

*“Nel caso di specie, ed in mancanza di allegazioni di ulteriori ed integrativi criteri approvati dalla Regione, l’ISEE resta, dunque, l’indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate” (Cfr. **Cons. St., Sez. III, 25-03-2021, n. 2520; id., 04-02-2021, n. 1045; id., 11-01-2021, n. 316; id., 10-12-2020, n. 7850; id., 11-11-2020, n. 6926; 10-01-2020, n. 264; T.A.R. Veneto, Sez. III, 04-03-2022, n. 396; id., 04-02-2022, n. 221; id., 10-05-2021, n. 611; id., 04-05-2021, n. 583; id., 12-04-2021, n. 475; id., 03-02-2021, n. 159; id., 21-01-2021, n. 84; id., 18-01-2021, n. 68; id., 07-01-2021, n. 18; id., 04-01-2021, n. 10**).*

Ossia?

Vi sono spazi di intervento comunale? Che ne è dei c.d. «criteri ulteriori» di selezione dei beneficiari?

La giurisprudenza ritiene inibita ai Comuni l'introduzione di criteri ulteriori e derogatori rispetto a quelli che il legislatore riserva, dopo aver accordato preferenza all'indicatore ISEE, in prima battuta, allo Stato e, in via integrativa, alla Regione (Cfr. Cons. St., Sez. III, 25-03-2021, n. 2520; id., 11-01-2021, n. 316; T.A.R. Veneto, Sez. III, 04-03-2022, n. 396; id., 04-02-2022, n. 221; id., 04-05-2021, n. 583; id., 12-04-2021, n. 475; id., 26-03-2021, n. 390)

Proprio perché l'intervento comunale può riguardare "criteri ulteriori", esso non può andare a modificare quelli già previsti dal d.P.C.M. n. 159/2013, potendosi altrimenti pervenire ad uno stravolgimento dei criteri statali che, invece, in quanto funzionali alla determinazione del livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, debbono trovare uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale (cfr. Cons. St., Sez. III, 11-01-2021, n. 316; id., 11-11-2020, n. 6926; id., 10-12-2020, n. 7850; id., 02-03-2020, n. 1505; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 08-10-2021, n. 2192; id., 26-07-2021, n. 1825 ; id., 15-06-2021, n. 1459; T.A.R. Veneto, Sez. III, 03-02-2021, n. 159; id., 21-01-2021, n. 84; id., 18-01-2021, n. 69; id., 07-01-2021, n. 18; id., 04-01-2021, n. 10; T.A.R. Marche, Sez. I, 03-02-2020, n. 90)

Il potere di introdurre «criteri ulteriori» riguarda le Regioni, e non gli enti locali, i quali possono introdurli solamente all'interno della regolamentazione disposta dalla Regione

Si afferma l'inderogabilità del meccanismo ISEE anche in altro caso, in cui i criteri di calcolo applicati avevano portato, in maniera che non poteva considerarsi rispettosa del criterio di ragionevolezza e proporzionalità, alla determinazione complessiva della quota di retta annuale a carico della persona in una misura oltre che superiore all'ISEE, anche ben superiore alla pensione di invalidità e alla indennità di accompagnamento percepite dal ricoverato, che costituivano le uniche entrate della medesimo, e senza tenere conto delle spese personali effettivamente sostenute (cfr. **T.A.R. Veneto, Sez. III, 21-08-2019, n. 934**)

Tale Sentenza ha trovato conferma anche in appello (cfr. **Cons. St., Sez. III, 11-11-2020, n. 6926**)

In un caso analogo la decisione è stata la stessa (cfr. **T.A.R. Veneto, Sez. III, 04-01-2021, n. 10**)

È illegittima la disciplina comunale che si ponga in contrasto con la disciplina recata dal d.P.C.M. n. 159/2013, privilegiando una contribuzione totalmente svincolata dal parametro vincolante dell'indicatore ISEE (cfr. **Cons. St., Sez. III, 10-01-2020, n. 264; id. 12-08-2019, n. 5684**)

L'ISEE e la disciplina dei c.d. «tenuti agli alimenti»

La nozione di «alimenti legali» richiama le prestazioni di assistenza materiale dovute per legge, da determinati soggetti, alla persona che si trova in stato di bisogno, al fine di consentirle di condurre una vita dignitosa.

