

N. R.G. 19471/2019



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA
SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Marco Gattuso ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 19471/2019 promossa da:

EREDI D. [REDACTED] con il patrocinio dell'avv. PIZZI PAOLA e dell'avv. MUMOLO ANTONIO (MMLNTN62S22B180Q) VIA SAN FELICE 6 40100 BOLOGNA, elettivamente domiciliato in VIA SAN FELICE N.6 40100 Bologna presso il difensore avv. PIZZI PAOLA

Attori opposti

contro

[REDACTED] (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. [REDACTED] e dell'avv. [REDACTED] ([REDACTED]) V [REDACTED], elettivamente domiciliato in [REDACTED] presso il difensore avv. [REDACTED]

Convenuta opposta

Conclusioni delle parti

Per parte attrice opponente:

All'udienza del 16 giugno 2021, come da nota scritta ai sensi dell'art. 221, comma 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77.

Per parte convenuta opposta:

All'udienza del 16 giugno 2021, come da nota scritta ai sensi dell'art. 221, comma 4, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77.

1.

Con atto di citazione ritualmente notificato, _____, nella sua qualità di amministratore di sostegno provvisorio del proprio fratello _____, residente in _____ alla _____, affetto da grave disabilità, svolgeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo avente ad oggetto l'importo di € 9.027,18 per contribuzione economica dell'assistito per la frequentazione dal giugno 2009 (quando aveva interrotto i pagamenti) al dicembre 2018, di un centro semiresidenziale e per attività di trasporto e mensa, rilevando l'illegittima considerazione, quale reddito del disabile, della pensione di invalidità e di un assegno di accompagnamento.

Si costituiva l'opposta chiedendo il rigetto dell'opposizione.

In seguito ad alcuni rinvii della prima udienza del 19 marzo 2020 (coincidente con l'insorgenza della pandemia da Covid 19 e la sospensione *ex lege* delle attività processuali), all'udienza del 14 maggio 2020, tenutasi con modalità cartolare, veniva rigettata l'istanza di concessione della provvisoria esecuzione, attesa la necessità di approfondimento giuridico della fattispecie, e venivano concessi i termini ex art. 183, sesto comma c.p.c.; rilevata quindi la carenza di richieste istruttorie, la causa veniva rinviata per la precisazione delle conclusioni. Con comparsa in data 18 maggio 2021, dato atto del decesso dell'opponente, si costituivano in giudizio gli eredi _____, personalmente, _____ e _____ la causa all'udienza del 16 giugno 2021 veniva trattenuta in decisione con concessione di termini per comparse conclusionali e repliche.

2.

L'opposizione deve essere accolta per le ragioni che seguono.

3.

Si deve osservare, preliminarmente, come parte opposta abbia agito nella specie, a prescindere dalla propria soggettiva qualificazione quale azienda pubblica partecipata, per il recupero di un credito vantato *iure privatorum*, nell'ambito di un rapporto di natura *lato sensu* negoziale, sicché non può dubitarsi della giurisdizione del giudice adito, con rito

monitorio, dalla stessa parte opposta.

Nell'ambito del giudizio di opposizione l'opponente ha negato la sussistenza del credito, chiedendo la disapplicazione delle disposizioni di natura amministrativa che imporrebbero la compartecipazione dell'assistito ai costi dell'attività di assistenza.

4.

Riguardo al merito, è pacifico che l'attore opponente versasse in stato di gravissima disabilità, che sin dal marzo 2007 usufruisse del servizio di assistenza semiresidenziale gestito dalla convenuta opposta e che avesse interrotto il pagamento del contributo previsto a suo carico sin dal giugno 2009, maturando un debito complessivo di € 9.027,18.

È altresì pacifico che il medesimo percepisse una pensione di invalidità (€ 285,99) e un assegno di accompagnamento (€ 517,84), per importo complessivo mensile di € 803,50, e che non godesse di altra fonte di reddito.

È, ancora, pacifico che la compartecipazione mensile richiesta dalla convenuta sia stata pari ad € 137,60 mensili, che, secondo i calcoli esposti dall'opposta e mai contestati dall'opponente, è pari «al 5,07% circa del costo complessivo mensile sostenuto dalla collettività (AUSL e ASP) che si fa carico del 94,93% del costo di assistenza nei centri semiresidenziali pari ad € 2.577,80» (così in comparsa di risposta, pag. 11).

