

N. 00842/2016REG.PROV.COLL.

N. 06471/2015 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 6471/2015 RG, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

contro

i sigg. Corrado Loffredo, Patrizia Grasso, Maria Simona Polizzi, Silvia Perelli, Antonella Cascioli, Roberto Braccia, Rodolfo Lucarelli, Paolo Macoratti, Renato Poggesi, Alessandra Pace, Renzo Imperoli, Alessandro Baldi, Michele Colangelo, Flavia Macoratti, Giuseppe Butticè, Luca Pampaloni, Alessandra Duvina, Erica Mensa, Germano Tosi, Nicolò Barletta, Roberta Zanetti, Gian Luca Lombardi, Luca Lazzerini, Massimo Bravi, Federica Magnaterra, Ignazio Scaduto, Raffaella Sirugo, Emilio Tiziano, Adriano Mensi, Gerardo Desina, Piera Tula, Elena Micol Veschetti, Vincenzo Reitano, Marijana Foti, Maria Candida Dovera, Filiberto Crisci, Michele Napione, Rosario Pullano, Mirella Palomba, Jessica Magosso, Antonio Buonini, Domenico Colaleo, Francesca Fiore, Albrizio Arturo in Qualità di Leg. Rapp. dell'Associaz. Strada Facendo Onlus; Cristina Sbordoni, Alessia Sperandio, Carlo Mercadante, Marina Romani, Maria Simona Bellini, Patrizia Firmani, Gabriella Como, Angela Tesoni, Chiara Bonanno, Stella D'Ambrosio, Gina Alba Cairo, Patrizia Sardi, Francesco Paolo Marone, Domenico Bosi, Giuseppe Campilani, Alessandro Mula, Carlo Vagnoni, Sonia Brugè, Dario Fiorilla, Serenella Pocek, Paolo Zanotti, Luciano Tringali, Antonio Brunetti, Mariano Gasperini, Gabriele Mancini, Cristian Murru, Roberto Musu, Immacolata Antonietta Furci, Mariano Danzi, Tiziano Albuzzì, Gabriella Prudenzi, Paolo Amico, Roberto Maria Bacci, Enrico Passaniti, Milena Giannino, Matteo Bondì, Claudio Cardinale, Nadia Rosa Bolognini, Concettina Perna, Alessandro Ludi, Laura Spotti, Luigina Marchini, Sabina Berretta, Tiziana Ciccì, Marco Sala, Eva Sganzerla, Ida Angela Sala, Elisabetta Tonini, Antonella Tofano, Angelo Tumino, Franco Albanese, Orietta Peloso, Marina Sacchi, Antonietta Pirozzi, Nicola Travaglio, Antonio Del Vecchio, Serafina Lattanzi, Donato Colaleo, Francesca

Bellafemmina e Gloria Argento, intimati ed appellanti incidentali, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Federico Sorrentino, con domicilio eletto in Roma, lungotevere delle Navi n. 30,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I, n. 2459/2015, resa tra le parti e concernente il regolamento sulla revisione delle modalità di determinazione e sui campi di applicazione dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente);

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del sig. Loffredo e consorti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 3 dicembre 2015 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti, l'avv. Sorrentino e l'Avvocato dello Stato Grasso;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

## FATTO e DIRITTO

1. – Il sig. Corrado Loffredo e consorti assumono d'esser tutti disabili o congiunti di disabili medi, gravi o non autosufficienti, che in varia guisa percepiscono trattamenti assistenziali o sociosanitari.

Il sig. Loffredo e consorti rendono nota altresì l'emanazione del DPCM 5 dicembre 2013 n. 159 (in G.U. n. 19 del 24 gennaio 2014), atto regolamentare emanato in base all'art. 5, c. 1 del DL 6 dicembre 2011 n. 201 (conv. modif. dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214) e concernente la revisione delle modalità per la determinazione ed i campi d'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Quest'ultimo era stato introdotto dal Dlg 31 marzo 1998 n. 109 al fine di fissare criteri uniformi per la valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o, ad ogni modo, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. L'ISEE (art. 2 del DPCM) è quindi l'ordinario metodo «... di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni economiche agevolate...». Esso è costituito da una componente reddituale (indicatore della situazione reddituale – ISR) e da una componente patrimoniale (indicatore della situazione patrimoniale – ISP) ed è utilizzabile per confrontare famiglie, con composizione e caratteristiche differenti, grazie ad una scala di equivalenza (SE).