Tutte le fattispecie codicistiche di cui agli artt. 433 e ss. del Codice civile sono finalizzate a realizzare, in ambito privatistico, il generale dovere di solidarietà verso chi si trova in stato di bisogno.

Tenuti all'obbligazione alimentare sono i soggetti di cui agli artt. 433 e 437 del Codice civile

L'art. 438 del Codice civile individua presupposti della obbligazione alimentare (stato di bisogno del beneficiario e condizioni economiche dell'obbligato)

Caratteristica del diritto agli alimenti è il suo **carattere personalissimo**: il diritto può essere fatto valere solo dal soggetto in stato di bisogno o dal suo rappresentante legale e non è possibile nemmeno un'azione surrogatoria da parte dei creditori.

Vi sono però evidenti problemi di compatibilità con la disciplina I.S.E.E.

- Il nucleo familiare rilevante a questi fini è individuato dal d.P.C.M. n. 159/2013, di modo che la **sovrapposizione** con l'art. 433 amplierebbe la platea degli obbligati ben oltre quanto previsto nella normativa
- **Mancanza di legittimazione attiva** in capo al Comune
- La misura degli alimenti è **definita dal Giudice** caso per caso e **non certamente**, in via generale, **dal Comune**, nemmeno mediante il proprio Regolamento.

Secondo la giurisprudenza l'imposizione della compartecipazione ai soggetti «tenuti agli alimenti» è illegittima (cfr. **T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 08-10-2021, n. 2192; id., 26-07-2021, n. 1825; id., 04-02-2021, n. 341; T.A.R. Veneto, Sez. III, 10-11-2021, n. 1355; id., 03-02-2021, n. 159; Cass. civ., Sez. lav., 29-10-2020, Ord. n. 23932; T.A.R. Marche, Sez. I, 12-06-2018, n. 427**).

In altre circostanze, ma con riferimento al previgente d.lgs. n. 109/1998 (il «vecchio I.S.E.E.»), e in base a leggi regionali all'epoca vigenti, tale richiesta compartecipativa è stata ritenuta ammissibile (cfr. **Cons. St., Sez. II, 15-02-2021, n. 1402; id., 04-02-2021, n. 1045; id., 11-01-2021, n. 316**)

Un recente (ma già consolidato) orientamento giurisprudenziale sull'(in)utilizzabilità delle previdenze esenti IRPEF

La giurisprudenza amministrativa dell'ultimo biennio ha assunto un orientamento univoco che appare in irriducibile contrasto con quanto disciplinato, sino ad oggi, in tema di integrazione delle rette.

Si è sempre ritenuto che il ricoverato percettore di voci indennitarie, quali pensione d'invalidità e indennità di accompagnamento, debba certamente utilizzarle per sostenere parte della retta di ricovero, mentre la restante parte era da quantificarsi, ad esempio, in base all'ISEE della persona ovvero gli altri classici criteri anche dianzi esaminati.

La giurisprudenza, oggi, non avalla questa impostazione.

Il ragionamento svolto è di immediata comprensione e giuridicamente ineccepibile: giacché quelle provvidenze sono escluse dal computo dell'ISEE, e poiché l'art. 1 co. 2 del d.P.C.M. n. 159/2013 stabilisce che l'ISEE costituisce l'unico parametro legittimamente valutabile dall'ente erogatore, la richiesta di utilizzo di quelle entrate mensili non è legittima (Cfr., ex multis, **Cons. St., Sez. III, 20-04-2022, n. 2979**)

Esempio

Il Comune di Venezia dimostrò che una persona, a fronte di una retta annua di € 20.440,00, percepiva una pensione di invalidità annua di € 3.673,15, l'indennità di accompagnamento annua di € 6.196,20, una pensione di reversibilità pari ad € 3.802,62 e disponeva di un conto corrente di € 74.005,00 oltre una quota parte di un immobile risultante dall'ISEE.

Secondo il Comune, quindi, la sua capacità economica era pari ad € 87.676,97, nonostante la certificazione ISEE di € 11.324,27.