5.

Essendo questi i fatti pacifici e non contestati, è dunque oggetto di controversia se le provvidenze economiche percepite dal cittadino in stato di grave disabilità a titolo di pensione di invalidità e di indennità di accompagnamento possano essere considerate o meno rilevanti ai fini della quantificazione del contributo dovuto per prestazioni socioassistenziali.

Oggetto di dibattito è, in buona sostanza, se sia legittimo il provvedimento amministrativo che ha consentito all'opposta di assumere l'indennità di accompagnamento e la pensione di invalidità tra le voci da valutare ai fini della determinazione della quota eventualmente dovuta dall'opponente quale compartecipazione all'assistenza.

6.

La determinazione della compartecipazione dell'utente tenendo conto, ai fini della individuazione della sua «situazione economica», anche di quanto percepito a titolo di

pensione di invalidità e di indennità di accompagnamento deriva nel caso di specie da disposizioni dell'Ente comunale e, secondo quanto dedotto dalla parte opponente e non confutato dall'opposta, in particolare dalla Delibera n. 108 del 17 dicembre 2009 del Comune di Calderara di Reno, territorialmente competente in ragione della residenza del disabile, e, in particolare, dall'art. 4 della detta Delibera (doc. 9 opponente).

Ulteriori delibere comunali documentate dalla parte opposta non paiono invece conferenti sul punto, non prevedendo nulla in ordine alla rilevanza o meno di quanto percepito a titolo di pensione di invalidità e di indennità di accompagnamento ai fini della compartecipazione dell'utente, atteso che hanno, invece, ad oggetto l'approvazione, anno per anno, del *quantum* delle rette per i servizi sociali e non, appunto, le modalità di contribuzione dell'assistito (cfr. doc. 8-16 opposta).

7.

Riguardo al quadro normativo di riferimento, va osservato quanto segue.

7.1.

Il D.lgs. n. 109/1998 (*«Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449»*), al cui art. 1 si legge «il presente decreto individua, in via sperimentale, criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche») stabiliva al quarto comma dell'art. 2 (*«Criteri per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente»*), che *«l'indicatore della situazione economica è definito dalla somma dei redditi, come indicato nella parte prima della tabella 1»* e al comma 2-ter dell'art. 3 (*«Integrazione dell'indicatore della situazione economica e variazione del nucleo familiare da parte degli enti erogatori»*) prevedeva che *«limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave»*, rimanda a un emanando *«decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) adottato (...) al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in*

relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione».

Il disposto di cui all'art. 3, comma 2-ter, da ultimo menzionato e reiteratamente richiamato dalle parti, non appare tuttavia dirimente sul punto (*i. e.*: sui criteri di determinazione della contribuzione da parte dell'assistito), atteso che non pare chiarire in modo certo e univoco in che termini vada determinata la detta «situazione economica».

La detta locuzione appare invero di per sé neutra, potendo ben riferirsi tanto alle capacità reddituali in senso stretto che a ulteriori provvigioni di natura assistenziale. Certamente il generico rinvio alla «situazione economica» non vale ad escludere tassativamente la rilevanza di provvigioni non aventi specifica natura giuridica di redditi rilevanti ai fini Irpef. A ben vedere, tuttavia, il riferimento della norma alla «situazione economica *del solo assistito*» pare meno diretta ad estendere i criteri di valutazione della situazione economica alle dette provvigioni, che a escludere che possa darsi nella specie rilievo alle condizioni reddituali e patrimoniali del nucleo familiare, dovendosi avere riguardo, appunto, «al solo assistito», sicché dalla detta disposizione non può trarsi, di per sé, una indicazione legislativa univoca, potendosi solo desumere che all'epoca la valutazione di elementi economici diversi dal reddito non fosse stata esplicitamente esclusa dal Legislatore.

7.2.

