

Nuovo Isee e residenzialità: un parere giuridico

Intervista all'**Avv. Gioncada** – avvocato in Piacenza, Milano, Brescia.
Consulente legale degli Ordini regionali degli assistenti sociali della
Lombardia, Liguria, Trentino Alto-Adige

Continua il dibattito su "nuovo Isee e residenzialità". L'articolo analizza la legittimità del comportamento di alcuni comuni in rispetto all'impiego dell'Isee: solo come filtro all'accesso e non per la determinazione della compartecipazione al costo? differente tra servizi domiciliari e residenziali? Livello essenziale o no?

a cura di Valentina Ghetti - giovedì, giugno 16, 2016

<http://www.lombardiasociale.it/2016/06/16/nuovo-isee-e-residenzialita-un-parere-giuridico/>



In questi mesi si è acceso un certo dibattito in merito a [come impiegare l'ISEE per i servizi residenziali](#). Il comportamento di molti comuni, a considerare redditi e patrimoni al di fuori dell'ISEE per il calcolo della compartecipazione alle rette di ricovero in RSA e RSD, quanto rischia effettivamente di essere ritenuto illegittimo?

La risposta non può che trovare aggancio d.P.C.M. n. 159/2013, nel quale il legislatore ritiene che 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”* non possa che esser fatta se non attraverso l'ISEE (art. 2 co. 1).

È pur vero che sono *“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”*, ma non si può dimenticare che il comma si chiude affermando che *“È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE”*.

Una previsione regolamentare che dovesse utilizzare l'ISEE ai fini dell'accesso, ma non della compartecipazione, rischia dunque di essere indubbiabile di legittimità.

Purtuttavia vi sono delle differenze applicative che è doveroso annotare. In alcuni Regolamenti comunali si prevede una soglia di accesso alla compartecipazione comunale individuata in base all'ISEE e una richiesta compartecipativa all'utenza che prescinde completamente da esso, sia per i servizi domiciliari,

semiresidenziali e residenziali.

Talune di queste previsioni sono davvero discutibili: come desunto da alcuni regolamenti, prevedere ad esempio che *“L’entità del contributo dovrà coprire la differenza tra il costo del servizio e l’ammontare dei redditi a qualunque titolo percepiti dalla persona ricoverata; nel caso in cui l’utente disponga di un proprio patrimonio personale l’integrazione della retta di ricovero avverrà a seguito dell’estinzione di tale patrimonio mobiliare ed immobiliare”* o che *“L’intervento del Comune ha luogo solo nel caso in cui il richiedente non sia titolare di depositi bancari e/o postali e assicurativi, ovvero di risparmi in qualunque forma posseduti, che dovranno essere prioritariamente destinati all’assunzione in proprio dell’onere del ricovero. Solo a esaurimento di tali importi o al raggiungimento della cifra non superiore a € 5.000,00, il Comune si riserva di valutare l’ammissibilità della domanda”*, appare, a mio sommo avviso, del tutto illegittimo perché, in sintesi, ciò non rappresenta null’altro se non la violazione del d.P.C.M. n. 159/2013 stesso oltreché, ad esempio, dell’art. 832 c.c. e dell’art. 42 della Costituzione.

Più affascinante, anche se, a onor del vero, nemmeno questa palesa una posizione di rigoroso rispetto della normativa, è la previsione di un accesso alla compartecipazione comunale al di sotto di un valore ISEE adeguatamente ed equamente determinato (in contraddittorio con le parti sociali), e poi la previsione **di una compartecipazione modulata in base alla redazione di un progetto individuale**, che ritengo applicabile in via analogica, siccome di favore, anche alle persone non disabili, ex art. 14 della l. n. 328/2000. Tutto ciò, comunque, non deve risolversi in una formale applicazione della legge per poi concretare una pretesa “rapace” da parte dei Comuni.

E chi adduce alla possibilità di prevedere requisiti aggiuntivi, indicata dalla stessa norma?