Investito della questione, il Giudice amministrativo ritenne illegittimi i provvedimenti (Regolamento e atti) comunali, in quanto il Comune, se pure aveva tenuto conto dell'ISEE nella fissazione del tetto per l'accesso alla contribuzione, aveva, poi, individuato i criteri per la determinazione dell'entità del contributo comunale (e, quindi, per differenza, della parte di retta che restava a carico della persona) in maniera del tutto avulsa dall'ISEE, in contrasto con il quadro normativo di riferimento (Cfr. **T.A.R. Veneto, Sez. III, 07-03-2019, n. 303**)

Avverso detta Sentenza fu proposto appello in Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato, richiamando la propria Sentenza n. 1458/2019, evidenziò che non erano ammessi altri sistemi di calcolo delle disponibilità economiche degli utenti che chiedono prestazioni di tipo assistenziale se non utilizzando la sola attestazione ISEE in corso di validità.

Diversamente, *«non avrebbe alcun senso lo sforzo della giurisprudenza prima (con le sentenze n. 838, 841 e 842/2016 del Consiglio di Stato) e del legislatore poi, di escludere i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari dal calcolo dell'ISEE»* (Cfr., altresì, **T.A.R. Venezia, Sez. III, 10-05-2021, n. 611; id., 26-08-2020, n. 762; id., 29-07-2020, n. 682; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 15-01-2018, n. 94; T.A.R. Marche, Sez. I, 05-06-2018, n. 416; id., 05-06-2018, n. 412**).

I provvedimenti comunali gravati, considerando ai fini della compartecipazione a carico della persona tutte le voci indennitarie, previdenziali e assistenziali, estranee all'ISEE, avevano quindi eluso la normativa nazionale recata dal d.P.C.M. n. 159/2013 (e quella regionale, che richiamava testualmente l'ISEE) e quindi erano illegittimi (Cfr. **Cons. St., Sez. III, 02-03-2020, n. 1505**)

Stessa sorte è toccata ai provvedimenti dell'ULSS n. 2 Marca Trevigiana, giacché il previsto e adottato meccanismo di calcolo della capacità economica obliterava il fondamentale criterio dell'ISEE, dal cui calcolo la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento erano (sono) normativamente escluse quali voci reddituali e le stesse (Cfr. Cons. St., n. 1548/2019), concorrono eventualmente a costituire il patrimonio della persona e, quindi, rilevano comunque in sede di ISEE, ma in relazione al diverso indicatore della situazione patrimoniale e secondo i parametri di calcolo definiti dalla specifica disciplina in materia (Cfr. **T.A.R. Veneto, Sez. III, 21-08-2019, n. 934**)

Identica sorte hanno trovato altri due giudizi.

Il primo che vedeva coinvolto ancora una volta il Comune di Venezia, che insisteva nel tentare di applicare il proprio meccanismo (Cfr. **T.A.R. Veneto, Sez. III, 29-07-2020, n. 682**)

Il secondo vedeva coinvolto il Comune di Chioggia, che con significativa pervicacia, nelle more del giudizio, interrompeva più volte il proprio pagamento pretendendo che la persona consumasse tutti i propri risparmi prima di intervenire (Cfr. **T.A.R. Veneto, Sez. III, 26-08-2020, n. 762**)

Il Consiglio di Stato ha confermato il proprio orientamento anche in altre recentissime pronunce, ribadendo che il Comune non dispone di discrezionalità in tema di ISEE, né di potere normativo con riguardo alla valutazione di capacità economica del richiedente e/o della famiglia, di modo che le entrate reddituali o le evidenze patrimoniali non calcolate ai fini I.S.E.E., oltre che la presenza di sola pensione di invalidità o dell'indennità di accompagnamento, non possono costituire indicatori della situazione reddituale del richiedente e divenire criteri ulteriori di selezione, accanto all'I.S.E.E., volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, né divenire mezzo per l'ampliamento di tali platee.

