Osservatorio sulle fonti

L'I.S.E.E. NELL'ORDINE DELLE FONTI: TRA CONTENZIOSO E NECESSITÀ DI RILEGIFICAZIONE

di *Alessandro Candido**

SOMMARIO: 1. I.S.E.E. e incertezza del diritto all'assistenza. - 2. La disabilità e l'I.S.E.E. nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale del 2016: tra criterio di ragionevolezza e dovere di solidarietà familiare. - 3. L'incostituzionalità della norma sull'I.S.E.E. aggiunta in sede di conversione del "decreto scuola": il difetto di omogeneità. - 4. La necessità di rilegificare la materia.

This study investigates the regulatory and jurisprudence changes regarding the I.S.E.E. (Equivalent Economic Situation Indicator), disciplined by the d.p.c.m. n. 159 of the 2013. It examines the sentences of Council of State n. 838, 841 and 842/2016 and the art. 2-sexies of the law decree n. 42/2016. Moving from the thesis of the unconstitutionality of this law, as a result of the infringement of the Article 77 of the Italian Constitution, a coherent programme of legislative reforming of I.S.E.E. is required.

* Professore a contratto di legislazione dei beni culturali nell'Università di Firenze. Assegnista e dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Cattolica.

** Desidero ringraziare l'Avv. Massimiliano Gioncada per la lettura critica del saggio e per gli spunti di riflessione offerti.

Osservatorio sulle fonti

1. I.S.E.E. e incertezza del diritto all'assistenza

È noto che il d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, entrato in vigore (ma non a regime) in data 8 febbraio 2014, ha riformato l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (da ora in avanti, I.S.E.E.)¹, precedentemente disciplinato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109. Si tratta dello strumento – altresì conosciuto come “riccometro” – mediante il quale l'Amministrazione valuta la situazione economica di coloro i quali richiedono prestazioni sociali agevolate, combinando l'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR) con l'Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP)² e dividendo il risultato per un coefficiente variabile a seconda della composizione del nucleo familiare³. Attraverso tale operazione il reddito familiare monetario viene trasformato in reddito equivalente.

È altrettanto risaputo che, quasi subito dopo l'entrata a regime del nuovo Indicatore (avvenuta il 1° gennaio 2015), il d.P.C.M. n. 159 del 2013 è stato in parte annullato dalle sentenze del T.A.R. Lazio 11 febbraio 2015, nn. 2454, 2458 e 2459. In quell'occasione i giudici amministrativi hanno dichiarato l'illegittimità dell'art. 4, co. 2, lett. f) del d.P.C.M. n. 159 del 2013, che includeva nel calcolo del reddito complessivo Irpef anche i «trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari», ritenendo che non avrebbero potuto essere compresi nella nozione di reddito (rilevante ai fini del calcolo dell'Indicatore della Situazione Reddittuale) tutti quegli emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo o risarcitorio rispetto a situazioni di “disabilità”: si pensi alle indennità di accompagnamento e alle pensioni INPS in favore di coloro i quali versano in stato di disabilità e bisogno economico, o ancora agli indennizzi da danno biologico invalidante di carattere risarcitorio. Secondo il T.A.R., tutte le somme aventi natura di sostegno economico alla disabilità non avrebbero pertanto intrinsecamente potuto ricadere nella nozione di reddito disponibile finalizzato al calcolo dell'I.S.E.E.

Inoltre, i giudici amministrativi hanno annullato l'art. 4, co. 4, lett. d), nn. 1), 2), 3), del d.P.C.M. n. 159 del 2013, che per i disabili minorenni prevedeva delle detrazioni maggiori rispetto a quelli maggiorenni, consentendo – a parere del T.A.R. Lazio, irragionevolmente – un incremento di franchigia solo per i primi⁴.

¹ Il d.P.C.M. è rubricato «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente». Chi scrive si è occupato del tema in altre occasioni. Pertanto, per gli aspetti in questa sede non trattati, sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *L'I.S.E.E. dopo le sentenze gemelle del T.A.R. Lazio: tutto da rifare?*, in *Non Profit*, n. 4/2014, p. 29 ss.; ID., *Le amministrazioni locali alla prova del nuovo I.S.E.E.*, in *le Regioni*, 2015, p. 763 ss.; ID., *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'I.S.E.E. in due pronunce discordanti*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 4615 ss. Cfr. inoltre il lavoro di M. GIONCADA, F. TREBESCHI, P.A. MIRRI, A. CANDIDO, *Prestazioni sociali e sociosanitarie: il nuovo I.S.E.E. Regolamenti, riparto degli oneri, contenzioso*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015.

² L'Indicatore della Situazione Economica (ISE) è dato da ISR (al netto delle detrazioni) + ISP (al netto delle franchigie). L'ISP a sua volta è dato dal 20% del patrimonio dichiarato.