In seguito al D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*) che al suo art. 5 (*Introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie*) prevedeva un emanando Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (da ora: DPCM) diretto ad «adottare una definizione di reddito disponibile *che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale*», è stato quindi emanato il DPCM del 5 dicembre 2013, n. 159 (*Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE*) che al secondo comma dell'art. 4 (*Indicatore della situazione reddituale*) espressamente prevedeva che «il reddito di ciascun componente il nucleo familiare è ottenuto sommando le seguenti componenti: (...) *f) trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche, laddove non siano già inclusi nel reddito*

complessivo di cui alla lettera a)» (corsivi aggiunti).

Com'è altresì noto, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima ha annullato il detto art. 4, comma 2, lett. f), DPCM n. 159/2013, assumendone la illegittimità (con sentenza n. 2458/15, confermata dal Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza n. 838 del 2016, v. anche le sentenze gemelle del Consiglio di Stato n. 841 e 842).

7.3.

Successivamente, l'art. 2 *sexies*, terzo comma, D.L. n. 42 del 2014 («*ISEE dei nuclei familiari con componenti con disabilità*») introdotto dal D.L. 29 marzo 2016, n. 42, convertito con la legge n. 89 del 2016, ha quindi stabilito che «nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sezione IV, nn. 00841, 00842 e 00838 del 2016, nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare che ha tra i suoi componenti persone con disabilità o non autosufficienti, come definite dall'allegato 3 al citato DPCM n. 159 del 2013, anche ai fini del riconoscimento di prestazioni scolastiche agevolate, sono apportate le seguenti modificazioni: a) *sono esclusi dal reddito disponibile* di cui all'articolo 5 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, *i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari*, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, *laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF*» (corsivi aggiunti).

7.4.

Non pare, invece, che assuma specifica rilevanza precettiva e cogente il disposto di cui all'art. 49, comma 3, lett. b), Legge Regionale Emilia Romagna n. 24 del 22 dicembre 2009, richiamato dall'opposta, per cui «*con specifica direttiva della Giunta regionale*, acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, da sottoporre a verifica dopo il primo biennio di applicazione, *sono definite le modalità di concorso da parte degli utenti al costo alle prestazioni* relative ai seguenti servizi socio-sanitari: assistenza domiciliare, servizi semiresidenziali e residenziali. *La direttiva tiene conto dei seguenti criteri:* a) applicazione, in via generale, dell'indicatore della situazione economica del solo assistito; b) *previsione, quale criterio ulteriore*, ai fini della valutazione della situazione economica

equivalente dell'assistito, del *computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall'utente*, considerate esenti ai fini IRPEF, da definirsi nella stessa direttiva, fatte salve le indennità di natura risarcitoria» (corsivi aggiunti).

La stessa opposta, invero, non ha mai indicato nel corso del giudizio una «*specifica direttiva della Giunta regionale*» effettivamente emanata in ottemperanza a tale disposto, che abbia dato luogo alla specificazione del detto «criterio ulteriore» regolando i termini del detto «computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall'utente».

Se è vero, infatti, che diverse delibere, menzionate dall'opposta (delibere n. 772/2007, 219/2010, 273/2016), richiamano la contribuzione a carico dell'utente, nessuna di quelle menzionate dettaglia e chiarisce le dette modalità di «computo di eventuali indennità di carattere previdenziale e assistenziale percepite dall'utente». In particolare, non appare dirimente la Delibera della Giunta Regionale n. 219/2010, con cui veniva stabilito che «nella definizione della partecipazione alla spesa a carico degli utenti, le linee di indirizzo del Comitato di distretto (del Comune singolo o dell'Unione dei Comuni) dovranno attenersi alle norme vigenti ed in particolare a quanto indicato all'art 49 della L.R. 24 del 2009 e dei relativi provvedimenti attuativi» (art. 7, Delibera della Giunta Regionale n. 219/2010), atteso che la stessa si limita a rinviare allo stesso art. 49 *cit.* senza, per ciò solo, rendere cogente un principio che, in tutta evidenza, per la stessa Legge Regionale necessitava di una successiva «*specifica direttiva della Giunta regionale*».