Riguardo ai c.d. *“requisiti aggiuntivi”*, mi pare di poter osservare che, in base al testo del d.P.C.M., si possono richiamare i risultati cui è giunta, nel recente passato, la giurisprudenza amministrativa: **detti “requisiti aggiuntivi” o, più correttamente, “criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari”** debbono intendersi come criteri aggiuntivi che **prescindono dalla valutazione del reddito, già puntualmente disciplinato nella sua composizione in sede di definizione dell’ISEE**. Accanto all’argomento letterale, ammettendo il legislatore parametri “ulteriori” e dunque distinti da quelli già previsti, è chiaro che anche sotto il profilo logico sussisterebbe una contraddizione se la norma consentisse di reinserire criteri reddituali laddove essi risultano già specificamente compresi ed analiticamente disciplinati nell’ISEE^[1].

Ritengo inoltre che l’art. 2 co. 1 del d.P.C.M. n. 159/2013, nella parte in cui riserva uno spazio di disciplina agli enti erogatori in sede di definizione dei parametri per l’accesso e compartecipazione ai costi delle prestazioni, stabilendo che essi possono prevedere accanto all’indicatore della situazione economica equivalente *“criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari”*,

debba essere inteso nel senso di consentire di attribuire rilevanza a fattori diversi da quelli reddituali o patrimoniali, per i quali il limite della rilevanza è stato definito dal legislatore statale in sede di determinazione, in generale, dell'ISEE, mediante, ad esempio, la differenziazione dei nuclei familiari rilevanti in relazione alle diverse prestazioni fruite.

Di qui, ad esempio, l'illegittimità della valorizzazione della presenza di eventuali "tenuti agli alimenti" che non siano riconducibili ai soggetti da considerare necessariamente ai fini I.S.E.E., altrimenti si introdurrebbero criteri ulteriori di apprezzamento della capacità economica dell'utenza diversi da Comune a Comune, perciò tali da creare una irragionevole disparità di trattamento tra persone che versano nelle stesse condizioni, con conseguente stravolgimento del meccanismo previsto dalla legge, con inevitabile violazione della normativa relativa ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a cui il predetto indicatore viene ricondotto. (Cfr. Cons. St., sez. III, 13-10-2015, Sent. n. 4742 e la giurisprudenza colà citata).

Del resto, il T.A.R. Lazio ha affermato limpidamente che *"Non è, dunque, prevista alcuna elaborazione di criteri "paralleli" o "alternativi" all'ISEE, come ritenuto dai ricorrenti, ma unicamente la possibilità di allargare la platea dei beneficiari mediante criteri ulteriori, che non si sovrappongono o sostituiscono l'ISEE, ma lo integrano secondo le attribuzioni regionali specifiche e facendo comunque salva – come ribadito esplicitamente dal ricordato art. 2 – la "valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE", a conferma della circostanza per la quale è comunque l'ISEE il nucleo valutativo imposto per determinare la condizione economica di riferimento"*. (Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 11-02-2015, Sent. n. 2454; id. Sent. n. 2458).

Siamo dunque di fronte a un dubbio non banale: fino a che punto le Regioni potranno intervenire normativamente, senza concretare la violazione del d.P.C.M. e della Costituzione (art. 117 co. 2 lett. m)? Sarà di aiuto, in tal senso, la paventata riforma costituzionale? Sono dubbi che si chiariranno strada facendo, ma "sulla pelle" degli utenti e degli enti erogatori...

Sempre in tema di legittimità, come è considerabile la differenziazione nel comportamento delle amministrazioni comunali tra servizi diurni/semiresidenziali e quelli residenziali? Per gli uni l'ISEE è frequentemente requisito di accesso e compartecipazione, per gli altri abbiamo visto comportamenti differenti. Quanto è legittimo?