In presenza di I.S.E.E. pari a zero, appare illegittima l'imposizione di una contribuzione, ancorché minima, a carico del richiedente. (cfr. **Cons. St., Sez. III, 11-01-2021, n. 316, id., 10-12-2020, n. 7580; id., 11-11-2020, n. 6926**)

Una possibile soluzione: il progetto personalizzato ex art. 14 della Legge n. 328/2000

L'art. 14 della Legge n. 328/2000 così stabilisce:

*“1. Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, **i Comuni**, d'intesa con le aziende Unità Sanitarie Locali, predispongono, **su richiesta dell'interessato**, un progetto individuale, secondo quanto stabilito al comma 2”.*

Trattasi:

- della valutazione diagnostico-funzionale;
- delle prestazioni di cura e di riabilitazione;
- dei servizi alla persona;
- delle misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale

Si è di fronte a un vero e proprio procedimento amministrativo, relativamente al quale:

- vi è un obbligo di conclusione mediante l'adozione di un provvedimento espresso (art. 2, co. 1, Legge n. 241/1990);
- il termine di conclusione decorre dal ricevimento della domanda (art. 2, co. 6, Legge n. 241/1990);
- vale il termine generale di 30 giorni salvo che non sia diversamente disposto nel Regolamento dell'amministrazione (art. 2, co. 2, Legge n. 241/1990) (**T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 23-03-2017, n. 703; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22-05-2014, n. 540**).
- il termine può essere sospeso una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni.

Nel caso in cui l'amministrazione non dia seguito all'istanza presentata nel termine previsto dalla legge, o dal regolamento:

- ricorso con rito del silenzio (art. 117 del Codice del processo amministrativo): In caso di accoglimento vi sarà un ordine di provvedere entro un certo termine con previsione di nomina commissario *ad acta* in caso di inottemperanza (**T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 21-04-2022, n. 4857; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 23-03-2017, n. 703; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22-01-2015, Ord. n. 122**)
- le sentenze che accertano l'illegittimità del silenzio sono trasmesse d'ufficio alla Corte dei conti (art. 2, co. 8, Legge n. 241/1990)
- sussistendone i presupposti, condanna al risarcimento/indennizzo (anche per danno da ritardo ex art. 2-bis della Legge n. 241/1990)

Sull'obbligo del Comune di pronunciarsi in risposta a un istanza di progetto individuale, predisponendolo, tra le tante:

Cons. St., Sez. III, 25-03-2021, n. 2520; id., 11-01-2021, n. 316; id., 10-01-2020, n. 264; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 21-04-2022, n. 4857; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 01-02-2022, n. 232; id., 08-10-2021, n. 2192; id., 04-02-2021, n. 341; id., 02-02-2021, n. 309; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 31-01-2022, n. 322; id., 28-01-2021, n. 319; id., 19-01-2021, n. 224; id., 05-01-2021, n. 48; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 28-01-2022, n. 106; T.A.R. Valle d'Aosta, 14-01-2019, n. 2)

Il limite delle risorse disponibili nella giurisprudenza

Sussiste un preciso onere probatorio da parte dell'Amministrazione circa l'impossibilità di fornire la prestazione assistenziale: il principio dell'equilibrio di bilancio in materia assistenziale non può essere invocato in astratto, o aprioristicamente nel Regolamento, ma deve essere dimostrato concretamente come impeditivo, nel singolo caso, all'erogazione delle prestazioni (Cfr. **Cons. St., Sez. III, 20-04-2022, n. 2979**) e, comunque, nel caso in cui la disabilità dovesse comportare esigenze terapeutiche indifferibili, il nucleo essenziale del diritto alla salute deve essere salvaguardato (cfr. **Cons. St., Sez. III, 02-03-2020, n. 1505** e tutte quelle colà richiamate).

È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione

(Cfr., *ex multis*, Corte cost., 08-07-2021, n. 142; id., 23-05-2018, n. 103; id., 12-07-2017, n. 169; id., 17-12-2016, n. 275; Cons. St., Sez. III, 08-01-2019, n. 184; id., 17-05-2018, n. 2964; Cons. giust. amm. Sicilia, 22-03-2022, n. 353; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 09-02-2022, n. 440; Corte conti, Calabria, Sez. contr., 01-02-2022, n. 10; id., 05-07-2021, n. 105; id., 01-07-2021, n. 104; id., 26-04-2021, n. 150; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 26-07-2021, n. 1825)