Peraltro, dall'esame della stessa Delibera comunale n. 108/2009 *cit.* si rileva come la medesima sia stata emessa «*nelle more della definizione* degli indirizzi regionali in materia di compartecipazione dell'utenza disabile non autosufficiente alla spesa dei servizi, ai sensi dell'art. 49 della Legge Regionale 2/2003» (corsivo aggiunto), sicché appare evidente come la stessa non sia stata emanata in applicazione dei detti indirizzi regionali ma, appunto, «*nelle more della (loro) definizione*».

In ultima analisi, la specifica previsione che l'indennità di accompagnamento e la pensione di invalidità contribuiscano alla determinazione di una quota dovuta dall'assistito quale compartecipazione all'assistenza, deriva non dalla menzionata Legge Regionale (la quale ricadrebbe sotto il controllo della sola Corte Costituzionale), ma da un

provvedimento amministrativo dell'Ente comunale, di talché ne è consentita la disapplicazione avanti al giudice ordinario.

8.

Come evidenziato dall'opposta sin dalla comparsa di risposta e mai contestato dall'opponente, il credito oggetto di causa attiene a spazio temporale antecedente alla entrata in vigore della menzionata riforma del 2016 (di cui *supra*, al § 7.3), per cui le relative norme non sono applicabili *ratione temporis* [in tal senso cfr. la comparsa di risposta, pag. 6, per cui al credito oggetto di azione monitoria non può applicarsi qualsiasi valutazione relativa «alla nuova normativa ISEE introdotta con il DPCM 159/2013 (entrata effettivamente a regime dal 1° gennaio 2015) e con il d.l. n. 42/2016 (convertito, con modificazioni, con la legge 26 maggio 2016, n. 89) non applicabile *ratione temporis* alla causa in oggetto, come del resto affermato dalla stessa opponente (pag. 4 atto di citazione) "La normativa di riferimento è rappresentata dal d.lgs. 31.03.1998 n. 109, così come modificato dal d.lgs. 3.05.2000 n. 130"»]. Tale circostanza di mero fatto può dunque assumersi accertata ex art. 115, primo comma c.p.c..

Il quadro nazionale di riferimento, per il credito oggetto di causa, è dunque quello risalente al menzionato D.lgs. n. 109/1998 che, come detto, non includeva né escludeva espressamente le ulteriori provvigioni assistenziali, richiamando la generica «situazione economica del solo assistito».

9.

Così individuati la specifica disposizione amministrativa rilevante ed il quadro normativo di riferimento applicabile *ratione temporis*, in relazione, dunque, al quesito se, in quel quadro normativo, l'indennità di accompagnamento e la pensione di invalidità potessero contribuire o meno alla determinazione della detta «situazione economica» del disabile grave, non può non darsi atto come sul punto (ossia sulla legittimità di provvedimenti amministrativi di analogo contenuto) si sia già espressa la giurisprudenza amministrativa, e in particolare anche il Consiglio di Stato, con indirizzi di cui si deve necessariamente tenere conto.

9.1.

In particolare, nel quadro normativo antecedente al DPCM del 5 dicembre 2013, n. 159, il Consiglio di Stato, Sezione Terza, con sentenza 28 settembre 2012 n. 5154 aveva