³ Si tratta della c.d. scala di equivalenza. Sul tema, con riferimento al vecchio I.S.E.E., cfr. G. CEREÀ, *Le scale di equivalenza e il loro impiego per le politiche sociali*, in *Prosp. soc. e san.*, 2011, p. 12 ss.

⁴ T.A.R. Lazio, sez. I, 11 febbraio 2015, n. 2458.

Osservatorio sulle fonti

Tali decisioni sono state impugnate innanzi al Consiglio di Stato e, nel frattempo, nonostante l'esecutività delle medesime (nonché in assenza di sospensiva), il Governo ha omesso di modificare il sistema applicativo alla base del calcolo del nuovo I.S.E.E., che pertanto ha continuato a essere rilasciato includendo nel novero dei redditi quegli emolumenti che il T.A.R. Lazio aveva espressamente escluso. In una situazione di generale confusione e nel silenzio dell'esecutivo, nel frattempo la maggior parte degli enti locali (che nel testo del decreto sono indicati come «enti erogatori») non ha adeguato i propri regolamenti al d.P.C.M. n. 159 del 2013 (così come imposto all'art. 14, co. 2 del medesimo), nella speranza e nell'attesa che i giudici di Palazzo Spada riformassero le suindicate pronunce del T.A.R.

In effetti, il Consiglio di Stato ha recentemente statuito in ordine agli appelli proposti; tuttavia, con le sentenze del 29 febbraio 2016, nn. 838, 841, 842, ha confermato integralmente le pronunce di primo grado⁵.

Come accaduto in precedenza, nonostante l'immediata esecutività delle decisioni in questione, l'esecutivo inizialmente non ha operato alcuna modifica sul sistema applicativo alla base del calcolo dell'Indicatore. Ciò ha comportato il susseguirsi di numerose richieste di rideterminazione dell'I.S.E.E. rivolte dagli utenti agli enti erogatori e, per conoscenza, ai CAF e all'INPS⁶: detti emolumenti assistenziali, infatti, in ossequio alla giurisprudenza amministrativa poc'anzi richiamata, avrebbero dovuto essere esclusi dal calcolo dell'I.S.E.E. e le franchigie applicate alle persone con disabilità maggiorenni avrebbero dovuto essere valorizzate nella misura massima. Evidentemente, l'effetto pratico è che in questi ultimi casi l'I.S.E.E. dell'utenza si abbassa, rendendo possibile l'accesso (a minor costo) a una serie di prestazioni ed esenzioni in materia di maternità, bonus famiglia, carta acquisti, borse di studio, mense scolastiche, asili nido, contributi per l'affitto, bonus bollette, tariffe agevolate sui rifiuti e sui trasporti locali, nonché ticket⁷.

A fronte di un siffatto intricato quadro, pur in assenza di un intervento di modifica del ricometro, l'INPS ha incominciato a recepire le sentenze amministrative, facendo presente che l'attestazione I.S.E.E. (rilasciata sulla base del vecchio e non più legittimo applicativo) avrebbe potuto essere eventualmente contestata (innanzi all'INPS medesima), rilevando attraverso una mera autocertificazione le inesattezze riscontrate nei dati relativi ai trattamenti acquisiti dai propri archivi⁸.

⁵ Cfr. *infra*, par. 2.

⁶ Nella maggior parte dei casi si è utilizzato il modello messo a disposizione dall'ADUC (Associazione per i Diritti degli Utenti e dei Consumatori), consultabile al seguente indirizzo web: www.aduc.it.

⁷ Si rinvia all'interessante analisi di E. MARRO, *I.S.E.E. a rischio caos, allarme Inps per gli effetti sui conti pubblici*, in *Corriere della sera*, 5.3.2016.

⁸ In particolare, per poter effettuare il ricalcolo dell'I.S.E.E. era necessario presentare il Modulo integrativo FC.3, compilando il Quadro nelle sezioni I e III per chiederne la rettifica, così autodichiarando esclusivamente gli eventuali trattamenti diversi da quelli percepiti in ragione della condizione di disabilità che continuano a rilevare anche dopo le sentenze del Consiglio di Stato (cfr. art. 11, co. 7, d.P.C.M. n. 159 del 2013 e art. 3 del d.m. 7 novembre 2014).

Osservatorio sulle fonti

Nel frattempo, con una norma aggiunta in sede di conversione del d.l. 29 marzo 2016, n. 42⁹ (c.d. decreto scuola) ed entrata in vigore lo scorso 29 maggio 2016¹⁰, in attesa di un intervento di modifica sul testo del d.P.C.M. n. 159 del 2013, il Parlamento, da un lato si è allineato alle menzionate sentenze amministrative (prevedendo che le provvidenze legate alla disabilità non siano incluse nell'I.S.E.E.), dall'altro ha "cancellato" le franchigie¹¹, prevedendo al contempo una maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente¹².

Il risultato finale non è ancora del tutto chiaro, ma pare che tale modifica abbia scontentato sia i cittadini e gli utenti, che gli enti erogatori e gli enti gestori.

