamente escluso la possibilità di ricomprendere l'indennità di accompagnamento e le misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito, in una

qualsiasi nozione di “reddito” assunta dal diritto positivo. In particolare, tali indennità e misure non sono configurabili né come “reddito prodotto” (essenzialmente, il reddito ai fini I.R.P.E.F.), né come “reddito entrata” (cioè come reddito rideterminato rispetto al regime impositivo I.R.P.E.F, in modo da includervi redditi esenti dalla tassazione I.R.P.E.F, al fine di ottenere una definizione più realistica di “capacità contributiva”): ciò, perché in questi casi non vi è alcuna remunerazione di uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale) in un dato periodo di tempo;

- in altre parole, secondo il Consiglio di Stato, l'indennità di accompagnamento e le succitate forme risarcitorie non rientrano in nessuna definizione di “reddito”, perché esse non servono a remunerare alcunché, né all'accumulo del patrimonio personale, ma sono rivolte a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendentemente da ogni eventuale prestazione assistenziale attiva) situazione di inabilità, che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. Siffatte indennità o il risarcimento – aggiunge il Consiglio di Stato – sono accordati a chi si trova già così com'è in una situazione di svantaggio, al fine di pervenire ad una posizione uguale rispetto a chi non soffre di tale svantaggio e di ristabilire una parità morale e competitiva;

- se così è – ed il Collegio non ha alcun motivo di dissentire da tali conclusioni, peraltro recepite e fatte proprie “de futuro” dal medesimo Legislatore –, è, però, indubbio che ab origine l'indennità di accompagnamento e le misure compensative dell'inabilità avevano i suesposti caratteri e, quindi, ab origine non rientravano in nessuna nozione di “reddito”, con il corollario che non avrebbero dovuto essere giammai computate al fine di stabilire la soglia reddituale dell'assistito rilevante per la sua compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali;

- in altre parole, mentre la legge (per quanto qui rileva: l'art. 2-sexies, comma 1, lett. a), del d.l. n. 42/2016, conv. con l. n. 89/2016), salvi i casi eccezionali di legge retroattiva, non dispone che per l'avvenire, le tre sentenze del Consiglio di Stato poc'anzi citate hanno operato una ricognizione di principi già esistenti, delineando le caratteristiche di misure (l'indennità di accompagnamento e le forme di risarcimento dell'inabilità) per come esse erano nell'ordinamento vigente, a prescindere dall'intervento del Legislatore del 2016;

- per conseguenza, tali misure, già prima dell'intervento legislativo de quo ed indipendentemente dallo stesso, non costituivano “reddito”, in nessun senso, e non avrebbero dovuto essere considerate come tali dal Comune di Bologna. La legge regionale e i regolamenti comunali avrebbero dovuto esser interpretati in senso conforme ai suesposti principi, se del caso ricorrendo alla disapplicazione delle previsioni regolamentari illegittime;

- di qui la palese fondatezza del ricorso, attesa l'illegittimità delle pretese di pagamento avanzate dal Comune di Bologna nei confronti degli odierni ricorrenti;

Ritenuto in definitiva, alla luce di quanto si è esposto, di dover dichiarare il ricorso manifestamente fondato ex art. 74 c.p.a., vista la fondatezza del medesimo, nei termini esposti;

Ritenuto, per l'effetto, di dover dichiarare illegittima la richiesta avanzata dal Comune di Bologna con le note più sopra citate nei confronti dei sigg.ri -OMISSIS- e -OMISSIS-, al fine di ottenere il pagamento da parte di questi ultimi di una contribuzione per i costi di vitto e trasporto in relazione ai periodi gennaio 2010/giugno 2011 (sig. -OMISSIS-) e luglio 2010/giugno 2011 (sig.ra -OMISSIS-);

Ritenuto, altresì, di dover dichiarare la non debenza da parte dei ricorrenti in favore del Comune di Bologna delle somme dal medesimo richieste;

Ritenuto, invece, di non poter accogliere la domanda dei ricorrenti di restituzione delle somme che gli stessi avrebbero indebitamente pagato al Comune di Bologna, attesa la sua genericità e per non avere i ricorrenti adeguatamente comprovato i suddetti pagamenti indebiti;

Ritenuto, ancora, di dover respingere la domanda di declaratoria dell'illegittimità delle richieste di pagamento rivolte dal Comune di Bologna ai famigliari dell'utente, nonché quella di restituzione delle somme che i famigliari stessi avrebbero indebitamente pagato, avendo il Comune di Bologna documentato di aver basato le proprie pretese di pagamento unicamente sul "reddito" dell'assistito e non già sui redditi degli altri membri del suo nucleo familiare (e ciò, in disparte la legittimità della nozione di reddito dell'assistito assunta dal Comune);

Ritenuto, da ultimo, di dover compensare le spese, attesa l'esistenza di precedenti giurisprudenziali difformi sulla questione scrutinata

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna – Sede di Bologna – Sez. Seconda, così definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione, dichiarando l'illegittimità delle richieste di pagamento formulate dal Comune di Bologna nei confronti dei ricorrenti e la non debenza, da parte di questi ultimi, delle somme oggetto delle predette richieste.

Compensa le spese.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 22, comma 8, del d.lgs. n. 196/2003, dà mandato alla Segreteria di procedere, in ogni ipotesi di diffusione del presente provvedimento, ad oscurare le generalità, nonché qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone in esso comunque citate.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del giorno 27 giugno 2017, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Maria Ada Russo, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Giancarlo Mozzarelli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.