

CONTRIBUZIONE UTENTI E LIVELLI ESSENZIALI. COSA CAMBIA DOPO LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE?

ANNALISA GUALDANI

PROFESSORE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, UNIVERSITÀ DI SIENA

Dopo le due recenti sentenze della Corte Costituzionale del dicembre scorso, il dilemma relativo all'individuazione di un contenuto da conferire ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali si ripropone con maggior forza. A differenza di alcuni mesi fa, la sicurezza di poter considerare "livello essenziale" i contenuti nei d. lgs. 109/1998 e 130/2000, su modalità e criteri di contribuzione degli utenti, è venuta meno, a seguito alle richiamate pronunce del giudice delle leggi

L'altalenante dilemma relativo all'individuazione di un contenuto da conferire ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali si ripropone con maggior enfasi dopo le sentenze della Corte Costituzionale n. 296/2012 e 297/2012. Se pochi mesi orsono gli orientamenti del giudice amministrativo ci consentivano senz'altro di affermare che un esempio di "livello essenziale" poteva essere individuato nella evidenziazione della situazione economica del solo assistito, contenuta nei decreti legislativi n. 109/1998 e 130/2000, oggi tale sicurezza si è dissolta in seguito alle richiamate pronunce del giudice delle leggi.

L'ORIENTAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA

La giurisprudenza amministrativa con un consolidato orientamento aveva infatti affermato che se da una lato la natura di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., non può essere ridotta alle sole prestazioni socio-sanitarie ricomprese nei DPCM 14.02.2001 e 29.11.2001 (c.d. LEA), ma deve essere riconosciuta anche alle prestazioni di cui all'art. 22, legge n. 328/00 e conseguentemente alle modalità di accesso alle stesse, ovvero all'ISEE, cui espressamente rinvia l'art. 25, della legge n. 328/2000, dall'altro ribadiva l'imprescindibile necessità di una loro determinazione da parte dello Stato, laddove si afferma che la determinazione dei livelli essenziali da garantire in maniera uniforme non deve essere necessariamente contenuta in provvedimenti legislativi statali successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione, ma può ricavarsi anche dal complesso della normativa antecedente¹.

Il Consiglio di Stato in una pronuncia illumi-

nante in tema di compartecipazione al costo dei servizi (sent. n. 551/2011), aveva, di recente, fornito un'interessante chiave di lettura anche in materia di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Essa stabiliva *expressis verbis* che "l'evidenziazione economica del solo assistito (soggetto con handicap permanente grave o ultrasessantacinquenne non autosufficiente) contenuta nei decreti legislativi n. 109/1998 e 130/2000 "costituisce uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme nell'intero territorio nazionale" a cui "sia il legislatore regionale sia i regolamenti comunali devono attenersi". In un'altra sentenza i giudici di Palazzo Spada², hanno, altresì, fondato il proprio convincimento sugli stessi principi legislativi (le norme sui Liveas), in base ai quali le persone non autosufficienti vantano un diritto pienamente ed immediatamente esigibile alle prestazioni residenziali senza limiti di durata.

Il riferimento all'esigibilità non può passare inosservato. Infatti l'aver ricondotto le prestazioni residenziali tra i livelli essenziali non è stato di poco conto: aveva, infatti, significato conferire un contenuto alla posizione soggettiva dell'utente che assurge, così, a diritto effettivamente esigibile e cioè azionabile davanti al giudice competente. Da ciò ne sarebbe derivato, come diretta conseguenza, l'obbligo per le istituzioni di apprestare un sistema organizzativo in grado di fornire quelle prestazioni che per legge sono tenute a fornire.

Questo orientamento aveva aperto la strada per l'identificazione di quelle prestazioni da ricondurre, senz'altro, nell'alveo dei livelli essenziali: così si è detto che rientrano tra i livelli essenziali di assistenza le prestazioni sociali consistenti in attività di assistenza territoriale a favore di anziani e disabili sia diagnostiche, che terapeutiche, che socio-riabilitative (art.

33, DPCM 23 aprile 2008)³; ed ancora che il principio costituito dalla evidenziazione economica del solo assistito vada considerato come idoneo a costituire uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme in tutto il territorio nazionale⁴, atteso che persegue lo scopo di assicurare una facilitazione all'accesso ai servizi per le persone più bisognose di assistenza⁵.

LE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Una brusca inversione di rotta, che ha spezzato definitivamente la catena: situazione economica di equivalenza/livelli essenziali, si è avuta con la pronuncia della Corte Costituzionale del 19 dicembre 2012, n. 296. Il giudice delle leggi infatti è stato investito della questione di illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.,- dell'art. 14, comma 2, lett. c) della legge regionale Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (istitutiva del fondo regionale per la non autosufficienza), la quale, in contrasto con la normativa nazionale (art. 25 della legge n. 328 del 2000 che rinvia all'art. 3, comma 2 *ter*, del D.lgs. n. 109/1998), prevede che la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne sia calcolata tenendo conto della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado e non alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito. Se infatti il giudice rimettente (Tar Toscana) aveva fondato il proprio assunto, aderendo all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, sull'affermazione che la suddetta norma (art. 3, comma 2, *ter* del D.lgs. n. 109/98), relativa alla situazione economica del solo assistito, fosse immediatamente applicabile, malgrado la mancata adozione del DPCM previsto per la sua attuazione e concludendo che l'evidenziazione della situazione economica costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali.