osservato che «se è vero che, ai fini dell'erogazione delle prestazioni assistenziali, occorre fare riferimento all'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), che permette di misurare, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109, la condizione economica delle famiglie sulla base del loro patrimonio (mobiliare ed immobiliare) e dei redditi percepiti, *non può tuttavia escludersi che, per la compartecipazione alla spesa di determinate prestazioni assistenziali (come per il ricovero in una struttura assistenziale), possa tenersi conto anche di redditi che non sono normalmente considerati ai fini della determinazione del reddito utile ai fini ISEE. L'ISEE, che costituisce l'indicatore della situazione economica per poter accedere alle diverse prestazioni sociali e assistenziali, non può infatti ritenersi, per quel che riguarda la compartecipazione alle spese che le amministrazioni sostengono per il ricovero in una struttura assistenziale residenziale o semiresidenziale, l'unico elemento di valutazione della capacità reddituale. (...) Non risulta pertanto illogica (e quindi illegittima) la richiesta del Comune di considerare, ai fini della compartecipazione alla spesa, anche la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento percepite dall'interessata.* Si deve, infatti, considerare che tali emolumenti sono erogati agli aventi diritto, secondo le relative discipline, proprio al fine di consentire a soggetti che sono in difficoltà, a causa delle loro menomazioni, di provvedere ai bisogni della vita. Ma se un soggetto pubblico, come nella fattispecie, interviene per consentire che ai bisogni della vita del soggetto inabile provveda la struttura assistenziale, *non risulta irragionevole che una parte, anche rilevante, delle somme corrisposte (anche) a titolo di pensione di invalidità e di indennità di accompagnamento siano utilizzate per consentire il pagamento di quanto corrisposto dalla struttura per il sostentamento.* 10.- L'indennità di accompagnamento, o assegno di accompagnamento, costituisce infatti un sostegno economico (a carico dello Stato e pagato dall'Inps) per le persone dichiarate totalmente invalide. Tale assegno ha la natura di un contributo forfettario assegnato per il rimborso delle spese conseguenti alla situazione di invalidità. A tal fine le somme corrisposte sono spesso insufficienti ed i familiari delle persone inabili e degli anziani non autosufficienti devono quindi provvedere alle esigenze della vita di tali soggetti anche con altri mezzi. *Ma se il soggetto affetto da totale inabilità è ricoverato in una struttura assistenziale, come nella fattispecie, ed ai suoi bisogni provvedono gli operatori della struttura assistenziale, non si può logicamente escludere*

che, ai fini della compartecipazione al pagamento della struttura assistenziale (che svolge le funzioni che sarebbero state svolte dall'accompagnatore), possa tenersi conto anche dell'importo erogato a titolo di indennità di accompagnamento, determinandosi altrimenti un ingiustificato arricchimento del soggetto interessato (o dei suoi familiari) per la percezione di una indennità che, con il ricovero duraturo del beneficiario nella struttura residenziale, ha perso la sua causa. Considerazioni analoghe possono essere svolte per la pensione di invalidità che ha natura di prestazione assistenziale in favore degli invalidi civili totali e parziali. 11. Sulla base delle esposte considerazioni non può quindi escludersi che, per la compartecipazione alla spesa di ricovero in una struttura assistenziale, possano essere considerati anche redditi normalmente non considerati nell'ISEE» (corsivi aggiunti).

Parimenti, lo stesso Consiglio di Stato, Sezione Terza, con sentenza 21 marzo 2013, n. 1631, in un caso analogo, pur pronunciando l'improcedibilità della domanda, ha ritenuto di sottolineare che «è utile rilevare che l'appello sarebbe infondato anche nel merito alla luce della giurisprudenza più recente della Sezione, che è di recente intervenuta sul punto di merito della presente controversia. La sentenza di questa Sezione n. 5154/2012 ha infatti puntualmente precisato che *gli Enti erogatori possono legittimamente integrare la disciplina in tema di ISEE di cui al D.Lgs. n. 109/1998, prevedendo nei loro regolamenti di tener conto anche di redditi non imponibili e non considerati nella ISEE - quali la pensione di invalidità e la indennità di accompagnamento - ai fini della valutazione della situazione economica degli assistiti per la compartecipazione alle spese per il ricovero in strutture assistenziali, anche se tali redditi non rientrano tra quelli utili per il calcolo dell'ISEE*».

In buona sostanza, prima del 2013, pareva consolidato l'indirizzo della massima Autorità giudiziaria amministrativa nel senso della legittimità del riferimento alla pensione di invalidità e alla indennità di accompagnamento ai fini della valutazione della situazione economica degli assistiti per la compartecipazione alle spese per il ricovero in strutture assistenziali.

9.2.

Successivamente all'emanazione del più volte menzionato DPCM del 5 dicembre 2013, n. 159, la giurisprudenza amministrativa ha, invece, mutato indirizzo.

Come si è visto, a differenza del D.lgs. n. 109/1998, che stabiliva che «l'indicatore della situazione economica è definito dalla somma dei redditi» e per le prestazioni «rivolte a persone con handicap permanente grave» faceva quindi generico riferimento alla «situazione economica del solo assistito», l'art. 4, secondo comma del DPCM del 5 dicembre 2013, n. 159 espressamente prevedeva che «il reddito di ciascun componente il nucleo familiare è ottenuto sommando le seguenti componenti: (...) f) trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche, laddove non siano già inclusi nel reddito complessivo di cui alla lettera a)».