2. La disabilità e l'I.S.E.E. nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale del 2016: tra criterio di ragionevolezza e dovere di solidarietà familiare

Come poc'anzi anticipato, con le decisioni del 29 febbraio 2016 i Giudici di Palazzo Spada hanno integralmente confermato le impugnate sentenze del T.A.R. del Lazio, condividendo l'assunto secondo cui «ricomprendere tra i redditi i trattamenti indennitari percepiti dai disabili significa allora considerare la disabilità alla stregua di una fonte di reddito – come se fosse un lavoro o un patrimonio – e i trattamenti erogati dalle pubbliche amministrazioni non un sostegno al disabile, ma una 'remunerazione' del suo stato di invalidità oltremodo irragionevole, oltre che in contrasto con l'art. 3 della Costituzione»¹³.

Pertanto, secondo il Consiglio di Stato (che esplicitamente ha invitato il Governo a correggere l'art. 4 del d.P.C.M. n. 159 del 2013), «la capacità selettiva dell'I.S.E.E., 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 in sé non altrimenti rimediabile»¹⁴.

In sostanza, altro è l'indennità, altro il reddito rilevante ai fini I.S.E.E.: nel primo caso, infatti, la *ratio* della misura è «attenuare una situazione di svantaggio» e, dunque, «dar effettività al principio di uguaglianza»; nel secondo caso, invece, non bisogna dimenticare che ogni forma impositiva deve essere ricondotta al principio di cui all'art. 53 della Costituzione e che ogni esenzione, lungi dal costituire un'eccezione alla disciplina dell'obbligo contributivo, si giustifica in virtù della sua inidoneità alla contribuzione fiscale.

⁹ Il decreto, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca", è stato convertito in l. 26 maggio 2016, n. 89.

¹⁰ Si tratta dell'art. 2-*sexies*, rubricato "I.S.E.E. dei nuclei familiari con componenti con disabilità".

¹¹ Cfr. *infra*, par. 3.

¹² Sulle differenze tra disabilità media, disabilità grave e non autosufficienza, si rinvia all'all. 3 del d.P.C.M. n. 159 del 2013.

¹³ Cons. Stato, 29 febbraio 2016, n. 842.

¹⁴ *Ibid.*

Osservatorio sulle fonti

Esemplificando, una misura come l'indennità di accompagnamento non può intrinsecamente rientrare in alcuna «definizione di reddito assunta dal diritto positivo, né come reddito-entrata, né come reddito-prodotto»¹⁵. Essa infatti non costituisce certo uno strumento volto all'accrescimento del patrimonio personale del beneficiario, ma serve invece a compensare una oggettiva situazione di non autosufficienza, che comporta una diminuzione di capacità reddituale dell'utente e della sua famiglia¹⁶.

Con specifico riguardo al ruolo dei familiari, il Consiglio di Stato ha specificato che su di loro, prima ancora che sulla collettività, grava il dovere di solidarietà costituzionalmente previsto dall'art. 2. In presenza di un disabile, il dovere di solidarietà familiare precede dunque quello di solidarietà sociale, essendo prioritario l'obiettivo di «favorire la permanenza del disabile presso il nucleo familiare»¹⁷.

Si tratta di un principio già in altre occasioni affermato dalla giurisprudenza amministrativa¹⁸ e, soprattutto, costituzionale¹⁹, sulla base del presupposto secondo cui le esigenze di equità possono trovare attuazione nella misura in cui i congiunti e i figli del disabile che ne abbiano la possibilità, assistano quest'ultimo anche e soprattutto economicamente.

Non rilevano dunque i principi espressi dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità²⁰, dalla quale emerge la necessità di valorizzare il disabile come persona autonoma e indipendente²¹, da tutelare a prescindere dai suoi rapporti familiari e, a maggior ragione, in presenza di una situazione economica precaria²².

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sull'impatto dell'indennità di accompagnamento rispetto alla tutela della non autosufficienza, cfr. A. CANDIDO, *Linee guida per una riforma della non autosufficienza: vincoli costituzionali e modelli di tutela*, in www.federalismi.it, 2015, 14-19.

¹⁷ Cons. Stato, 29 febbraio 2016, nn. 838-841.

¹⁸ Ad es., cfr. Cons. Stato, 14 gennaio 2014, n. 99.

¹⁹ Si rinvia alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 296 del 2012 e alla menzionata nota di A. CANDIDO, *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'I.S.E.E. in due pronunce discordanti*, cit.

²⁰ La Convenzione è stata stipulata a New York il 13 dicembre 2006, è entrata in vigore il 3 maggio 2008 ed è stata ratificata dall'Italia (unitamente al Protocollo opzionale) con la l. 3 marzo 2009, n. 18. Al riguardo, cfr. F. SEATZU, *La Convenzione delle nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, *Dir. Umani e Dir. Int.*, n. 2/2009, p. 259 ss.; L. SIMONETTI, *La Convenzione ONU sui diritti dei disabili*, in *Dir. dell'uomo, cronache e battaglie*, n. 3/2007, p. 72 ss.