La Corte Costituzionale, confutando la posizione dei giudici amministrativi che hanno qualificato livello essenziale la norma relativa alla valorizzazione del patrimonio del solo assistito, nei casi indicati dall'art. 3, comma 2, *ter* del D.lgs. n. 109/98, ha invece affermato che "quella di evidenziare la situazione economica del solo assistito cui si riferisce la disposizione statale costituisce solo una delle finalità del DPCM ivi previsto, ma finora non adottato,

accanto a quella di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e che le due descritte finalità possono, almeno parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale da parte dei familiari può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare. Deve quindi ritenersi che a tale decreto di attuazione fosse rimessa la scelta tra le modalità per perseguire le diverse finalità indicate, specificando le prestazioni per le quali dovessero valere i principi indicati dallo stesso art. 3, comma 2 *ter*".

Sulla base di tale *iter* argomentativo la Corte afferma altresì che la qualifica di livello essenziale delle prestazioni in materia di assistenza sociale, in riferimento all'art. 3, comma 2 *ter*, non trova dunque conferma, atteso che tale disposizione appare invece una norma contenente principi e criteri direttivi da attuarsi nel successivo decreto (mai emanato), allo scopo di perseguire diverse finalità, tra le quali quella di evidenziare, in determinati casi, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo ISEE.

Come è stato opportunamente sostenuto la formula di cui all'art. 3, comma 2 *ter*, "che incarica il decreto emanando di "evidenziare la situazione economica del solo assistito non sembra dunque atta ad escludere in radice la possibilità che unitamente a questa situazione possano essere impiegati anche altri parametri"⁶.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 296/2012 cancella con un colpo di spugna la faticosa opera della giurisprudenza amministrativa che, tramite una raffinata elaborazione pretoria, aveva tentato di supplire all'inerzia statale in tema di determinazione dei livelli essenziali identificandoli nelle disposizioni contenute nelle leggi esistenti.

Nella materia trattata lo scenario si è arricchito di un elemento di novità: nella more del giudizio promosso innanzi alla Corte Costituzionale è, infatti, intervenuta la disposizione di cui all'art. 5 del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del 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 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. 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 di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221.

Così come è accaduto per il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 3, comma 2 *ter*, del D.lgs. n. 109/98, anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contemplato dal Decreto Legge n. 201 del 2011, ad oggi non è ancora stato emanato e sul punto occorrerà verificare se prevarrà, come in avvenuto per il d.lgs. n. 109/98 la tesi della sua immediata applicazione a prescindere dalla adozione del decreto attuativo.

Poco dopo la sua emanazione, l'art. 5 del Decreto Legge n. 201/2011, concernente la disciplina statale dell'Indicatore di situazione economica di equivalenza è stato sottoposto al vaglio dei giudici costituzionali con la sentenza n. 297/2012. La Consulta dopo aver ribadito quanto sostenuto nella pronuncia

gemella n. 296/2012 e cioè che l'art. 3 comma 2 *ter*, del D.lgs. n. 109/98 "avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i Liveas, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso ai servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori", specifica che mediante l'art 5, a differenza di quanto previsto dal combinato disposto del D.lgs. n. 109/1998, nel testo modificato dal D.lgs. n. 130/2000, e dall'art. 25 della legge n. 328/2000, le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie ed assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto e non più dagli enti erogatori ai quali è stata anche sottratta la facoltà di applicare criteri ulteriori rispetto all'ISEE

Dopo aver ricostruito analiticamente l'istituto dell'ISEE e le sue interconnessioni con la disciplina dei livelli essenziali, anche alla luce di precedenti "*dicta*" della Corte Costituzionale (sent. n. 88 del 2003, 134 del 2006 e 8 del 2011) la pronuncia conclude dichiarando la illegittimità costituzionale del primo e del secondo periodo dell'art. 5, del decreto legge n. 214 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ivi menzionato sia emanato d'intesa con la conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.lgs 28 agosto 1997, n. 281.

Termina così la breve storia dell'ISEE come livello essenziale che in parte aveva fatto sognare coloro che da tempo ormai immemorabile attendono la determinazione dei livelli essenziali di assistenza di vedere finalmente colmato il vuoto normativo grazie all'elaborazione della giurisprudenza. La loro attesa continuerà ad essere ancora delusa? □

Note

- ¹ Sul punto per questi aspetti ci sia consentito rinviare a, A Gualdani, *La compartecipazione al costo dei servizi sociali nell'oscillante divenire della giurisprudenza amministrativa*, in <http://www.giustiziaamministrativa.it>, 10/2012.
- ² Cons. Stato, sez. I del 9 marzo 2011, n. 785 del 9 marzo 2011, in <http://www.giustiziaamministrativa.it>.
- ³ Tar Bari Puglia, sez. III, 13 gennaio 2012, n. 169, in <http://www.giustiziaamministrativa.it>
- ⁴ Consiglio di Stato, sez. III, 10 luglio 2012, n. 4077 e Cons. Stato, sez. III, 10 luglio 2012, n. 4085, in <http://www.giustiziaamministrativa.it>.
- ⁵ Tar Veneto, sez. III, 3 febbraio 2012, n. 132., *cit.*, 390.
- ⁶ G. Manfredi, *I regolamenti comunali e la partecipazione al costo dei servizi sociali dopo la sentenza 296 del 2012 della Corte Costituzionale*, in, www.giustamm.it.