Come si è già rammentato, in seguito a ricorso diretto da parte di alcune associazioni rappresentative degli interessi di cittadini e cittadine gravemente disabili e delle loro famiglie, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima, con sentenza N° 2458/15 ha annullato l'art. 4, comma 2, lett. f), DPCM n. 159/2013, assumendone l'illegittimità.

A tale riguardo nella sentenza del Tar si legge che «non è dato comprendere per quale ragione, nella nozione di “reddito”, che dovrebbe riferirsi a incrementi di ricchezza idonei alla partecipazione alla componente fiscale di ogni ordinamento, sono stati compresi anche gli emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo e/o risarcitorio a favore delle situazioni di “disabilità”, quali le indennità di accompagnamento, le pensioni INPS alle persone che versano in stato di disabilità e bisogno economico, gli indennizzi da danno biologico invalidante, di carattere risarcitorio, gli assegni mensili da indennizzo ex ll. nn. 210/92 e 229/05».

La decisione è stata quindi confermata dal Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza n. 838 del 2016 (v. anche le sentenze gemelle n. 841 e 842).

L'orientamento da ultimo espresso da, ormai, consolidata giurisprudenza amministrativa è dunque nel senso che debba assumersi «illegittimo il regolamento in argomento nella parte in cui computava, nella definizione di reddito imponibile, anche voci aventi natura indennitaria o compensativa, erogate al fine di attenuare una situazione di svantaggio (indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito)» (Consiglio di Stato, decisioni nn. 838, 841 e 842 del 2016).

Tanto la pensione di invalidità che l'indennità di accompagnamento, secondo tale

indirizzo, in quanto diretti a compensare la persona da oggettive situazioni di svantaggio, che già di per sé comportano disagio e diminuita capacità reddituale, e ad assicurare, dunque, il rispetto del principio costituzionale e convenzionale di uguaglianza e non discriminazione, non possono essere contemplati nella definizione della capacità reddituale del soggetto, posto che, appunto, non configurano reddito ma hanno mera funzione indennitaria finalizzata a garantire, per quanto possibile, analoghe condizioni di partenza.

Le stesse non possono essere qualificate giuridicamente, tanto nell'attuale assetto normativo che in quello vigente *ratione temporis*, quali reddito, in quanto hanno per contro la diversa, specifica, funzione di consentire a soggetti fragili di pervenire a una posizione quanto più possibile analoga rispetto a chi non presenta simili svantaggi.

Come efficacemente evidenziato dal Consiglio di Stato «se di indennità o di risarcimento veri e propri si tratta (com'è, p. es., l'indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito), né l'una, né l'altro rientrano in una qualunque definizione di reddito assunto dal diritto positivo, né come reddito – entrata, né come reddito – prodotto (essenzialmente l'IRPEF). In entrambi i casi, per vero, difetta un valore aggiunto, ossia la remunerazione d'uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale, ecc.) in un dato periodo di tempo, con le correzioni che la legge tributaria se del caso apporta per evitare forme elusive o erosive delle varie basi imponibili», tant'è che «non è allora chi non veda che l'indennità di accompagnamento e tutte le forme risarcitorie servono non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendentemente da ogni eventuale prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale. Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva. Pertanto, *la "capacità selettiva" dell'ISEE, se deve scriminare correttamente le posizioni diverse e trattare egualmente quelle uguali, allora non può compiere l'artificio di definire reddito un'indennità o un risarcimento*, ma deve considerarli per ciò che essi sono, perché posti a fronte di una condizione di disabilità grave e già in sé non altrimenti rimediabile» (Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza

n. 838 del 2016, corsivo aggiunto).

9.3.

Tale orientamento della giurisprudenza amministrativa, da cui non pare ragionevole discostarsi, appare dirimente nel caso di specie, atteso che individua un principio d'ordine generale, per cui nel parametro economico di natura reddituale, di riferimento ai fini della determinazione dell'eventuale compartecipazione dell'assistito con disabilità permanente grave alle spese per servizi essenziali, non vanno ricomprese le provvigioni aventi natura giuridica di indennità o risarcimento conseguenti alla condizione di grave disabilità.