²¹ Nel Preambolo si riconosce «*the importance for persons with disabilities of their individual autonomy and independence, including the freedom to make their own choices*». L'allora Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan, aveva salutato la Convenzione come «l'Alba di una nuova era in cui quanti nel mondo sono disabili [...] diventano cittadini a pieno titolo della società».

²² Cfr. G. ARCONZO, *Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Torino, 2015, p. 128 ss.

Osservatorio sulle fonti

Per quanto il Trattato in questione rappresenti il primo vero atto vincolante a tutela dei disabili²³, il Consiglio di Stato lo riduce a un insieme «di espressioni in sé molto nobili, ma che da sole non hanno una vera efficacia prescrittiva»²⁴.

Si tratta invero di un'opinione condivisa anche dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 2 del 2016, ha qualificato la Convenzione ONU alla stregua di una “direttiva comunitaria” (ritenendola caratterizzata esclusivamente da “obblighi di risultato”)²⁵ e, al contempo, ha ribadito che i primi soggetti a essere obbligati all'assistenza (evidentemente, non solo da un punto di vista affettivo, ma anche economico) sono i familiari del disabile, individuando «solo come sussidiaria – e comunque secondaria e complementare – la scelta verso soluzioni assistenziali esterne»²⁶. Ancora, secondo il giudice delle leggi, la Convenzione 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»²⁷.

In verità, quest'ultimo assunto risulta smentito dal d.P.C.M. n. 159 del 2013, posto che, com'è noto, oltre all'I.S.E.E. sociosanitario e a quello sociosanitario residenziale, per le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria²⁸ l'utente ha la facoltà di optare per il nucleo familiare c.d. ristretto²⁹, che consente di non tenere conto degli ulteriori componenti della famiglia diversi dal disabile, dalla moglie e dei figli di questi, se esistenti, come invece accade nell'ipotesi del nucleo familiare ordinario.

In ipotesi, un utente disabile non coniugato e senza figli, che vive con i genitori e frequenta un centro diurno disabili (CDD), può chiedere che il proprio I.S.E.E. sia calcolato facendo riferimento al proprio “nucleo ristretto”, dal quale, ad esempio, i genitori sono esclusi. Pertanto, in sede di calcolo dell'I.S.E.E. si terrà conto solo dei redditi e patrimoni di tale soggetto, così smentendo la tesi – peraltro contraria alla logica dello Stato sociale – della natura ordinariamente sussidiaria dell'intervento pubblico rispetto a quello familiare.

²³ Secondo R. KAYESS, P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, n. 8/2008, p. 12, fino alla Convenzione la disabilità non è stata un elemento giuridicamente rilevante nel panorama internazionale.

²⁴ Cons. Stato, 29 febbraio 2016, nn. 838 e 841.

²⁵ In tema di rapporto tra Corti sul piano della tutela dei diritti fondamentali, cfr. F. DONATI, *La tutela dei diritti fondamentali tra Corte edu e Corte Costituzionale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 203 ss.

²⁶ Corte cost., n. 2 del 2016, n. 3.1 Cons. in dir.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Così come definite dall'art. 1, co. 1, lett. f), del d.P.C.M. n. 159 del 2013.

²⁹ Sul punto, cfr. F. TREBESCHI, *L'I.S.E.E. sociosanitario*, in *questa Rivista*, n. 4/2014, specc. pp. 92-93 ss.

Osservatorio sulle fonti

Probabilmente la Corte costituzionale ha effettuato un'affermazione di principio che, in assenza di temperamenti e di un'adeguata contestualizzazione, soprattutto da parte delle amministrazioni locali, rischia di pesare in modo eccessivo sulle famiglie³⁰.

Da ultimo, pare il caso per completezza di ricordare che la Convenzione ONU è stata richiamata dal Consiglio di Stato al fine di confermare le decisioni di primo grado anche con riferimento al problema delle franchigie. Infatti, secondo il Giudice di Palazzo Spada, un trattamento differenziato tra disabili minorenni (che hanno titolo all'incremento delle detrazioni) e maggiorenni (che non hanno titolo al predetto incremento) risulta irragionevole, posto che, sebbene il maggiorenne disabile possa fare nucleo a sé stante, «non solo la maggiore età in sé non abbatte i costi della disabilità, ma non v'è evidenza statistica significativa sull'incidenza dei disabili facenti nucleo a sé rispetto alla popolazione dei disabili e al gruppo di chi non costituisce tale nucleo»³¹.

