

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5119 del 2014, proposto da:
-OMISSIS-, in proprio e in qualità di presidente dell'Associazione Coordinamento Sociosanitario per le Persone con Disabilità, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, quale amministratore di sostegno di -OMISSIS-, quale tutore di -OMISSIS- e in qualità di presidente di Arpa Associazione Italiana Ricerca Psicosi e Autismo, -OMISSIS-, in qualità di tutore di -OMISSIS-, in qualità di genitore del minore -OMISSIS- in qualità di amministratore di sostegno di -OMISSIS- e di presidente dell'Associazione "Il Vento Sulla Vela Onlus", -OMISSIS-, in qualità di amministratore di sostegno di -OMISSIS-, nella qualità di presidente dell'Associazione Co.Fa.As. Clelia, -OMISSIS-, nella qualità di genitore di -OMISSIS-, nella qualità di madre di -OMISSIS-, nella qualità di padre -OMISSIS-, nella qualità di madre di -OMISSIS-, nella qualità di amministratore di sostegno di -OMISSIS-, nella qualità di amministratore di sostegno di -OMISSIS-, nella qualità di madre di -OMISSIS-, nella qualità di padre di -OMISSIS-, nella qualità di tutore di -OMISSIS- nonché di presidente dell'Ente Morale Istituto -OMISSIS-, nella qualità di zio di -OMISSIS-, nella qualità di madre di -OMISSIS-, nella qualità di padre di di -OMISSIS-, nella qualità di padre di -OMISSIS- in qualità di presidente di ODV La Lampada dei Desideri, -OMISSIS-, nella qualità di amministratore di sostegno di -OMISSIS-, nella qualità di presidente di ODV -OMISSIS-, nella qualità di tutore di -OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Liliana -OMISSIS-, con domicilio eletto presso i medesimi in Roma, Piazzale delle Belle Arti, 1;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Economia e Finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliavano in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del d.p.c.m. 05/12/2013 n. 159 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 19 del 24.01.2014 avente ad oggetto: "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)" con particolare riferimento all'art. 4, comma 2, lett. f), all'art. 4, comma 3, lett. c); all'art. 5, comma 2; all'art. 6; all'art. 2, comma 1, all'art. 2, comma 2, all'art. 3 nonché di qualsiasi altro atto presupposto connesso o comunque consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 22 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, comma 8;

Relatore nell'udienza pubblica del 19 novembre 2014 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso a questo Tribunale, ritualmente notificato e depositato, i soggetti in epigrafe – tutti associazioni specificamente costituite e operanti per il riconoscimento e la tutela dei diritti dei disabili nonché persone fisiche con disabilità ovvero genitori o tutori o amministratori di persone con disabilità ovvero ancora genitori conviventi di persone maggiorenni con disabilità - evidenziavano che, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 5 d.l. n. 201/2011 (recante "Introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie), era emanato il d.p.c.m. n. 159/2013 che dava luogo ad una nuova regolamentazione complessiva del c.d. "ISEE" (Indicatore della situazione economica equivalente).

Soffermandosi sull'art. 4, comma 2, lett. f), e comma 3, lett. c), nonché sugli artt. 5, comma 2, 6, 2, comma 1 e comma 2, e 3 del d.p.c.m. cit., i soggetti in epigrafe lamentavano che le nuove modalità di calcolo dell'ISEE si traducevano in un ingiusto svantaggio ai danni dei disabili e delle famiglie in cui era presente una persona con disabilità e quindi, in sintesi, deducevano quanto segue.

"I. Illegittimità dell'art. 4 comma 2 lett. f) (che include nel reddito disponibile le provvidenze pubbliche per i disabili) per violazione e falsa applicazione dell'art. 5 comma 2 della legge 214/2012 nonché dei principi costituzionali degli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost. e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13.12.2006 ratificata con la legge 18/2009. Eccesso di potere per illogicità manifesta, disparità di trattamento, manifesta ingiustizia".

Il d.p.c.m. in questione, nella disposizione in rubrica, prevedeva che dovevano essere considerate componenti del reddito disponibile anche i "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 lett. a) (reddito complessivo ai fini IRPEF).

Risultavano considerati a tali fini, quindi, anche tutte le provvidenze economiche per prestazioni sociali e sociosanitarie agevolate concesse ai disabili al mero fine di recuperare lo svantaggio in cui si trovano e per assicurare la realizzazione di diritti costituzionalmente riconosciuti. Ciò creava un evidente ulteriore svantaggio per le famiglie già gravate dalla presenza di persone con disabilità e si poneva in contraddizione con la natura di tali provvidenze, svolgenti funzione non di incremento del reddito ma di contrappeso allo stato di bisogno e allo svantaggio sociale, senza tradursi in un arricchimento del nucleo familiare ma avendo destinazione di ausilio e compensazione al fine di ottenere prestazioni sociali o agevolazioni fiscali collegate.

Per i disabili e le loro famiglie, quindi, veder dipendere il proprio diritto all'accesso alle prestazioni sociali o il livello di compartecipazione al costo delle indennità già concesse per la disabilità stessa equivaleva a dare ingresso nell'ordinamento ad un ingiusto limite a tale accesso, con violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost.

Tale conclusione contrastava con la stessa legge n. 214/2012, che stabiliva di tenere conto dei disabili a carico delle famiglie ma con l'intento di agevolarle e non di svantaggiarle, e con l'art. 4 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

"II. Illegittimità dell'art. 4 comma 3 lett. c) del dpcm 159/2009 (che fissa un limite massimo di detrazione delle spese sanitarie documentate per i disabili) per i medesimi vizi dedotti sub I"

La disposizione in esame era illegittima perché consentiva la detrazione dall'ammontare del reddito utile ai fini ISEE delle specifiche spese indicate solo se evidenziate nella dichiarazione dei redditi, senza considerare però che nelle dichiarazioni "forfetarie" non è prevista la specifica indicazione delle spese detraibili.