La precedente normativa, emanata in base al citato Dlg 109/1998, s'è però rilevata per vari aspetti alquanto inefficace ad assicurare un sufficiente grado di equità nell'individuazione dei beneficiari. Infatti, non avendo ben considerato tutte le diverse fonti di reddito disponibile e di ricchezza patrimoniale delle famiglie, essa è stata sostituita dall'art. 5 del DL 201/2011. In particolare, questo ha stabilito che, «... con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare... entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'... (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...; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni...». Dal che emanazione del predetto DPCM, con i cui sono fissati i requisiti d'accesso alle prestazioni sociali e il livello di partecipazione al loro costo da parte degli utenti, si da definire in tal maniera il livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m), Cost. Tra le predette prestazioni economiche agevolate, cui l'ISEE si riferisce, l'art. 1, lett. f) del DPCM indica pure le «...prestazioni agevolate di natura sociosanitaria... (rivolte) ... a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia...», quali appunto sono il sig. Loffredo e consorti.

2. – Questi ultimi, ritenendo che talune disposizioni di tal DPCM fossero in sé illegittime ed assai limitative del loro accesso alla prestazioni de quibus, sono insorti innanzi al TAR Lazio col ricorso n. 3683/2014 RG. Al riguardo, essi hanno colà dedotto: I) – l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011 con riguardo agli artt. 87 e 95 Cost., laddove ha indebitamente previsto, per la propria attuazione, un regolamento da adottare con decreto del Presidente del Consiglio, anziché col necessario DPR, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il parere del Consiglio di Stato; II) – l'illegittima ed irrazionale attuazione del criterio direttivo ex art. 5, c. 1 che, nel disporre l'adozione di «... una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale...», si sarebbe dovuto interpretare nel senso dell'eliminazione delle lacune della precedente regolamentazione (facendo, cioè, emergere cespiti anche cospicui ma esenti da tributo o diversamente tassati), non certo nel senso d'includere nella definizione di reddito disponibile pure i trattamenti indennitari o risarcitori percepiti dai disabili a causa della loro accertata invalidità e volti ad attenuare tal oggettiva situazione di svantaggio; III) – l'irrazionalità e l'erroneità, nonché il difetto di seria istruttoria in ordine alla fissazione, da parte dell'art. 4, commi 3, lett. c) e 4, lettere b), c) e d) del DPCM, di talune detrazioni e franchigie in misura insufficiente ed irrealistica rispetto alle reali spese di cura ed assistenza gravanti sui disabili e sulle loro famiglie; IV) – l'irrazionalità della previsione dell'art. 6, c. 3 del DPCM, laddove stabilisce, per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria rivolte a maggiorenni ed erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, che «... in caso di presenza di figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare ai sensi del comma 2, l'ISEE è integrato di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica dei figli medesimi...», tranne che il figlio o un componente del suo nucleo sia disabile, oppure se sia «... accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità del figlio in termini di rapporti affettivi ed economici... ».

L'adito TAR, con sentenza n. 2459 dell'11 febbraio 2015, ha: 1) – accolto il secondo motivo, per l'effetto annullando l'art. 4, c. 2, lett. f) del DPCM 159/2013, nella parte in cui ha incluso, tra i dati da considerare ai fini ISEE per la situazione reddituale i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari percepiti dai soggetti portatori di disabilità; 2) – accolto pure il terzo motivo, annullando così l'art. 4, c. 4, lett. d) del DPCM, soltanto nella parte in cui, nel fissare le franchigie da detrarre dai redditi, aveva introdotto «... un'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...»; 3) – ritenuto non fondate tutti gli altri motivi.