Pertanto, nonostante il *favor minoris* richiamato dall'art. 7 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, anche alla luce del principio della parità dei doveri di assistenza di cui all'art. 38 della Costituzione, non è ammissibile un trattamento deteriore fondato sull'età: ciò anche in virtù del fatto che, secondo i giudici amministrativi, le problematiche legate alla disabilità tendono ad aumentare con l'avanzare dell'età.

3. *L'incostituzionalità della norma sull'I.S.E.E. aggiunta in sede di conversione del "decreto scuola": il difetto di omogeneità*

Come anticipato in premessa, a fronte della confusione venutasi a creare tra INPS, enti erogatori, utenti, famiglie ed enti gestori, dovuta alla mancata immediata esecuzione delle sentenze del T.A.R. Lazio del 11 febbraio 2015 (prima ancora che delle sentenze del Consiglio di Stato del 29 febbraio 2016), finalmente il legislatore – con più di un anno di ritardo – è nuovamente intervenuto in materia, pur con le criticità di seguito messe in rilievo.

In particolare, attraverso una norma aggiunta in sede di conversione al d.l. 29 marzo 2016, n. 42 (c.d. decreto scuola) ed entrata in vigore lo scorso 29 maggio 2016³², il Parlamento ha precisato che, in attesa di modificare il d.P.C.M. n. 159 del 2013, in sede di definizione dell'I.S.E.E. dei nuclei familiari in cui sono ricomprese persone con disabilità o non autosufficienti, sono esclusi dal reddito disponibile i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari³³, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, ove non rientranti nel reddito complessivo ai fini IRPEF.

³⁰ È giustamente critico rispetto alla decisione in questione P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, in *federalismi.it*, 2016.

³¹ Cons. Stato, 29 febbraio 2016, n. 842.

³² Si tratta dell'art. 2-*sexies*, rubricato "I.S.E.E. dei nuclei familiari con componenti con disabilità".

³³ Sono comprese le carte di debito.

Osservatorio sulle fonti

Tuttavia il legislatore ha al contempo cancellato le franchigie, prevedendo in loro vece «la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza [...] per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente»³⁴.

Inoltre, sin d'ora è stata prevista l'abrogazione delle nuove norme, subordinandola al decorso di quarantacinque giorni dalla pubblicazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica³⁵, approvato in seguito alla modifica del d.P.C.M. n. 159 del 2013 (ma senza indicare il termine entro il quale la predetta modifica dovrà intervenire). Nel frattempo, il vigente modello di Dichiarazione Sostitutiva Unica è stato aggiornato con decreto interministeriale n. 146 del 1 giugno 2016.

Infine, premesso che le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione sulla base delle disposizioni previgenti devono essere fatte salve, gli enti erogatori sono stati onerati, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, (vale a dire entro il 28 giugno 2016) ad «adottare gli atti anche normativi necessari all'erogazione delle nuove prestazioni in conformità con le disposizioni del presente articolo, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati»³⁶.

Ancor prima di entrare nel merito della norma in questione, ragionando su un piano di legittimità, si ritiene che essa sia totalmente estranea all'oggetto del d.l. n. 42 del 2016, rubricato non a caso «Disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca».

Giova premettere che con la sentenza n. 171 del 2007³⁷ il Giudice delle Leggi aveva già affermato che l'omogeneità costituisce un carattere necessario del decreto legge, «le cui parti *extravagantes* sono di per sé sospette di incostituzionalità per carenza dei presupposti»³⁸. In seguito, con la decisione n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha ritenuto che il medesimo carattere debba essere presente anche in sede di legge di conversione, venendosi in caso contrario a creare un contrasto con la *ratio* sottesa all'art. 77 della Costituzione.

³⁴ Art. 2-*sexies*, co. 1, lett. b).

³⁵ Si tratta di quella dichiarazione che raccoglie le informazioni sul nucleo familiare e su tutti i suoi componenti, indispensabile per calcolare l'I.S.E.E. ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate. Il modello di Dichiarazione Sostitutiva Unica era stato approvato con d.m. 7 novembre 2014 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 novembre 2014).

³⁶ Art. 2-*sexies*, co. 3.

³⁷ Si rinvia al commento di P. CARNEVALE, *Il vizio di «evidente mancanza» dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in Riv. AIC, 2007. Cfr. anche R. ROMBOLI, *Una sentenza «storica»: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in Riv. AIC, 2007; ID., *Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della corte*, in Riv. AIC, 2008; A. RUGGERI, «Evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), *ibid.* Tra le numerose decisioni in materia di decreto legge, *ex plurimis*, si rinvia alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996. Per una critica all'abuso della decretazione d'urgenza, si rinvia alle considerazioni di G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *le Regioni*, 2013, p. 1163 ss.

³⁸ V. M. MASSA, *[Corte cost. n. 22/2012] Omogeneo il decreto-legge, omogenea la legge di conversione*, in *Dir. reg.*, 2012.