Le differenze contenutistiche tra i due servizi sono evidenti: i primi forniscono, per un certo periodo della giornata, interventi di tipo sia assistenziale che educativo/riabilitativo, mentre i secondi sono destinati a persone che, per varie ragioni, non hanno più la possibilità di permanere in famiglia pur necessitando di un sostegno continuativo rispetto alla cura di sé, alla gestione della vita quotidiana, alla riabilitazione e mantenimento delle abilità sociali. Nell'un caso la prestazione è "temporanea" mentre nell'altro è, salvi i momenti dei c.d. "rientri in famiglia", laddove possibili, continuativa, con la costante messa a disposizione di un posto, dovendo far fronte in qualsiasi momento all'eventualità che per ragioni

contingenti l'interessato non possa raggiungere la propria famiglia o il centro diurno.

Il problema è capire se dette differenze emergono anche nella normativa e, di conseguenza, legittimano gli enti erogatori a regolamentarle in modo differente.

Orbene, se la differenziazione cui si fa riferimento è relativa al diverso ISEE da utilizzare, *nulla quaestio*, poiché è la stessa normativa che prescrive un diverso indicatore.

Se la differenziazione, viceversa, concerne il fatto che per gli uni si utilizza l'ISEE mentre per gli altri no, ovvero si usano per entrambi "indicatori di capacità economica" comunque diversi dall'ISEE, allora vi possono essere seri problemi di legittimità, salvo il caso in cui detti "indicatori/metodi alternativi" non si risolvano in una condizione di maggior favore, per i cittadini, rispetto all'utilizzo dell'ISEE di legge.

Dal suo personale osservatorio quanto ritiene che la prassi di utilizzare l'ISEE come solo filtro all'accesso sia effettivamente praticata per la residenzialità rivolta a persone disabili? Non è pratica più consueta nel caso degli anziani?

Dobbiamo anzitutto tenere presente che molte amministrazioni locali, ad oggi, non hanno ancora approvato alcunché, e i principali Comuni, in questa inadempienza all'obbligo stabilito a chiare lettere dalla legge, sono in prima linea.

Ciò premesso, la formula che prevede l'utilizzo dell'ISEE come "filtro", per poi passare ad altri meccanismi in sede di puntuale definizione della compartecipazione dell'utenza è **piuttosto diffusa, direi in modo paritario tra persone disabili e anziane.**

Il problema, semmai, è, come anzidetto, di comprendere quanto sia legittimo in assoluto questo meccanismo e quanto lo sia nello specifico, scrutinando puntualmente le singole disposizioni regolamentari di volta in volta previste.

Certamente giova, agli enti erogatori, sia in forma singola sia come ambito/distretto, l'aver proceduto ad un serio confronto concertativo con le associazioni di categoria, anche se, l'esperienza giurisprudenziale ce lo insegna, nemmeno questo fondamentale passaggio garantisce la legittimità delle statuizioni previste [\(2\)](#).

[\[1\]](#) Se anche è ragionevole ritenere che gli Enti locali possano enucleare nuovi indici idonei a rivelare un "surplus" di ricchezza accumulata e disponibile, della quale tenere conto ai fini della determinazione della capacità contributiva, alla luce della giurisprudenza del T.A.R. Lazio e del Consiglio di Stato, in tema di "nuovo ISEE", appare chiaro che esulano certamente da tale ambito le entrate di natura

assistenziale ed indennitaria, le quali appaiono insuscettibili di incrementare significativamente il benessere economico dei beneficiari, per il loro valore complessivamente modesto in rapporto agli sforzi indispensabili per sostenere un livello di vita dignitoso dell'utenza, destinataria di cure e di interventi che contemplano spese normalmente superiori ai "redditi" medesimi

([2]) Si veda, a titolo di esempio, il caso giudicato con T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 21-10-2011, Sent. n. 1451, con la quale fu annullato l'accordo del 21 gennaio 2010 tra il Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci della Provincia di Bergamo e gli enti gestori dei centri diurni per disabili (CDD) relativo alla copertura dei costi aggiuntivi.