In secondo luogo, essa era anche illegittima laddove fissava un tetto massimo (euro 5.000,00) per tale tipologia di detrazione, non considerando che la quota ulteriore andava ad incrementare il reddito pur se fondata su spese necessarie per assicurare i diritti fondamentali e incompressibili a tutela della disabilità.

"III. Illegittimità dell'art. 5 comma 2 del dpcm 159/2009 (che conteggia nel patrimonio immobiliare anche la prima casa in base alla rendita catastale) per i medesimi profili dedotti sub I"

La norma in questione, richiamando il valore dei fabbricati definiti ai fini IMU, non teneva conto della disomogeneità sul territorio nazionale, con conseguente incisione sull'accesso alle prestazioni sociali e sul livello di contribuzione.

“IV, Illegittimità dell’art. 6 del dpcm 159/2009 (che ai fini delle prestazioni socio-assistenziali considera solo il maggiorenne disabile non coniugato come nucleo familiare a se stante) per i medesimi profili dedotti sub I”

Definendo il “nucleo familiare” come quello corrispondente alla famiglia anagrafica alla data di presentazione della DSU, la norma in rubrica estendeva illogicamente la nozione a tutti coloro che coabitano in quanto parenti, affini ovvero legati da vincoli di mutua assistenza, comprendendo anche i coniugi non conviventi (salvo separazione giudiziale, esclusione di potestà sui figli, domanda di cessazione degli effetti civili del matrimonio) ed i figli maggiorenni non conviventi ma a carico dei genitori a fini IRPEF e sottraendo solo i disabili maggiorenni per le sole prestazioni sociali agevolate di natura socio sanitaria.

Si creava così un indubbio svantaggio per il disabile coniugato con figli rispetto al disabile maggiorenne convivente con i genitori e che non abbia famiglia propria.

Risultava così scoraggiato il diritto a formare una famiglia, tutelato dall’art. 23 della Convenzione ONU, e si creava anche disparità tra soggetti con la medesima disabilità maggiorenni o minorenni in quanto questi ultimi vedevano conteggiato ai fini ISEE anche il reddito dei genitori pur non conviventi, rischiando di non accedere alle prestazioni di cui necessitano.

Sotto altro profilo, emergeva l’illegittimità dell’art. 6 cit. laddove sottraeva dal “nucleo familiare allargato” i disabili maggiorenni esclusivamente per le prestazioni socio sanitarie agevolate e non anche per le altre prestazioni sociali, laddove la precedente legislazione considerava il reddito del solo assistito e non dell’intero nucleo familiare e tutelava il peso che gravava su quest’ultimo per tutte le attività di assistenza alla disabilità.

La diversa valutazione di cui al d.p.c.m. impugnato, quindi, introducendo il principio per cui il calcolo dell’ISEE si applica non più al reddito del solo beneficiario ma a quello dell’intero nucleo familiare si pone in violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost.

“V. Illegittimità dell’art. 2 comma 1 del dpcm 159/2009 (che attribuisce agli enti erogatori la facoltà di introdurre ulteriori criteri di concessione delle prestazioni sociali) per i medesimi profili dedotti sub I”

La norma in rubrica era illegittima laddove prevedeva la possibilità per gli enti erogatori di prevedere, accanto all’ISEE, ulteriori criteri di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, con potenziale rischio di disparità tra vari Comuni nonché violazione della l. n. 214/11, che prevede il solo ISEE come strumento di misurazione dell’accesso alle prestazioni sociali, e dell’art. 117 Cost.

“VI. Questione di legittimità costituzionale dell’art. 5 della legge 214/2011 di conversione del decreto-legge 201/2011”.

I ricorrenti evidenziavano che la norma in rubrica aveva mancato di tenere nella dovuta considerazione il diritto delle persone con disabilità non autosufficienti ad avere servizi sociosanitari adeguati ad assicurare loro pari opportunità di vita, come sancito dagli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost., violando anche gli obblighi assunti dall’Italia con l’adesione alla Convenzione ONU ratificata con la l. n. 18/2009, con conseguente violazione anche dell’art. 10, comma 1, Cost. in relazione alla mancata individuazione di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, dato che i diritti dei disabili sono ora considerati non più indipendentemente dal nucleo familiare di appartenenza.

Si costituivano in giudizio le Amministrazioni in epigrafe, illustrando le proprie tesi, orientate alla reiezione del ricorso, in nota allegata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in cui era evidenziata preliminarmente anche l’inammissibilità del ricorso per carenza di lesione effettiva, in assenza di atto applicativo delle norme regolamentari contestate, e per carenza di interesse al ricorso al momento della proposizione, in quanto il nuovo ISEE sarebbe diventato operativo entro trenta giorni dall’approvazione del modello DSU, a sua volta da adottare entro novanta giorni dall’entrata in vigore dell’impugnato dpcm avvenuta in data 8 febbraio 2014.

In prossimità della pubblica udienza i ricorrenti depositavano memoria illustrativa delle proprie ragioni.

In data 19 novembre 2014 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente, non rileva l'inammissibilità del ricorso sotto i profili dedotti dall'Amministrazione resistente, in quanto il d.p.c.m. impugnato, pur quale atto generale, contiene determinazioni precettive direttamente applicabili ai fini del lamentato innalzamento dell'ISEE sotto i profili dedotti dai ricorrenti e anche ai fini delle conseguenze indirette subito percepibili in campo sociale.