Osservatorio sulle fonti

Infatti, l'eterogeneità di una norma rispetto al resto del decreto-legge impedisce a quest'ultima di appoggiarsi sui presupposti giustificativi del decreto e, dunque, la rende incostituzionale, risultando decisivo il «nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»³⁹.

Se è vero che il Parlamento può discostarsi dal giudizio politico dell'esecutivo in merito all'urgenza della problematica posta all'attenzione del legislatore (optando per la non conversione, o per una conversione del decreto con modifiche), ciò che non può invece mai verificarsi è «l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario»⁴⁰ (omogeneità che, lo si ribadisce, il testo originario deve possedere).

Il Parlamento non può pertanto mai «spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione»⁴¹; se lo facesse, l'incostituzionalità della norma inserita nella legge di conversione deriverebbe non tanto dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza relativi alle norme eterogenee aggiunte al decreto, bensì dall'utilizzo improprio, da parte del legislatore, di un potere attribuitogli dall'art. 77 della Costituzione, consistente nella facoltà di convertire o non convertire un decreto legge.

Così argomentando, il giudice delle leggi evidenzia il profilo dell'omogeneità «non solo in senso materiale, di identità di oggetto disciplinato, ma anche in senso finalistico, funzionale, teleologico»⁴².

Ciò non significa ovviamente che la legge di conversione non possa contenere innesti normativi. Tuttavia, essa rimane una fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge. Pertanto, «non può [...] aprirsi a qualsiasi contenuto»⁴³ e «le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso»⁴⁴.

³⁹ Corte cost., n. 22 del 2012, n. 4.2 Cons. in dir.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² V. R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (nota a Corte Cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *federalismi.it*, 2012, p. 5.

⁴³ Corte cost., n. 154 del 2015, n. 5.5. Cons. in dir.

⁴⁴ *Ibid.* Secondo A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Riv. AIC*, 2014, p. 22, «[a]ffermare l'inemendabilità del decreto-legge potrebbe essere un modo per non snaturare l'essenza del decreto-legge, una via funzionale per rendere coerente ed efficiente il procedimento di conversione e, soprattutto, una soluzione capace di riportare la prassi della decretazione d'urgenza nell'alveo dell'art. 77 Cost.».

Osservatorio sulle fonti

Detto in altri termini, il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo si trovi nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare⁴⁵.

Sulla base della giurisprudenza costituzionale poc' anzi menzionata, si ritiene che la norma in materia di I.S.E.E. aggiunta nel "decreto scuola" sia palesemente incostituzionale per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, posto che nel caso di specie il Parlamento ha abusato della discrezionalità legislativa costituzionalmente riconosciutagli⁴⁶.

Svolte siffatte premesse di carattere costituzionale, non si può al contempo non criticare la norma in oggetto anche nel merito. Essa infatti, se da un lato ha percorso la strada tracciata dal Consiglio di Stato – secondo una lettura costituzionalmente orientata – circa la necessità di eliminare dall'Indicatore della Situazione Reddituale tutti gli emolumenti legati alla disabilità, dall'altro ha depennato le franchigie, salvo prevedere un'irrisoria maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza per ogni componente del nucleo familiare con disabilità media, grave o non autosufficiente⁴⁷. Ciò a discapito delle esigenze di equità e selettività che il d.P.C.M. n. 159 del 2013 si proponeva di perseguire, tenuto conto che, com'è noto, le franchigie prevedevano una serie di detrazioni da operare sul reddito disponibile nel caso in cui nel nucleo familiare vi fosse stata la presenza di una persona con disabilità media, grave o non autosufficiente, al fine di temperare il reddito rilevante ai fini I.S.E.E. in funzione del grado della disabilità dei soggetti (e tenendo anche conto della loro minore età).

Quanto invece al modello di Dichiarazione Sostitutiva Unica aggiornato in data 1 giugno 2016, il Ministero ha precisato che, nella parte destinata ai «redditi e ai trattamenti da dichiarare ai fini I.S.E.E.»⁴⁸ (quelli cioè che vanno prodotti dall'utente in quanto non erogati direttamente dall'Inps), bisognerà indicare soltanto i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari non soggetti a IRPEF, escluse le entrate percepite in ragione della condizione di disabilità⁴⁹.

⁴⁵ Nello stesso senso, cfr. Corte cost. nn. 32 del 2014 e 34 del 2013, con nota di M. SALERNO, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 635 ss.

⁴⁶ Sulla categoria dell'eccesso di potere legislativo, si rinvia tra gli altri a F. CARNELUTTI, *Eccesso di potere legislativo*, nota a *Corte cass. SS.UU. 28 luglio 1947*, in *Riv. dir. proc.*, 1947, p. 193 ss.; C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, p. 823 ss.; L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1964, p. 316 ss.

⁴⁷ L'art. 2-sexies, co. 1, lett. b), dispone che «in luogo di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettere b), c) e d) del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, è applicata la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza di cui all'allegato 1 del predetto decreto n. 159 del 2013 per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente». Si rinvia al commento di C. MORETTI, *Rideterminazione I.S.E.E. Il Governo aggira con un colpo di mano le sentenze del T.A.R. Lazio e del Consiglio di Stato*, in *aduc.it*, 25.5.2016.