Appellano quindi la Presidenza del Consiglio dei ministri ed i Ministeri del lavoro e dell'economia e finanze, con il ricorso in epigrafe, deducendo l'erroneità della sentenza per: A) – non aver statuito l'inammissibilità del ricorso di prime cure, a causa sia della natura di atto generale riconoscibile nel DPCM 159/2013, sia dell'assenza d'una sua autonoma lesività; B) – non aver considerato in ogni caso la non attualità della lesione, la quale discende non dal DPCM in sé, ma dagli atti degli enti

erogatori che fisseranno, di volta in volta e per ciascun tipo di prestazione socioassistenziale, le soglie ISEE; C) – non aver tenuto conto né del metodo concertativo e dell'ampio apporto di pareri tecnici e di questo Consiglio di Stato nella predisposizione del DPCM, né della fondamentale regola posta dal relativo art. 4, c. 2, lett. f), centrale nel sistema della riforma dell'ISEE alla luce dei vari numerosi ed autorevoli studi in materiale e della sua coerenza con i valori costituzionali implicati nella scelta dell'art. 5 del DL 201/2011, quando ha basato la revisione dell'ISEE su una nozione innovativa di reddito, diverso a quello ai fini IRPEF ed incentrato anche sulle somme esenti da imposizione tributaria; D) – non aver considerato che comunque il DPCM reca agevolazioni e varie franchigie di maggior favore per i soggetti più deboli (disabili e minori), invece minimizzate dallo stesso TAR; E) – non aver colto gli effetti nocivi del dispositivo con cui quest'ultimo ha annullato l'art. 4, commi 3 e 4 e l'art. 9, c. 3 del DPCM 159/2013, che refluiscono negativamente sul sistema di detrazioni e franchigie colà stabilite; F) – non aver colto nemmeno il favor minoris sotteso al diverso trattamento rispetto ai disabili maggiorenni, i quali fanno sempre nucleo familiare a sé (pur quando permangano in quello dei genitori), mentre ciò non accade per i minorenni.

Resistono in giudizio il sig. Loffredo e consorti, i quali propongono pure un gravame incidentale al fine di riproporre i motivi disattesi o assorbiti dal TAR.

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2015, su conforme richiesta delle parti, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

3. – Sebbene i due appelli si rivolgano contro parti differenti del DPCM in questione, comunque il Collegio reputa opportuno esaminare in via prioritaria l'appello incidentale del sig. Loffredo e consorti. L'eventuale accoglimento di anche uno dei suoi motivi, che comporti l'annullamento del decreto stesso o di altre sue parti, renderebbe improcedibile l'appello principale o implicherebbe altri annullamenti parziali e, dunque, la revisione di tal DPCM.

Senonché il gravame incidentale non può esser condiviso e sul punto la sentenza va confermata, in quanto è immune dalle critiche che il sig. Loffredo e consorti le oppongono.

Ciò potrebbe pure esimere il Collegio dalla disamina delle preliminari eccezioni d'inammissibilità, proposte contro il ricorso di primo grado e qui ribadite dalle Amministrazioni appellanti principali. A ben vedere, però e per completezza espositiva, il Collegio le reputa del tutto prive di pregio e non dura fatica a rigettarle.

Invero, a fronte della norma primaria, il DPCM è sì un regolamento, ma non è munito, in tutti i suoi aspetti, dalle caratteristiche della generalità e dell'astrattezza, non certo sulle definizioni di «reddito disponibile», «valorizzazione delle componenti patrimoniali», «nucleo familiare» ed obblighi connessi. Sicché esso è già in sé lesivo, al di là dell'innovazione rispetto al previgente regime, non solo perché conforma l'apporto degli enti erogatori limitandolo ai soli criteri ancor più discretivi dell'accesso alle prestazioni (ossia, le soglie), ma soprattutto già di per sé solo amplia la platea dei contribuenti, la loro base imponibile e gli obblighi di solidarietà. Errano dunque le Amministrazioni ad insistere nel sostenere l'inammissibilità del ricorso in quanto il DPCM sarebbe «... ascrivibile al novero dei regolamenti c.d. di volizione preliminare... inidoneo a realizzare un'immediata incisione della sfera giuridica dei destinatari...». L'immediatezza della lesione verso gli odierni appellanti incidentali è evidente, poiché il DPCM reca disposizioni, non meramente programmatiche, bensì puntuali e direttamente applicabili. Basti al riguardo pensare, al di là di ciò che potranno essere gli atti applicativi dell'ISEE da parte degli enti erogatori, alla combinazione dei nuovi redditi rilevanti ai fini ISEE, sì da determinare comunque un maggior sforzo contributivo in capo ai richiedenti le prestazioni ed ai loro familiari.