Se è vero, difatti, che, come osservato dall'opposta, la frequenza di un centro semiresidenziale «sgrava parzialmente la famiglia dell'utente da costi che altrimenti sarebbe tenuta a sopportare per far fronte alle esigenze ed ai bisogni dell'inabile», non può comunque assumersi la legittimità di un computo dei detti proventi nel «reddito» della persona, atteso che l'equiparazione *tout court* di tali forme di sovvenzione a forme di reddito contrasta, come detto, con la natura giuridica dei primi. E ciò in disparte dalla considerazione che anche in costanza di assistenza semiresidenziale la persona, per il resto della giornata e nei giorni di non frequenza, resta gravata da una evidente situazione di svantaggio.

Nel caso di specie, ad esempio, secondo le allegazioni della stessa opposta la persona risultava assistita nel centro semiresidenziale per otto ore al giorno per cinque giorni a settimana, festivi esclusi [«dal lunedì al venerdì (dalle ore 8,30 fino alle ore 16,30)», cfr. comparsa conclusionale opposta, pag. 10], sicché in ragione delle sue gravi condizioni di disabilità residuava senz'altro una rilevantissima esigenza di assistenza continuativa per un periodo assai considerevole di tempo.

In conformità a tale indirizzo, come detto, il Legislatore con l'art. 2 *sexies*, terzo comma inserito nel D.L. n. 42 del 2014 ha previsto che «nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento di cui al DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, volte a recepire le sentenze del Consiglio di Stato, sezione IV, nn. 00841, 00842 e 00838 del 2016, nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare che ha tra i suoi componenti persone con disabilità o non autosufficienti, come definite dall'allegato 3 al citato DPCM n. 159 del 2013, anche ai fini del riconoscimento di prestazioni scolastiche agevolate, sono apportate le seguenti modificazioni: a) *sono esclusi*

dal reddito disponibile di cui all'articolo 5 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, *i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari*, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini dell'IRPEF» (corsivi aggiunti).

Si tratta di principi, prima enunciati dalla giurisprudenza e quindi recepiti dal Legislatore, che in quanto espressione di canoni d'ordine generale, debbono intendersi validi anche nel quadro della disciplina precedente all'entrata in vigore del DPCM n. 159/2013, atteso che, come visto, l'art. 3, comma 2-ter D.lgs. n. 109/1998 non conteneva sul punto un principio univoco, rimandando alla generica nozione di «situazione economica» e che, una volta introdotto nel 2013 un principio di segno contrario, la competente giurisprudenza amministrativa ne ha riconosciuta l'illegittimità.

In buona sostanza, non si rinviene nel quadro normativo antecedente al 2003 la enunciazione di specifiche scelte del Legislatore che consentano, oggi, di non estendere i principi individuati dal Consiglio di Stato nella materia *de qua*.

Si deve assumere, dunque, che i principi espressi da ultimo dal Consiglio di Stato interessino tutto l'arco temporale di cui al credito oggetto di causa (2009-2018), inducendo in questa sede alla disapplicazione delle fonti di diritto secondario che prevedevano la compartecipazione dell'opponente in ragione della percezione della pensione di invalidità e di un assegno di accompagnamento e all'accertamento, per l'effetto, dell'insussistenza del credito.

10.

L'opposizione a decreto ingiuntivo è fondata.

11.

Attesa la novità delle questioni in diritto avanti al giudice ordinario e il riscontro di indirizzi non sempre univoci, della giurisprudenza amministrativa (tant'è che il provvedimento amministrativo fu adottato quando la giurisprudenza amministrativa riconosceva la legittimità del conteggio) e anche di questo Tribunale, sussistono i presupposti per l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente

pronunciando,

ACCOGLIE l'opposizione e per l'effetto REVOCA il decreto ingiuntivo opposto;

DICHIARA integralmente compensate le spese di lite.

Bologna, 28 settembre 2021

Il Giudice

dr. Marco Gattuso