Il Collegio rileva la fondatezza del primo motivo di ricorso.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5 d.l. cit. rispetto agli artt. 3, 32 e 38 Cost., ad opinione del Collegio, comporta che la disposizione la quale prevede di "...adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale...valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero..." debba essere nel senso per cui la volontà del legislatore coincideva con la necessità di eliminare precedenti situazioni ove si rappresentavano privi di reddito soggetti in realtà dotati di risorse, anche cospicue, ma non sottoponibili a dichiarazione IRPEF.

A tale scopo possono essere richiamati i redditi prodotti e tassati all'estero (ed ecco il richiamo alla componente patrimoniale sita all'estero di cui all'art. 5 cit.), le pensioni estere non tassate in Italia, i lavoratori di stato estero (Città del Vaticano), i lavoratori frontalieri con franchigia esente IRPEF, il coniuge divorziato che percepisce assegno di mantenimento di figli.

Più che da un risparmio di spesa, tale impostazione normativa era orientata a rispettare un principio di uguaglianza e proporzionalità, ai fini del rispetto dell'art. 38 Cost., legato all'"emersione" di situazioni solo apparentemente equivalenti ad assenza di reddito effettivo.

Il d.p.c.m., quindi, per non incorrere nella violazione di legge e nella ancor più diretta violazione delle norme costituzionali sopra richiamate avrebbe dovuto dare luogo a disposizione orientate in tale senso, approfondendo le situazioni in questione ed aprendo il ventaglio delle possibilità di sottoporre la componente di reddito ai fini ISEE a situazioni di effettiva "ricchezza".

Con la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, lett. f), d.p.c.m. cit., invece, la Presidenza del Consiglio ha disposto 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);", vale a dire nel reddito complessivo IRPEF.

Ebbene, la genericità e ampiezza del richiamo a trattamenti "assistenziali, previdenziali e indennitari" comporta indubbiamente che nella definizione di "reddito disponibile" di cui all'art. 5 d.l. cit. sono stati considerati tutti i proventi che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie.

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.

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.

Né può convenirsi con l'osservazione secondo cui tale estensione della nozione di "reddito disponibile" sarebbe in qualche modo temperata o bilanciata dall'introduzione nello stesso d.p.c.m. di deduzioni e detrazioni che ridurrebbero l'indicatore in questione a vantaggio delle persone con disabilità nella nuova disciplina.

Tale tesi non tiene conto dell'effettiva volontà del legislatore, costituzionalmente orientata e tesa a riequilibrare situazioni di carenza fittizia di reddito e non ad introdurre specifiche detrazioni e franchige su un concetto di "reddito" (impropriamente) allargato.

Non è dimostrato, in sostanza, che le compensazioni di cui allo stesso art. 4 d.p.c.m. siano idonee a

mitigare l'ampliamento della base di reddito disponibile introdotta né che le stesse possano essere considerate equivalenti alla funzione sociale cui danno luogo i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche per situazioni di accertata "disabilità".

Alla luce di quanto detto, quindi, il d.p.c.m. impugnato si palesa illegittimo laddove prevede al richiamato art. 4, comma 2, lett. f), una nozione di "reddito disponibile" eccessivamente allargata e in discrepanza interpretativa con la "ratio" dell'art. 5 d.l. cit.

L'Amministrazione dovrà quindi provvedere a rimodulare tale nozione valutando attentamente la funzione sociale di ogni singolo trattamento assistenziale, previdenziale e indennitario e orientandosi anche nell'esaminare situazione di reddito esistente ma, per varie ragioni, non sottoposto a tassazione IRPEF.

Per completezza di esposizione e poiché gli ulteriori motivi riguardavano diverse determinazioni del d.p.c.m. in questione, il Collegio deve esaminare anche la restante parte del gravame.

Per quel che riguarda il secondo motivo, il Collegio rileva che la disposizione di cui all'art. 4, comma 3, lett. c), d.p.c.m. cit. – sotto il primo profilo dedotto dai ricorrenti – non appare illegittima. Come è noto la dichiarazione dei redditi "forfetaria" non impedisce comunque la presentazione di una dichiarazione "integrale" e/o di allegare la documentazione di spesa sanitaria.

E' una scelta del contribuente quella di provvedere alla prima forma, per cui ben può in futuro essere necessaria la dichiarazione nella seconda forma ai fini di ottenere le detrazioni previste.

Analogamente, la previsione di un tetto massimo di detrazione, se correlata alla rideterminazione del reddito secondo i parametri evidenziati nell'esaminare il primo motivo di ricorso, non appare illogica o penalizzante nel senso prospettato dai ricorrenti, in quanto la stessa Amministrazione, nella nota allegata in atti chiarisce che il limite massimo previsto va applicato a ciascuna persona del nucleo che detrae, quale sottrazione al suo reddito personale, mentre in precedenza nessuna detrazione di spesa per la "disabilità" era prevista, con la conseguenza che tale conformazione è coerente con la disposizione legislativa di cui all'art. 5 d.l. n. 201/11 cit., secondo cui con il d.p.c.m. sono individuate le agevolazioni fiscali che a partire dal 1 gennaio 2013 non possono più essere riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso.