Da ciò discende la piena sussistenza dell'interesse a ricorrere, a favore dei sigg. Loffredo e consorti e non solo perché essi appartengono alle varie categorie di richiedenti le prestazioni sociosanitarie ed assistenziali. Si presti attenzione alla questione, favorevolmente risolta dal TAR verso gli odierni appellanti incidentali, per cui essi fanno constare come tal maggior (ed oggettivo) aggravio contributivo non sia, almeno secondo la loro prospettazione e nella sostanza, basato su un'effettiva e realmente mutata (rispetto al regime ex Dlg 109/1998) attitudine a tal contribuzione. Infatti, le Amministrazioni appellanti principali affermano che il DPCM ha l'effetto diretto ed immediato di modificare, attraverso un ricalcolo dei loro redditi, le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni erogate in base all'ISEE. Oggetto del contendere, nella specie e tra l'altro, non già la ridefinizione del reddito disponibile in sé, ma la non neutralità, anzi l'effetto immediatamente distorsivo (qual che sarà poi l'atteggiamento degli enti erogatori) dell'inclusione di tutti i trattamenti indennitari tra i redditi rilevanti ai fini ISEE. Tal ridefinizione non è più rimessa alle scelte "a valle" del DPCM, ma discende direttamente da quest'ultimo, che è dunque in sé immediatamente lesivo, ad onta della sua definizione di fonte secondaria.

4. – Rettamente il TAR ha respinto il primo motivo del ricorso di primo grado, che gli appellanti incidentali qui ripropongono, ossia l'illegittimità del DPCM derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011, laddove ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri una potestà regolamentare extra ordinem rispetto all'art. 95 Cost. ed in violazione del precedente art. 87.

Infatti, afferma il TAR che «... d.P.C.M e d.m. costituiscono fonti di rango pariordinato e il primo si distingue inoltre per le maggior 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 anche di rango primario ...».

Ebbene, gli appellanti devono ammettere ciò che in modo preciso indica il TAR: la legge è la fonte della competenza per l'esercizio delle funzioni amministrative, onde può derogare non soltanto alla procedura ex art. 17 della l. 23 agosto 1988 n. 400, ma pure alle attribuzioni dei singoli Ministri, se queste non sono garantite da riserve assolute di legge o da fonti rinforzate. Infatti, è vero che i regolamenti da sottoporre all'emanazione del Capo dello Stato spettano all'organo Consiglio dei ministri in base all'art. 2, c. 3, lett. c) della l. 400/1988. Ma dice il successivo c. 4 che tal previsione, come tutte le altre contenute nel medesimo c. 3, è tassativa, onde tutto ciò che non vi pertiene resta nella disponibilità del legislatore ordinario che può prevedere, senza per ciò solo incappare in una censura d'irragionevolezza o di violazione dell'art. 95 Cost., percorsi differenziali o specifici. Ed è appunto questo il caso, in cui l'argomento regolato dal DPCM riguarda settori sensibili che non sono esclusivamente ascrivibili alla competenza d'un singolo Dicastero, com'è appunto il caso in esame, ove l'oggetto della norma primaria e della sua attuazione riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sociali e d'assistenza ai sensi dell'art. 117, II c., lett. m) e dell'art. 120, II c., Cost. Si tratta d'un argomento che, com'è noto e quando tocca le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non costituisce una materia in senso stretto, ma configura una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali egli deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio della Repubblica, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Non sfugge certo al Collegio che, nella prassi, lo spazio normativo riconosciuto ai regolamenti di attuazione in alcuni casi è tale che la disposizione legislativa abilitante si limita al conferimento sic et simpliciter della potestà normativa secondaria, secondo uno schema che, prima dell'entrata in vigore della l. 400/1988, sembrava appartenere ai regolamenti indipendenti.

