

# **Introduzione al ricometro: tra livelli essenziali e diritto all'assistenza sociale**

**Alessandro CANDIDO**

Assegnista di ricerca in diritto pubblico, Università Cattolica di Piacenza  
Professore a contratto di legislazione dei beni culturali, Università di Firenze

Università Cattolica di Piacenza  
18 gennaio 2016



## Il d.P.C.M. n. 159/2013

- Gli obiettivi annunciati dal Governo: migliorare l'equità sociale e combattere gli abusi.
- **ISEE** = Reddito + 20% x patrimonio / scala equivalenza
- Il nuovo ISEE nelle intenzioni del Governo:
  - Adotta una **nozione di reddito** disponibile più adatta alle finalità dello strumento, che include anche le somme fiscalmente esenti;
  - Migliora la **capacità selettiva** dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale;
  - Considera le caratteristiche dei nuclei familiari con **carichi** gravosi (es. famiglie numerose e persone con disabilità);
  - **Differenzia** l'indicatore in base al tipo di prestazione richiesta;
  - Riduce l'area dell'**autodichiarazione**, con maggiori controlli.
- **art. 10, co. 4, d.P.C.M. 159/2013:** *“L'INPS determina l'ISEE sulla base delle componenti autodichiarate dal dichiarante, degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle entrate e di quelli presenti nei propri archivi amministrativi”*.

## Dal vecchio al nuovo ISEE

- art. 5 del d.l. n. 201/2011: delega per un d.P.C.M. che riformi l'ISEE;
- delegificazione (art. 32, co. 12-*bis*, l. n. 135/2012);
- Corte Cost., sent. n. 297/2012;
- il difficile accordo in Conferenza Unificata (l'iniziale ostruzionismo della Regione Lombardia e delle Province autonome di Trento e Bolzano);
- L'approvazione del d.P.C.M. n. 159/2013 (il 3.12.2013) e la sua entrata in vigore (8.2.2014);
- L'adozione (in ritardo rispetto alla tempistica dettata dal d.P.C.M. n. 159/2014) del nuovo modello di DSU: il d.m. 7.11.2014, pubblicato in G.U. il 17.11.2014;
- 1 gennaio 2015: l'entrata a regime del nuovo strumento.

## **Art. 5 decreto «Salva Italia» (n. 201/2011)**

«Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la **percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale**, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché **dei pesi dei carichi familiari**, in particolare dei **figli successivi al secondo e di persone disabili a carico**; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, **valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale** sita sia in Italia sia **all'estero**, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una **differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni [...]**».

**Art. 32, co. 12 bis, legge sulla *Spending Review***  
**La delegificazione**

*"Al comma 1 dell'articolo 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «A far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISEE, attuative del decreto di cui al periodo precedente, sono **abrogati** il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221»".*

## **Corte costituzionale sent. n. 297/2012**

Illegittimità dell'art. 5 decreto Salva Italia *“nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 D.lgs 281/1997”*

### **L'accordo in Conferenza Unificata**

- L'iniziale opposizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché di Regione Lombardia.
- La caduta dei veti e l'accordo.

### **L'entrata in vigore (ma non a regime) dell'ISEE**

- d.p.c.m. n. 159 del 3.12.2013, pubblicato in G.U. il 24.2.2014 ed entrato in vigore in data 8.2.2014.

### **Il modello tipo della Dichiarazione Sostitutiva Unica**

- Il d.m. 7.11.2014, pubblicato in G.U. il 17.11.2014.

## I frutti (?) dell'accordo in Conferenza Unificata

- **Art. 2, d.P.C.M. 159/2013:** «...La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce **livello essenziale delle prestazioni**, ai sensi dell'articolo 117, *secondo comma, lettera m)*, della Costituzione, **fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni...**»
- **Art. 14, co. 6, d.P.C.M. 159/2013:** «Le regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, fermo restando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali agevolate e dei criteri unificati per la valutazione della situazione economica di coloro che richiedono di accedervi, attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

**Tar Lazio, 11.2.2015, nn. 2454, 2458, 2459**  
**(in attesa del Consiglio di Stato: udienza tenutasi il 3.12.15)**

- Il problema delle somme esenti da imposizione fiscale → “[n]on 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. Tali somme, e tutte le altre che possono identificarsi a tale titolo, non possono costituire “reddito” in senso lato né possono essere comprensive della nozione di “reddito disponibile” di cui all’art. 5 d.l. cit., che proprio ai fini di revisione dell’ISEE e della tutela della “disabilità”, è stato adottato” (nn. 2454, 2458, 2459).
- Il problema delle franchigie (n. 2458)

## Fonti che disciplinano la materia

- Artt. 2, 3, 38 Cost.

- 117 Cost.

**co. 1:** obblighi internazionali → Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

**co. 2:** «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (lett m); «previdenza sociale» (lett. o)

**co. 3:** «tutela della salute»; «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

**co. 4:** competenze residuali → servizi e politiche sociali

## La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

### L'ordinanza di rimessione alla Corte cost. n. 207/2013

- *“non appare conforme alla Convenzione una normativa interna che imponga di prendere in considerazione la situazione economica dei familiari del soggetto portatore di handicap”*, perché siffatta normativa priverebbe i soggetti disabili della propria indipendenza, essendo questi ultimi obbligati a rivolgersi ai propri familiari per il pagamento delle rette da sostenere per il ricovero nelle case di cura;
- la *ratio* della Convenzione è evitare che il disabile *“sia costretto ad attendersi da altre persone quanto è necessario per la sua esistenza dignitosa”*;
- *“la persona disabile deve essere tutelata nella sua individualità, vale a dire a prescindere da ogni altro eventuale rapporto che egli possa avere con i terzi”*.

## Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 14.1.2016

- l'assunto relativo all'indipendenza economica del disabile risulta *“in diretta e palese antitesi con l'opposta tendenza – dichiaratamente e non irragionevolmente privilegiata tanto dalla normativa provinciale quanto, più di recente, da quella statale di settore – a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere intra moenia il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, configurando solo come sussidiaria – e comunque secondaria e complementare – la scelta verso soluzioni assistenziali esterne”*.
- La Convenzione ONU *“si configura alla stregua, per così dire, di obblighi di risultato”*. Essa sembra presupporre *“la tendenza a prevedere l'intervento dei pubblici poteri, con l'onere per l'intera collettività, in funzione prevalentemente sussidiaria e in presenza di condizioni di difficoltà economiche anche delle relative famiglie”*.

## **L'ISEE quale livello essenziale**

### **Art. 2 d.P.C.M. n. 159/2013**

- L'ISEE è livello essenziale: tutti sono tenuti a utilizzarlo.
- Gli enti erogatori possono prevedere criteri ulteriori (ma non alternativi o paralleli all'ISEE) di selezione volti a individuare specifiche platee di beneficiari.
- Gli enti erogatori devono adeguare i propri regolamenti con l'individuazione delle nuove soglie.

## Problemi aperti

- Il contenzioso amministrativo sul nuovo ISEE
- La sostenibilità finanziaria del ricometro
- La mancanza dei LIVEAS
- La corretta determinazione e imputazione della quota sanitaria (a carico del Servizio Sanitario Nazionale) e della quota sociale (a carico del Comune, in eventuale compartecipazione con l'utente). Il contenzioso civile e amministrativo.