Infondato è anche il terzo motivo di ricorso, in quanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha potuto che tenere conto dell'aggiornamento complessivo della normativa fiscale e catastale (quest'ultima in via di definizione esecutiva) vigente nell'ordinamento. Risultano comunque delle valutazioni "temperate", in ordine alla valutazione dei solo 2/3 dell'abitazione principale, nel rispetto dell'impulso di cui all'art. 5 d.l. n. 201/2011 a valorizzare "in misura maggiore" la componente patrimoniale, sia in Italia che all'estero, pur con l'attenuazione dovuta dall'identificazione di agevolazioni fiscali.

Né può farsi un raffronto con la situazione precedente e il calcolo del patrimonio immobiliare su base ICI, non essendo più in vigore e non più invocabile tale regime per la generalità dei cittadini.

Per quel che riguarda il quarto motivo di ricorso, il Collegio osserva che nel nuovo assetto sono considerati i figli minorenni o maggiorenni a carico a fini IRPEF della persona disabile maggiorenne e la loro inclusione nel nucleo familiare, in quanto privi di reddito sostanziale, riduce l'ISEE, favorendo così il disabile con figli a carico rispetto al disabile senza prole, secondo la scala di equivalenza di cui all'Allegato 1 al decreto richiamato dal relativo art. 1, comma 1, lett. c).

Analoghe osservazioni possono farsi in relazione all'inserimento del coniuge, che, se con reddito, risponde a ragioni di equità sostanziale.

Altrettanto priva di illogicità e irrazionalità valutabili nella presente sede è la circostanza per la quale i disabili minorenni non sono considerati "nucleo a sé" rispetto ai genitori, anche per l'obbligo di solidarietà sociale familiare rimarcato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 297/12, ferma restando la previsione, all'uopo, di una specifica franchigia.

Per qual che riguarda, poi, la considerazione del reddito familiare e non del solo assistito il Collegio pure richiama la giurisprudenza della Corte Costituzionale (n. 296/12) nonché del Consiglio di Stato (Sex. III, 14.1.14, n. 99) secondo cui, in sostanza, la normativa di riferimento "...individua

l'insieme dei soggetti cui sono posti i doveri di solidarietà e di assistenza verso il disabile, connessi ai restanti compiti propri del nucleo familiare di appartenenza, dal momento che, come la Corte costituzionale ha sottolineato nella sentenza n. 296 del 19.12.2012, 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 nucleo familiare ed è, comunque, espressiva di un dovere di solidarietà che, prima ancora che sulla collettività, grava anzitutto sui prossimi congiunti”.

C'è da osservare, infine, che anche nel precedente regime non vi era una considerazione del reddito del solo “assistito” per tutte le spese ma solo per quelle per prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi integrati di natura sociosanitaria e che la definizione di “prestazioni agevolate di natura sociosanitaria” di cui all'art. 1, comma 1, lett. f), d.p.c.m. cit. può includere anche prestazioni strumentali e accessorie oltre che interventi economici, come riconosciuto nella stessa nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali allegata in atti dall'Amministrazione costituita.

Infondato è poi il quinto motivo di ricorso.

Nella suddetta sentenza n. 297/2012, la Corte Costituzionale ha precisato che “...la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002). Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste. Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria.

Sulla base di tali premesse (che, nel caso di specie, rinvenivano la necessità della leale collaborazione Stato/Regione nell'attuazione dell'art. 5 cit.) deve leggersi il contesto in cui è inserito l'art. 2 richiamato dai ricorrenti.

Tale norma deve essere interpretata sotto tale profilo, laddove prevede e “fa salve” le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e “le prerogative dei comuni”. La norma di cui a tale art. 2, poi, specifica con attenzione che “...In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. E' comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo

familiare attraverso l'ISEE.”

Da ciò ne consegue che l'ISEE oggetto dell'art. 5 cit. è ben differenziato e identificato nella sua sostanza ed è prevista per gli enti regolatori – nell'ambito della ricognizione delle “situazioni locali” anche di ordine finanziario – solo la possibilità di prevedere criteri “ulteriori” – e non integrativi – di selezione unicamente della platea dei beneficiari e ciò in relazione alle attribuzioni regionali specificamente previste in materia di assistenza socio-sanitaria, secondo il su ricordato riparto di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 297/12.

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.

Per quel che riguarda, infine, la questione di costituzionalità posta con il sesto motivo di ricorso, il Collegio, oltre che evidenziarne la sostanziale genericità, rileva che un'interpretazione costituzionalmente orientata impone le conclusioni, favorevoli ai ricorrenti, di cui al primo motivo di ricorso, per cui se ne deduce l'irrelevanza in questa sede.

Per quanto attiene alla Convenzione ONU, il Collegio richiama la circostanza per la quale il Consiglio di Stato (n. 99/14 cit.), con argomentazioni che il Collegio richiama facendole proprie, ha precisato che tale Convenzione “...non esclude che alla relativa spesa partecipi, foss'anche per una piccola frazione, pure l'assistito o chi per lui” (Cons. St., sez. III, 3.7.2013, n. 3574). Né ciò comporta, ha osservato la Sezione, alcun vulnus alla dignità dell'assistito, giacché la di lui situazione di intrinseca debolezza va salvaguardata anche, per quanto sia possibile e secondo quanto afferma la stessa Corte costituzionale, con il favorire la permanenza di questi presso il nucleo familiare. In ogni caso ritiene il Collegio che la considerazione del reddito dei familiari ai fini ISEE non si ponga in contrasto con il complessivo significato delle disposizioni della Convenzione di New York del 13 dicembre 2006 e, in particolare, con gli artt. 3, 9 e 19, laddove essi valorizzano la posizione individuale del disabile anche indipendentemente dal proprio nucleo familiare. Al riguardo non può sottacersi che il dovere di solidarietà familiare costituisce una ulteriore garanzia, per il malato, che si affianca al dovere di solidarietà sociale e che tale fondamentale e primario dovere di solidarietà familiare si esprime anche nella considerazione, da parte dell'ordinamento dei singoli Stati, del reddito dei parenti prossimi al fine di determinare la quota assistenziale di compartecipazione dell'assistito al mantenimento presso una struttura sociosanitaria. Tale è del resto l'orientamento del più recente legislatore nazionale che, con l'art. 5 del d.l. 201/2011, convertito in l. 214/2011, ha previsto che, nel fissare il nuovo indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), occorra 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.”