Ma, nella specie, tal conferimento d'un percorso attuativo ad hoc muove proprio dalla trasversalità dei LIVEAS e si inverte nella previsione del ripetuto art. 5, c. 1, poiché se ne deve realizzare uno

actu la complessità tecnica, determinando a livello nazionale criteri d'accesso uniformi a servizi da garantire a cittadini in situazioni sensibili in modo uniforme nell'intero territorio della Repubblica. Non è un caso che l'art. 5, c. 1 si riferisca anche alla dimensione economica e finanziaria, giacché la ridefinizione dell'ISEE è misura anche dello sforzo della finanza pubblica nel dare prestazioni non solo uniformi, ma pure eque. Sicché è coerente con l'art. 95, I c., Cost. il modello delineato dall'art. 5, c. 1 quando, per un verso, demanda la propria attuazione al DPCM, perché, appunto a cagione della complessità e della multidisciplinarietà degli argomenti colà dedotti, più che di «attuazione» o di «esecuzione», il DPCM è un esempio di «legislazione integrata», ossia di complementarità tra i due atti-fonte, al di là del loro rapporto gerarchico. Per altro verso, tal devoluzione è affidata non in modo solitario al Presidente del Consiglio dei ministri, ma ad un potere condiviso tra questi e la proposta ed il concerto dei Ministri generalmente competenti *ratione materiae* (o, meglio, ognuno per certi aspetti o segmenti dei LIVEAS), i quali, nel codecidere, v'è un coordinamento di volontà e di assunzione di un'unica responsabilità.

Inoltre, se il DPCM è la fonte attuativa specifica dell'art. 5 del DL 201/2011, per scelta della legge diviene un atto equiordinato al DM, per cui non vengono in evidenza i poteri del Capo dello Stato ex art. 87, IV c., Cost. Sembra ormai consolidata l'interpretazione di tale norma, per cui essa si riferisce ai soli regolamenti statali subordinati alla legge ordinaria e, in particolare, a quelli che la fonte primaria realmente attribuisce al potere del Presidente della Repubblica. Nonostante l'art. 87, IV c. parli *tout court* dei regolamenti emanati dal Capo dello Stato, non si può affermare né che gli spetti la competenza esclusiva circa l'emanazione d'un qualunque atto esecutivo di fonti primarie, né che queste ultime, ove conferiscano una potestà regolamentare ad altri organi siano per ciò solo costituzionalmente illegittime.

Alla stessa conclusione deve il Collegio di pervenire, con riguardo a quella parte, respinta, del terzo mezzo del ricorso al TAR, laddove concerne le franchigie ex art. 4, c. 4 del DPCM, contestate perché: son state emanate in difetto di un'istruttoria che rilevasse gli effettivi costi della disabilità; prevedono una detraibilità solo delle spese mediche indicate in dichiarazione dei redditi; dette spese sono detraibili solo fino a € 5.000 l'anno; le spese per l'assistenza personale son detraibili fino all'ammontare dei sussidi erogati dalla P.A. nell'anno solare precedente (così discriminando i disabili a seconda non delle loro disponibilità economiche, ma del fatto se risiedono in luoghi ove vi sono bassi investimenti a sostegno della disabilità; è immotivata l'omessa indicizzazione dei tetti per la detrazione delle spese di cura ed assistenza e delle franchigie.

Il TAR giustamente ha rigettato tali doglianze perché «... 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...». Ad onta di ciò che dicono essi, non il DPCM, che fissa nelle sue norme taluni principi e punti d'equilibrio tra compartecipazione alla spese ad accesso alle prestazioni, ma gli appellanti incidentali erano onerati ad offrire un serio principio di prova circa l'effetto lesivo personale di regole *ictu oculi neutre*, tant'è che il ricorso in epigrafe riporta alcuni esempi certo problematici, ma generici tanto quanto le regole generali contestate. È appena da soggiungere che la regola dell'indicazione in DSU delle spese mediche esposte nella dichiarazione dei redditi, in base ad un'interpretazione di buona fede e ragionevolezza, vale solo per chi è obbligato a presentare la dichiarazione stessa e certo non esclude gli altri disabili che non devono produrla. Ed è da osservare altresì, come il TAR ha già fatto, nulla vieta al richiedente la prestazione assistenziale, anche se esonerato dall'obbligo di detta dichiarazione, può comunque presentarla, indipendentemente da vantaggio tributario, foss'anche ai soli fini di far constare la propria situazione per il calcolo dell'ISEE.