⁴⁸ Cioè, il quadro FC4.

⁴⁹ Pertanto, non dovranno essere indicati in questo campo (a prescindere dalla rendicontazione) i contributi erogati a titolo di rimborso per spese che la persona disabile o non autosufficiente ha la necessità di sostenere per svolgere le sue attività quotidiane: i contributi per l'assistenza indiretta, vita indipendente, gli assegni di cura, i contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche o per l'acquisto di prodotti tecnologicamente avanzati o per il trasporto personale. Non costituiscono trattamenti e non devono perciò

4. La necessità di rilegificare la materia

In seguito all'intervento del T.A.R. del Lazio prima e del Consiglio di Stato poi, ci si attendeva una tempestiva modifica del decreto sull'I.S.E.E. da parte del Governo. Ciò tuttavia non si è verificato e, al fine di evitare il protrarsi di una situazione di conclamata illegittimità, il legislatore è recentemente intervenuto con una norma primaria (incostituzionale) in sede di conversione del c.d. decreto scuola, in una materia che, in seguito alla delegificazione autorizzata dalla legge sulla c.d. *spending review*⁵⁰, era stata affidata a una fonte secondaria: appunto, il d.P.C.M. n. 159 del 2013.

Va invero osservato che, come dimostra il travagliato percorso che ha portato all'approvazione del nuovo I.S.E.E.⁵¹, l'intervento di modifica del d.P.C.M. richiederà molteplici passaggi. Anzitutto, occorrerà modificare il testo del decreto e ciò ovviamente dovrà avvenire tenendo conto della menzionata giurisprudenza amministrativa, ma con la possibilità che il Governo riveda ulteriori aspetti del ricometro (come ad esempio le franchigie⁵²).

In seconda battuta, nel rispetto del principio di leale collaborazione⁵³ e in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2012 (che già si era pronunciata in materia di I.S.E.E.)⁵⁴, bisognerà avvalersi dello strumento dell'intesa con la Conferenza Unificata, ex art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, dato che la determinazione dell'I.S.E.E., delle tipologie di prestazioni agevolate e delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in ma-

essere indicati le eventuali esenzioni e le agevolazioni per il pagamento di tributi, le riduzioni nella partecipazione al costo dei servizi, nonché le erogazioni di buoni servizio e voucher che svolgono la funzione di sostituzione di servizi. Analogamente, non devono essere indicati i contributi che sono erogati a titolo di rimborso spese, poiché, assimilabili, laddove rendicontati, alla fornitura diretta di bene e servizi. Non costituisce trattamento assistenziale, previdenziale ed indennitario e non va indicato il rimborso spese per le famiglie affidatarie di persone minorenni.

⁵⁰ Si tratta dell'art. 23, co. 12-bis, del decreto sulla *spending review* d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in l. 7 agosto 2012, n. 135. Il decreto in questione aggiungeva all'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011 il seguente inciso: «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'I.S.E.E., 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».

⁵¹ Su questo tema, cfr. F. TREBESCHI, *Dall'I.S.E.E. al nuovo I.S.E.E.*, in M. GIONCADA, F. TREBESCHI, P.A. MIRRI, A. CANDIDO, *Prestazioni sociali e sociosanitarie: il nuovo I.S.E.E. Regolamenti, riparto degli oneri, contenzioso*, cit., p. 83 ss.

⁵² Circostanza questa probabile anche in virtù della modifica intervenuta con il decreto scuola.

⁵³ Sul tema, recentemente, cfr. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 2016, in corso di pubblicazione.

⁵⁴ Attraverso tale decisione la Corte costituzionale aveva annullato l'art. 5 del decreto c.d. salva Italia (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con mod. in l. 22 dicembre 2011, n. 214) nella parte in cui aveva previsto la modifica dell'I.S.E.E. senza il coinvolgimento delle autonomie attraverso la Conferenza Unificata.

Osservatorio sulle fonti

teria di servizi sociali, oltre che sulle finanze regionali (sopportando le Regioni l'onere economico di tali servizi).

Servirà poi il parere della Corte dei Conti, quello del Garante della Privacy, quello del Consiglio di Stato (che aveva dato il proprio benestare al d.P.C.M. n. 159 del 2013), quello delle Commissioni parlamentari competenti; quindi, il testo del decreto dovrà essere approvato dal Consiglio dei ministri e pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Come già accaduto con il d.P.C.M. n. 159 del 2013, l'entrata in vigore del nuovo I.S.E.E. non coinciderà con la sua entrata a regime, posto che la funzionalità dello strumento è subordinata all'approvazione dei nuovi modelli di Dichiarazione Sostitutiva Unica e, da ultimo, alla concreta modifica del *software* sul quale convergono le informazioni auto-dichiarate, nonché quelle provenienti dalle banche dati dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate.