Per quanto dedotto, quindi, il ricorso deve essere accolto solo in parte.

Le spese del giudizio possono eccezionalmente compensarsi per la novità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'art. 4, comma 2, lett. f), d.p.c.m. n. 159/2013 impugnato. Salve ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle

parti ricorrenti e dei soggetti di cui si dichiarano genitori, tutori o amministratori di sostegno o di persone comunque citate nel provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 19 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Raffaello Sestini, Presidente FF

Anna Bottiglieri, Consigliere

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3683 del 2014, proposto da:
-OMISSIS-, -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore del minore -OMISSIS-, -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore del minore -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore della minore -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di tutore di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e tutore di -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore del minore -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di amministratore di sostegno del marito -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore del minore -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore del minore -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in qualità di amministratore di sostegno del fratello -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore del minore -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore del minore -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, nonché, giusta procure speciali notarili, da -OMISSIS-, nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e in qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitori della figlia minore -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno del figlio -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e tutore di -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno del figlio -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno del figlio -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di genitore e amministratore di sostegno della figlia -OMISSIS-, in qualità di presidente del consiglio direttivo e legale rappresentante dell'associazione Strada Facendo Onlus, tutti rappresentati e difesi dall'avv. prof. Federico Sorrentino, con domicilio

eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;
contro
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliavano in Roma, Via dei Portoghesi, 12;
per l'annullamento
del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 5 dicembre 2013, recante il Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 19 del 24 gennaio 2014,
nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con i relativi allegati;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 22 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, comma 8;
Relatore nell'udienza pubblica del 19 novembre 2014 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso a questo Tribunale, ritualmente notificato e depositato, i soggetti in epigrafe, tutti disabili medi o gravi o non autosufficienti o loro familiari conviventi - oltre ad Associazione con scopo statutario di tutela dei diritti e interessi delle persone disabili - che percepiscono trattamenti assistenziali, indennitari o assistenziali, ovvero appartengono a nuclei familiari del quale fanno parte disabili che usufruiscono di dette provvidenze, lamentavano le nuove modalità di determinazione dell'ISEE di cui al d.p.c.m. in epigrafe, recante, appunto, il Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione di tale "indicatore", ai sensi dell'art. 5 d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011.

In particolare i ricorrenti lamentavano, in sintesi, quanto segue.

"I. Illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, con riferimento agli artt. 87 e 95 Cost."

Riproponendo il "nucleo" dell'art. 5 d.l. cit., i ricorrenti evidenziavano che il regolamento di attuazione ex art. 17, comma 1, l. n. 400/1988 in questione, se poteva derogare alle regole procedurali di cui all'art. 17 cit., non poteva omettere la previsione della deliberazione del Consiglio dei Ministri né demandare l'emanazione del regolamento stesso ad altri che al Presidente della Repubblica, in quanto è l'art. 87 Cost. - e non l'art. 17 l. n. 400/1988 - ad attribuire solo a tale organo il potere di emanare i regolamenti, potere estraneo alle prerogative del Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 95 Cost.

Se pure si volesse ritenere il dpcm in questione alla stregua di un decreto ministeriale, esso era illegittimo perché non rientra nelle competenze amministrative del Presidente del Consiglio dei Ministri la materia dell'ISEE, propria del Ministro del Lavoro e del Ministro dell'Economia.

"II. Illegittimità dell'art. 4, comma 2, lettera f) del d.P.C.M. n. 159/2013. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214. Eccesso di potere per irragionevolezza e manifesta ingiustizia. In via subordinata, illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214"

L'art. 5 d.l. cit., nel determinare che si sarebbe dovuta "...adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale", doveva interpretarsi da parte dell'Autorità emanante nel senso di eliminare le lacune della precedente regolamentazione, ove era considerato privo di reddito chi, pur disponendo di cespiti anche cospicui, non era soggetto a relativa dichiarazione IRPEF (ad es: redditi tassati all'estero, pensioni estere non tassate in Italia, dipendenti stati esteri, quali Città del Vaticano, lavoratori frontalieri con franchigia IRPEF, coniugi divorziati percipienti assegno di mantenimento per i figli), come confermato dal contesto integrale dello stesso art. 5 che prevedeva una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale ed il rafforzamento del sistema dei controlli, anche al fine principale del risparmio di spesa mediante sostanziale "emersione" di situazioni di "povertà fittizia".

In concreto, però, il dpcm in esame era andato oltre le intenzioni del legislatore, includendo tra i redditi tutti i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari a qualunque titolo percepiti, anche in ragione proprio della accertata invalidità.

Quest'ultima costituisce in realtà una oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, e i trattamenti assistenziali previdenziali e indennitari sono tutti volti ad attenuare tale svantaggio, tendendo all'attuazione del principio di uguaglianza, senza alcun intento "speculativo" proprio delle fonti di reddito "ordinario".