Infine, redditi, patrimoni e franchigie son stati fissati dal DPCM allo stato e variano con riguardo alle situazioni di ciascun richiedente rispetto a ciascun anno precedente alla presentazione della

DSU. Sicché, a parte che ogni loro aggiornamento non è previsto, ma neppure vietato dall'art. 5 del DL 201/2011, non v'è allo stato un meccanismo normativo generale, stabilito in diritto positivo, che imponga l'adeguamento automatico di emolumenti ed indennità al costo della vita. Ebbene, come non v'è bisogno di adeguamenti fissi ed automatici da parte della P.A. fintanto che non si verifichi la necessità di modificare, per un mutato assetto della economia nazionale, le componenti reddituali rilevanti ai fini dell'ISEE, così è già il divenire dei redditi e dei patrimoni dei richiedenti e dei loro nuclei familiari a determinare naturaliter quelle variazioni adeguatrici che, con le rispettive DSU, si possono far constare di anno in anno.

5. – Il Collegio passa ora ad esaminare il gravame principale, che però non può esser condiviso, per le ragioni qui di seguito indicate.

6. – Le Amministrazioni appellanti si dolgono dell'impugnata sentenza laddove ha accolto il secondo motivo di primo grado, rivolto contro l'art. 4, c. 1, lett. f) del DPCM, poiché questo contempla nell'ISEE, tra i trattamenti fiscalmente esenti, quelli aventi natura indennitaria o compensativa.

In sostanza, il TAR stigmatizza come l'art. 4, c. 1, lett. f) individui, tra il reddito disponibile, siffatti proventi «... che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie...», peraltro senza darne adeguata e seria contezza, poiché non si tratta né di reddito, né tampoco di reddito disponibile ai sensi dell'art. 5, c. 1 del DL 201/2011.

Replicano le appellanti che il DPCM adotta una definizione ampia di reddito, riconducendo ad esso, ai fini del calcolo dell'ISEE, sia il reddito complessivo IRPEF, sia i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (es. contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.), sia i redditi esenti, nonché tutti i trasferimenti monetari ottenuti dall'Autorità pubblica (assegni al nucleo familiare, pensioni d'invalidità, assegno sociale, indennità d'accompagnamento, ecc.). Sono inclusi altresì i redditi figurativi degli immobili non locati e delle attività mobiliari, mentre ne sono esclusi gli assegni corrisposti al coniuge in seguito a separazione o divorzio per il mantenimento di questi e/o dei figli. Sicché, a loro dire, detta assimilazione sarebbe necessitata per esigenze di equità perequativa e contributiva, come evincesi sia dai contributi di autorevole dottrina (per cui, se l'ISEE serve a definire accesso ed importo delle misure di contrasto alla povertà, non considerare i redditi esenti finirebbe per beneficiare ancor di più chi goda già di indennità esenti da IRPEF), sia dall'uso d'un concetto atecnico di reddito (diverso, cioè, da quello indicato dal DPR 917/1986 per l'IRPEF). Inoltre, a detta delle appellanti stesse, il TAR avrebbe minimizzato l'apporto di franchigie, detrazioni e deduzioni, che invece riducono l'ISEE ed offrono un effetto netto vantaggioso per i disabili e, anzi, darebbe una lettura erronea del ripetuto art. 5, nella misura in cui aggancia la nuova definizione di reddito disponibile alla maggior valorizzazione delle componenti patrimoniali site in Italia o all'estero.

L'impressione, che si ricava ictu oculi dalla serena lettura dell'articolato secondo mezzo d'appello principale è che le Amministrazioni non riescono a fornire anche in questa sede la ragione per cui le indennità siano non solo o non tanto reddito esente, quanto reddito rilevante ai fini ISEE, che è poi il punto centrale della statuizione del TAR sull'argomento.