Si tratta oggettivamente di un ulteriore percorso a ostacoli che, inevitabilmente, prefigura un'approvazione del nuovo I.S.E.E. in tempi tutt'altro che rapidi, con il rischio – più che probabile – di generare ulteriore contenzioso.

Nell'affermare la necessità di un intervento organico di modifica dell'I.S.E.E., si ritiene tuttavia indispensabile riportare siffatta disciplina al rango di fonte primaria⁵⁵, essendo la legge (o il decreto legislativo) la sede più appropriata per la regolazione di una materia di così grande importanza per la garanzia del diritto costituzionale all'assistenza. Non è del resto un caso se le norme nazionali sull'I.S.E.E. costituiscono livelli essenziali delle prestazioni da assicurare in modo uniforme sull'intero territorio nazionale⁵⁶ (sì che le Regioni e gli enti locali possono derogarvi soltanto *in melius*): esse rappresentano infatti le basi per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, impattando in via immediata sul diritto all'assistenza degli utenti e sulle loro famiglie e, al contempo, sui bilanci delle amministrazioni e delle strutture assistenziali.

A fronte di siffatte considerazioni, la scelta di disciplinare il c.d. riccometro attraverso una fonte di secondo grado pare poco oculata, considerando tra l'altro che, in ipotesi, così come il d.P.C.M. n. 159 del 2013 è stato già in parte annullato dai giudici amministrativi, non è escluso che la legittimità del medesimo provvedimento venga ulteriormente messa in discussione, nel caso di impugnazione del d.P.C.M. quale atto presupposto nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto – in via principale – l'annullamento di un determinato provvedimento comunale o regionale. Siffatta circostanza, sempre in potenza, potrebbe comportare ulteriori casi di annullamento del medesimo decreto, così comportando la necessità che gli enti erogatori modifichino volta per volta i propri regolamenti⁵⁷.

È vero che, elevando la disciplina della materia dalla fonte secondaria a quella primaria, cambierebbe il giudice competente a sindacarne la legittimità, posto che non verrebbe più in rilievo il T.A.R. del Lazio, bensì la Corte costituzionale. La scelta sarebbe

⁵⁵ Come già accadeva con il vecchio d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, prima della delegificazione che ha portato al d.P.C.M. n. 159 del 2013.

⁵⁶ Così dispone l'art. 2 del d.P.C.M. n. 159 del 2013.

⁵⁷ Come osserva M. GIONCADA, *Nuovo I.S.E.E. e residenzialità: un parere giuridico*, in *Lombardiasociale.it*, 16.6.2016, «molte amministrazioni locali, ad oggi, non hanno ancora approvato alcunché».

Osservatorio sulle fonti

tuttavia opportuna: da un lato l'ipotesi in cui il giudice delle leggi si trovi più volte a sindacare la stessa norma è, per la logica e la struttura del processo costituzionale, evidentemente poco probabile (differentemente, un regolamento potrebbe in teoria essere sempre impugnato quale atto presupposto innanzi al giudice amministrativo); ma, al contempo, è opportuno che sia la Corte costituzionale a occuparsi di una materia che lo Stato fa ricadere tra i livelli essenziali e che oggi costituisce senza dubbio il principale strumento di accesso alle prestazioni sociali agevolate⁵⁸, nonché uno dei più importanti vettori per la garanzia del diritto all'assistenza e per la tutela della disabilità, soprattutto sul piano delle sue ricadute economiche⁵⁹.

Il predetto intervento di riforma è oramai non più procrastinabile. Lo richiedono la certezza del diritto e l'esigenza di uniformità sul piano nazionale imposta dall'art. 38 della Costituzione (in una materia in cui per troppo tempo ha regnato e sta regnando l'incertezza)⁶⁰; ma lo richiedono al contempo un numero di disabili in continua crescita, nonché le amministrazioni locali, continuamente esposte al rischio di contenziosi innanzi ai giudici civili e amministrativi, nei quali spesso – e non sempre per causa loro – si trovano soccombenti.

⁵⁸ Sul tema dei diritti sociali al tempo della crisi economico-finanziaria, cfr. recentemente l'introduzione di E. Catelani al Volume di E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 7-16. Cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *L'effettività dei diritti sociali tra Stato e Regioni*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE (a cura di), *Parlamenti, politiche pubbliche e forme di governo: esperienze e prospettive in Italia e Polonia*, Atti del V Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Cedam, Padova, 2016, p. 361 ss.

⁵⁹ Da intendersi in senso lato e comprensiva della disabilità media, di quella grave e della non autosufficienza, così come declinate nell'all. 3 del d.P.C.M. n. 159 del 2013.

⁶⁰ Sul diritto all'assistenza, cfr. P. CARETTI, *Diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, III ed., 2011, p. 386 ss.