La stessa giurisprudenza consolidata ha evidenziato la natura indennitaria del grave disagio economico ed esistenziale delle indennità di accompagnamento – pure ricomprese ai sensi della richiamata lett. f) – cui possono assimilarsi in tal senso i contributi erogati a titolo di rimborso (sia pure parziale) delle spese per le necessità quotidiane del disabile e del suo nucleo familiare, le pensioni e gli assegni erogati dall'INPS ai disabili in stato di bisogno economico, gli indennizzi INAIL del danno biologico subito nello svolgimento di attività lavorativa (di carattere risarcitorio), gli assegni mensili per indennizzo dei danni da vaccino, emotrasfusioni e da emoderivati.

In via subordinata, quindi, i ricorrenti evidenziavano una questione di costituzionalità per violazione degli artt. 3, commi 1 e 2, e 38 Cost. qualora fosse ritenuta condivisibile l'interpretazione dell'art. 5 cit. sotto il profilo dedotto, non potendo rilevare l'eccezionalità della situazione economica statale contingente ai fini di deroga del principio di uguaglianza.

"III. Illegittimità dell'art. 4, comma 3, lettera c, e comma 4, lettere b), c) e d) del d.P.C.M. n. 159/2013. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, irragionevolezza e manifesta ingiustizia".

Le detrazioni e le franchige previste dalla norma in rubrica non erano comunque sufficienti a garantire uno standard di vita accettabile.

Il riferimento alla necessità di presenza di tali spese nella dichiarazione dei redditi IRPEF non considerava la possibilità di esenzione dalla dichiarazione in questione o di avvalimento di regimi fiscali agevolati che non consentono deduzioni o detrazioni di spese mediche e sanitarie.

Se è pure prevista la possibilità di presentare comunque tale dichiarazione, i ricorrenti evidenziavano che, per il primo anno di entrata in vigore del nuovo ISEE, era probabile la mancata conservazione della documentazione a comprova delle spese in tal senso sostenute e che, per gli anni successivi, si dava comunque luogo ad un adempimento fiscale vessatorio, cui il contribuente in linea generale non era tenuto.

Inoltre, il tetto massimo di euro 5.000,00 per le spese mediche e sanitarie era troppo basso in ipotesi di presenza di malattie gravi con necessità di terapie continue, spesso non rimborsate dal SSN, e/o di assistenza infermieristica a domicilio.

Irrazionale era poi la possibilità di sottrarre per i disabili gravi non autosufficienti le spese sostenute inclusive dei contributi INPS versati per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale solo fino all'ammontare dei trattamenti assistenziali, indennitari o previdenziali percepiti a qualsiasi titolo, al netto di una franchigia del 20% (max 1.000,00 euro), perché discriminatoria nei confronti dei disabili che ricevono minori sussidi pur avendo disabilità gravissime e che risiedono in regioni e comuni eroganti provvidenze minori rispetto ad alte realtà territoriali a parità di disabilità.

Analoga considerazione i ricorrenti proponevano per le franchige introdotte, chiaramente insufficienti e non consideranti la realtà dei costi effettivi che i disabili e le loro famiglie devono sostenere.

Irrazionali erano infine, la differenziazione delle franchige in esame, di cui alla lett. d), tra disabili minorenni e maggiorenni, come se al compimento della maggiore età si desse luogo ad una automatica diminuzione di spese connesse alla situazione di invalidità, nonché la mancata previsione di una indicizzazione delle spese e delle franchige stesse.

“IV. Illegittimità dell’art. 6, comma 3, del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159”.

La normativa in questione presupponeva erroneamente l’esistenza di un obbligo generalizzato dei figli di integrare i redditi dei genitori versando loro una quota della loro ricchezza, obbligo che però non è previsto dall’ordinamento se non per i genitori in stato di bisogno e non in grado di provvedere al proprio mantenimento (obbligo alimentare) che espressamente lo richiedono.

Pure incoerente si palesava, infine, la previsione per la quale la norma ritiene che il figlio corrisponda al genitore non la somma ai sensi dell’art. 438 c.c. ma una quota del suo reddito determinata con le modalità previste dall’Allegato 2 al decreto, quota che può essere maggiore dello stesso assegno alimentare. Inoltre, mentre al reddito del disabile che intende usufruire delle prestazioni di cui all’art. 6 dpcm cit. viene aggiunta la quota qui contestata, relativa alla presenza di eventuali figli maggiorenni facenti parte di un diverso nucleo familiare, questi ultimi non possono giovare invece della corrispondente detrazione ai fini del calcolo del proprio ISEE.

Si costituivano in giudizio le Amministrazioni in epigrafe, illustrando le proprie tesi, orientate alla reiezione del ricorso, in nota allegata. In successiva memoria per l’udienza pubblica le Amministrazioni costituite evidenziavano preliminarmente anche l’inammissibilità del ricorso per carenza di lesione effettiva, in assenza di atto applicativo delle norme regolamentari contestate, e per carenza di interesse al ricorso al momento della proposizione in quanto il nuovo ISEE sarebbe diventato operativo entro trenta giorni dall’approvazione del modello DSU, a sua volta da adottare entro novanta giorni dall’entrata in vigore dell’impugnato dpcm avvenuta in data 8 febbraio 2014.

In prossimità della pubblica udienza anche i ricorrenti depositavano un’ulteriore memoria illustrativa delle proprie ragioni.

In data 19 novembre 2014 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente, non rileva l’inammissibilità del ricorso sotto i profili dedotti dall’Amministrazione resistente, in quanto il d.p.c.m. impugnato, pur quale atto generale, contiene determinazioni precettive direttamente applicabili ai fini del lamentato innalzamento dell’ISEE sotto i profili dedotti dai ricorrenti e anche ai fini delle conseguenze indirette subito percepibili in campo sociale.