Ora, non dura fatica il Collegio a dar atto sia che il citato art. 5, c. 1 imponga una definizione di reddito disponibile inclusiva della percezione di proventi ancorché esenti dall'imposizione fiscale, sia della circostanza che, talune volte, il legislatore adoperi il vocabolo «indennità» per descrivere

emolumenti incrementativi del reddito o del patrimonio del beneficiario. Nondimeno, non par certo illogica, anzi è opportuna una seria disamina di ciascun emolumento che s'intenda sussumere nel calcolo dell'ISEE, al di là quindi del nomen juris assegnatogli. Occorre partire, però, da talune ed ineludibili considerazioni generali che, sullo specifico punto reputato incongruo dal Giudice di prime cure, evidentemente sfuggono alle appellanti, al di là d'ogni altra vicenda che ha preceduto l'emanazione del DPCM. Si tratta in sostanza della questione per cui, se tali somme sono erogate al fine di attenuare una situazione di svantaggio, tendono a dar effettività al principio di uguaglianza, di talché è palese la loro non equiparabilità ai redditi già di per sé, ossia indipendentemente dalla loro inserzione nel calcolo dell'ISEE.

Si proceda per ordine.

Non v'è dubbio che l'ISEE possa, anzi debba, ai fini di un'equa e seria ripartizione dei carichi per i diversi tipi di prestazioni erogabili per il cui accesso tal indicatore è necessario, tener conto di tutti i redditi che sono esenti ai fini IRPEF, purché redditi. Ed è conscio il Collegio che, ai fini dell'ISEE, prevalgano considerazioni di natura assicurativa ex art. 38, commi II e IV, Cost., che integrano il diritto alla salute di cui al precedente art. 32, I c. Ciò si nota soprattutto quando, come s'è visto, le prestazioni assistenziali siano strettamente intrecciate a quelle sociosanitarie e, dunque, serva un indicatore più complesso del solo reddito personale imponibile, per meglio giungere ad equità, ossia ad una più realistica definizione di capacità contributiva.

Tuttavia, nulla quaestio fintanto che si resta nel perimetro concettuale del reddito, che le appellanti affermano d'aver usato in modo atecnico, ma che il Collegio definirebbe meglio «reddito non collegato o rideterminato rispetto allo stretto regime impositivo IRPEF (o, più brevemente, reddito – entrata)». L'obbligo di contribuzione assicurativa non tributaria può assumere anche valori e basi imponibili più adatte allo scopo redistributivo e di benessere (se, come nella specie, è coinvolta per età e/o patologia una platea contributiva settoriale) e senza per forza soggiacere allo stretto principio di progressività, che comunque in vario modo il DPCM assicura. Ma quando si vuol sussumere alla nozione di reddito un quid di economicamente diverso ed irriducibile, non può il legislatore, né tampoco le appellanti principali, dimenticare che ogni forma impositiva va comunque ricondotta al principio ex art. 53 Cost. e che le esenzioni e le esclusioni non sono eccezioni alla disciplina del predetto obbligo e/o del presupposto imponibile. Esse sono piuttosto vicende presidiate da valori costituzionali aventi pari dignità dell'obbligo contributivo, l'effettiva realizzazione dei quali rende taluni cespiti inadatti alla contribuzione fiscale. Ebbene, se di indennità o di risarcimento veri e propri si tratta (com'è, p. es., l'indennità di accompagnamento o misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito), né l'una, né l'altro rientrano in una qualunque definizione di reddito assunto dal diritto positivo, né come reddito – entrata, né come reddito – prodotto (essenzialmente l'IRPEF). In entrambi i casi, per vero, difetta un valore aggiunto, ossia la remunerazione d'uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale, ecc.) in un dato periodo di tempo, con le correzioni che la legge tributaria se del caso apporta per evitare forme elusive o erosive delle varie basi imponibili.

E ciò, peraltro, non volendo considerare pure la citazione non pertinente d'una dottrina che a suo tempo evidenziò talune criticità di un ISEE che non contemplasse le indennità, ma riferite ai casi di prestazioni per il contrasto alla povertà. Sicché pure tal osservazione dovrebbe far concludere che, anche a seguire il ragionamento delle appellanti, non ogni indennità è assimilabile ad un reddito quando si tratti di altro tipo di soggetti e di prestazioni.

Non è allora chi non veda che l'indennità di accompagnamento e tutte le forme risarcitorie servono non a remunerare alcunché, né certo all'accumulo del patrimonio personale, bensì a compensare un'oggettiva ed ontologica (cioè indipendente da ogni eventuale o ulteriore prestazione assistenziale attiva) situazione d'inabilità che provoca in sé e per sé disagi e diminuzione di capacità reddituale.