Passando all’esame del ricorso, il Collegio rileva l’infondatezza del primo motivo.

Sul punto concorda, infatti, con le tesi delle Amministrazioni resistenti, evidenziando la natura regolamentare del d.p.c.m. impugnato, come riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 297/12 che ha esaminato proprio l’art. 5 d.l. n. 201/77, conv. in l. n. 214/11, sia pure sotto diverso profilo.

Inoltre, si richiama anche la pronuncia della Sezione Consultiva Atti Normativi del Consiglio di Stato (n. 5486/12) su tale decreto, ove è evidenziata come legittima la scelta di adottare un unico regolamento con la forma del d.p.c.m., in virtù della previsione anche del sistema di rafforzamento dei controlli di cui all’art. 5 d.l. cit. da demandare a separato d.m. rispetto alla riforma dell’indicatore e dei suoi campi di applicazione. Il d.p.c.m. e il d.m. costituiscono fonti di rango “pari ordinato” e il primo si distingue, inoltre, per le maggiori garanzie date dall’intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri oltre ai Ministri proponenti e/o concertanti, nel caso di specie coincidenti, evitando anche vuoti normativi connessi all’effetto abrogativo di precedente disciplina a anche di rango primario.

Il secondo motivo di ricorso si palesa invece fondato.

Un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 5 d.l. cit. rispetto agli artt. 3, 32 e 38 Cost., ad opinione del Collegio, comporta che la disposizione la quale prevede di “...adottare una

definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale...valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero..." debba essere nel senso prospettato dai ricorrenti. La volontà del legislatore coincideva con la necessità di eliminare precedenti situazioni ove si rappresentavano privi di reddito soggetti in realtà dotati di risorse, anche cospicue, ma non sottoponibili a dichiarazione IRPEF.

Correttamente i ricorrenti richiamano i redditi prodotti e tassati all'estero (ed ecco il richiamo alla componente patrimoniale sita all'estero di cui all'art. 5 cit.), le pensioni estere non tassate in Italia, i lavoratori di stato estero (Città del Vaticano), i lavoratori frontalieri con franchigia esente IRPEF, il coniuge divorziato che percepisce assegno di mantenimento di figli.

Più che da un risparmio di spesa – come osservato criticamente dall'Amministrazione resistente secondo l'osservazione dei ricorrenti – il Collegio ritiene che tale impostazione normativa era orientata a rispettare un principio di uguaglianza e proporzionalità, ai fini del rispetto dell'art. 38 Cost., legata all'"emersione" di situazioni solo apparentemente equivalenti ad assenza di reddito effettivo.

Il d.p.c.m., quindi, per non incorrere nella violazione di legge e nella ancor più diretta violazione delle norme costituzionali sopra richiamate avrebbe dovuto dare luogo a disposizione orientate in tale senso, approfondendo le situazioni in questione ed aprendo il ventaglio delle possibilità di sottoporre la componente di reddito ai fini ISEE a situazioni di effettiva "ricchezza".

Con la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, lett. f), d.p.c.m. cit., invece, la Presidenza del Consiglio ha disposto 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);", vale a dire nel reddito complessivo IRPEF.

Ebbene, la genericità e ampiezza del richiamo a trattamenti "assistenziali, previdenziali e indennitari" comporta indubbiamente che nella definizione di "reddito disponibile" di cui all'art. 5 d.l. cit. sono stati considerati tutti i proventi che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie.

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.

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.

Né può convenirsi sul punto con le difese delle Amministrazioni costituite, secondo cui tale estensione della nozione di "reddito disponibile", di cui non si nega l'esistenza nel d.p.c.m., sarebbe in qualche modo temperata o bilanciata dall'introduzione nello stesso d.p.c.m. di deduzioni e detrazioni che "in gran parte dei casi" ridurrebbero l'indicatore in questione a vantaggio delle persone con disabilità nella nuova disciplina.

In primo luogo, il riferimento alla "gran parte dei casi", attesta che ciò non avviene in tutti i casi e tale conclusione, per un atto normativo di carattere generale, non appare razionale.

In secondo luogo, manca completamente il richiamo e l'approfondimento sull'effettiva volontà del legislatore, tesa a riequilibrare situazioni di carenza fittizia di reddito e non ad introdurre specifiche detrazioni e franchige su un concetto di "reddito" (impropriamente) allargato.

Non è dimostrato, in sostanza, che le compensazioni di cui allo stesso art. 4 dp.c.m. siano idonee a mitigare l'ampliamento della base di reddito disponibile introdotta né che le stesse possano essere considerate equivalenti alla funzione sociale cui danno luogo i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni

pubbliche per situazioni di accertata “disabilità”.

Alla luce di quanto detto, quindi, il d.p.c.m. impugnato si palesa illegittimo laddove prevede al richiamato art. 4, comma 2, lett. f), una nozione di “reddito disponibile” eccessivamente allargata e in discrepanza interpretativa con la “ratio” dell’art. 5 d.l. cit.

L’Amministrazione dovrà quindi provvedere a rimodulare tale nozione valutando attentamente la funzione sociale di ogni singolo trattamento assistenziale, previdenziale e indennitario e orientandosi anche nell’esaminare situazione di reddito esistente ma, per varie ragioni, non sottoposto a tassazione IRPEF.

Per completezza espositiva e poiché gli ulteriori motivi riguardavano diverse determinazioni del d.p.c.m. in questione, il Collegio deve esaminare anche la restante parte del gravame.

Infondato solo in parte è il terzo motivo di ricorso.

il Collegio rileva che la disposizione di cui all’art. 4, comma 3, lett. c), d.p.c.m. cit. – sotto il primo profilo dedotto dai ricorrenti – non appare illegittima.

In primo luogo, l’affermazione per cui le detrazioni e le franchigie previste dalla norma in rubrica non sarebbero comunque sufficienti a garantire uno standard di vita accettabile appare generica e indimostrata per ciascuno dei ricorrenti.

Per quel che riguarda le detrazioni fiscali, il Collegio osserva che, come è noto, la dichiarazione dei redditi “forfetaria” non impedisce comunque la presentazione di una dichiarazione “integrale” e/o di allegare la documentazione di spesa sanitaria.

E’ una scelta del contribuente quella di provvedere alla prima forma, per cui ben può in futuro essere necessaria la dichiarazione nella seconda forma ai fini di ottenere le detrazioni previste.

Analogamente, la previsione di un tetto massimo di detrazione, se correlata alla rideterminazione del reddito secondo i parametri evidenziati nell’esaminare il secondo motivo di ricorso, non appare illogica o penalizzante nel senso prospettato dai ricorrenti, in quanto la stessa Amministrazione, nella nota allegata in atti, chiarisce che il limite massimo previsto va applicato a ciascuna persona del nucleo che detrae, quale sottrazione al suo reddito personale, mentre in precedenza nessuna detrazione di spesa per la “disabilità” era prevista, con la conseguenza che tale conformazione è coerente con la disposizione legislativa di cui all’art. 5 d.l. n. 201/11 cit., secondo cui con il d.p.c.m. sono individuate le agevolazioni fiscali che a partire dal 1 gennaio 2013 non possono più essere riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso.

Profili di fondatezza si rinvencono invece per la residua parte del motivo.

Non è dato comprendere, infatti, per quale ragione le detrazioni previste all’art. 4, comma 4, lett. d), nn. 1), 2) e 3), siano incrementate per i minorenni, non individuandosi una ragione per la quale al compimento della maggiore età, una persona con disabilità, sostenga automaticamente minori spese ed essa correlate. Né è convincente sotto tale profilo la tesi della difesa erariale, secondo cui i minori con disabilità non possono costituire nucleo a sé, gravando l’obbligo del mantenimento in capo ai genitori, e per i maggiorenni è relativamente più facile ridurre sostanzialmente l’ISEE, se non azzerarlo, potendosi non considerare il reddito dei genitori.

Tale conclusione non appare sostenuta da elementi specifici, almeno statistici, che dimostrino il grado di incidenza sulla popolazione dei disabili dei maggiorenni costituenti “nucleo a sé” rispetto a quelli che non possono farlo mentre il decreto impugnato, per le sue caratteristiche di generalità e astrattezza, impone direttamente e indistintamente la detrazione considerata, senza legarla alla effettiva situazione familiare del disabile maggiorenne.

Sotto tale profilo, quindi, le norme di cui ai richiamati nn. 1), 2) e 3) devono essere annullate per la parte in cui introducono una indistinta differenziazione tra disabili maggiorenni e minorenni, consentendo un incremento di franchigia solo per quest’ultimi, senza considerare l’effettiva situazione familiare del disabile maggiorenne.

L’Amministrazione dovrà quindi provvedere a rimodulare anche tale disposizione nel senso ora evidenziato.

Infondato è infine il quarto motivo di ricorso.

Il Collegio trova condivisibili le tesi dell’Amministrazione, secondo cui la previsione dell’art. 6,

comma 3, d.p.c.m. cit. tutela la necessità di differenziare la condizione economica del beneficiario che ha figli in grado di aiutarlo, se tenuti alla corresponsione di alimenti e secondo i propri carichi familiari diretti, rispetto a quella di coloro che non hanno alcun sostegno al fine delle spese di ricovero. Il limite alle sole prestazioni residenziali è poi coerente con i principi propri della giurisprudenza più recente (C. Cost. n. 296/12 e Cons. Stato, 14.1.14, n. 99), secondo cui in sostanza, la normativa di riferimento "...individua l'insieme dei soggetti cui sono posti i doveri di solidarietà e di assistenza verso il disabile, connessi ai restanti compiti propri del nucleo familiare di appartenenza, dal momento che, come la Corte costituzionale ha sottolineato nella sentenza n. 296 del 19.12.2012, 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 nucleo familiare ed è, comunque, espressiva di un dovere di solidarietà che, prima ancora che sulla collettività, grava anzitutto sui prossimi congiunti".

C'è da osservare, infine, che anche nel precedente regime non vi era una considerazione del reddito del solo "assistito" per tutte le spese ma solo per quelle per prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi integrati di natura sociosanitaria e che la definizione di "prestazioni agevolate di natura sociosanitaria" di cui all'art. 1, comma 1, lett. f), d.p.c.m. cit. può includere anche prestazioni strumentali e accessorie oltre che interventi economici.

Per quanto dedotto, quindi, il ricorso deve essere accolto solo in parte.

Le spese del giudizio possono eccezionalmente compensarsi per la novità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'art. 4, comma 2, lett. f), e comma 4, lett. d), n. 1), 2) e 3) - nella parte in cui prevedono indistintamente un incremento delle franchige per i soli minorenni - del d.p.c.m. n. 159/2013 impugnato. Salve ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti ricorrenti e dei soggetti di cui si dichiarano genitori, tutori o amministratori di sostegno o di persone comunque citate nel provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 19 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Raffaello Sestini, Presidente FF

Anna Bottiglieri, Consigliere

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/02/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