Tali indennità o il risarcimento sono accordati a chi si trova già così com'è in uno svantaggio, al fine di pervenire in una posizione uguale rispetto a chi non soffre di quest'ultimo ed a ristabilire una parità morale e competitiva. Essi non determinano infatti una "migliore" situazione economica del disabile rispetto al non disabile, al più mirando a colmare tal situazione di svantaggio subita da chi richiede la prestazione assistenziale, prima o anche in assenza di essa. Pertanto, la «capacità selettiva» dell'ISEE, 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.

È appena da osservare che il sistema delle franchigie, a differenza di ciò che affermano le appellanti principali, non può compensare in modo soddisfacente l'inclusione nell'ISEE di siffatte indennità compensative, per l'evidente ragione che tal sistema s'articola sì in un articolato insieme di benefici ma con detrazioni a favore di beneficiari e di categorie di spese i più svariati, onde in pratica i beneficiari ed i presupposti delle franchigie stesse sono diversi dai destinatari e dai presupposti delle indennità.

Non convince infine il temuto vuoto normativo conseguente all'annullamento in parte qua di detto DPCM, in quanto, in disparte il regime transitorio cui il nuovo ISEE è sottoposto, a ben vedere non occorre certo una novella all'art. 5 del DL 201/2011 per tornare ad una definizione più realistica ed al contempo più precisa di «reddito disponibile». All'uopo basta correggere l'art. 4 del DPCM e fare opera di coordinamento testuale, giacché non il predetto art. 5, c. 1 del DL 201/2011 (dunque, sotto tal profilo immune da ogni dubbio di costituzionalità), ma solo quest'ultimo ha scelto di trattare le citate indennità come redditi.

Per tirare le somme, deve il Collegio condividere l'affermazione degli appellanti incidentali quando dicono che «... 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- ed i trattamenti erogati dalle pubbliche amministrazioni, non un sostegno al disabile, ma una "remunerazione" del suo stato di invalidità... (dato) ... oltremodo irragionevole ... (oltre che) ... in contrasto con l'art. 3 Cost. ...».

Del tutto infondata è infine la deduzione delle appellanti principali, laddove contestano la sentenza che stigmatizza l'irrazionalità e l'illogicità del trattamento differenziato tra disabili minorenni (che hanno titolo all'incremento delle detrazioni ex art. 4, lett. d, nn. 1/3 del DPCM) e maggiorenni (che di tal incremento non debbono godere). Rettamente il TAR precisa che, quantunque il maggiorenne disabile possa far nucleo a sé stante, non solo la maggior età in sé non abbatte i costi della disabilità, ma non v'è un'evidenza statistica significativa sull'incidenza dei disabili facenti nucleo a sé rispetto alla popolazione dei disabili ed al gruppo di chi non costituisce tal nucleo. Ebbene, quanto al primo aspetto, il favor minoris di cui all'art. 7 della Convenzione ONU di New York sui diritti dei disabili (ratificata dalla l. 3 marzo 2009 n. 18) non può determinare, a parità di doveri di assistenza ex art. 38 Cost., un trattamento deteriore verso soggetti parimenti disabili per il sol fatto dell'età, ché, anzi, la disabilità tende a crescere man mano che il soggetto avanza nell'età. Sicché, venendo al secondo e correlato aspetto, il "far nucleo a sé" non compensa la decurtazione delle detrazioni, a cagione di tal aumentare dei disagi della disabilità connessi ad un'età più anziana. Si può forse discettare se la richiesta del TAR di almeno uno studio statistico possa costituire un onere probatorio gravoso per le appellanti principali, ma esse non s'avvedono che, in tal modo, confessano di aver statuito siffatto trattamento differenziato senza una fondata ragione, dedotta anche in modo empirico dalle vicende delle varie categorie di disabili.

6. – Gli appelli vanno così respinti. La complessità della questione, la reciproca soccombenza e giusti motivi suggeriscono l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 6471/2015 RG in epigrafe), lo respinge in una con i motivi assorbiti in primo grado e qui riproposti dagli appellati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2015, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/02/2016

IL SEGRETARIO

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