

ISEE: PRESENTATO IL RICORSO ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Com'è noto, il Consiglio di Stato ha confermato, con le sentenze 838, 841 e 842 del 2016, che nel conteggio dell'Isee non debba essere inserita la somma relativa all'indennità di accompagnamento. Gli altri motivi di ricorso presentati dalle associazioni del Csa, a partire dall'illegittima considerazione della situazione economica dei familiari (coniuge e figli, anche non facenti parte del nucleo familiare dei genitori) per il conteggio dell'Isee per prestazioni socio-sanitarie residenziali, non erano stati accolti. L'Utim non demorde e si appella alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu). Riportiamo il testo del ricorso.

Esposizione dei fatti

L'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) è lo strumento attraverso il quale lo Stato italiano valuta la situazione economica di coloro che chiedono l'erogazione di prestazioni sociali agevolate da parte dello Stato. La situazione economica del richiedente serve per stabilire se la prestazione sarà erogata gratuitamente o a pagamento (o in modo parzialmente gratuito). La disciplina dell'Isee comporta non solo valutazioni tecniche sulla effettiva ricchezza di coloro che chiedono le prestazioni ma anche, come verrà meglio spiegato in seguito, scelte politiche molto importanti sulle categorie di persone cui indirizzare o non indirizzare le prestazioni sociali assistenziali. L'Isee è stato recentemente riformato attraverso l'articolo 5 del decreto legge 201/2011 (convertito con la legge 214/2011) e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013.

L'Utim impugnava davanti al Tar del Lazio (il giudice amministrativo di prima istanza) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 per una pluralità di motivi. In questa sede interessano due soli motivi, relativi entrambi all'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013.

Primo motivo

L'articolo 6 del decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri 159/2013 stabilisce che, in caso di prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, si considera, conformemente al principio generale previsto dall'articolo 2, Il comma, dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013, l'intero nucleo familiare del richiedente, se pure ristretto ad una parte soltanto dei suoi componenti e precisamente al coniuge, ai figli minorenni ed ai figli maggiorenni. Invece, nella disciplina dell'Isee precedentemente in vigore e dettata dal decreto legislativo 109/1998, era stato stabilito che si dovesse considerare soltanto il reddito dell'assistito nel caso di prestazioni sociali agevolate socio-sanitarie domiciliari o residenziali, sia diurne che continuative, erogate a vantaggio di disabili gravi permanenti ai sensi della legge 104/1992 e di anziani con più di sessantacinque anni non autosufficienti, fisici o psichici, accertati dall'Azienda sanitaria locale. La categoria di persone comprendente i disabili gravi permanenti e gli anziani con più di sessantacinque anni non autosufficienti, già indicata dal previgente decreto legislativo 109/1998, è quella nel cui interesse viene proposto il presente ricorso e, da qui in avanti, verrà più semplicemente indicata con l'espressione "disabili gravi". Inoltre, assumono particolare rilevanza nel presente ricorso le prestazioni sociali agevolate socio-sanitarie domiciliari o residenziali, sia diurne che continuative, che verranno da qui in avanti indicate più semplicemente con l'espressione "prestazioni domiciliari o residenziali". Si noti che tali prestazioni sono quelle che forniscono al disabile grave, senza sostituirsi alla sua famiglia, una assistenza continuativa e professionalmente adeguata.

Dunque, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 opera una scelta politica che ha la conseguenza di aumentare, rispetto alla disciplina precedentemente in vigore, la situazione economica dei disabili gravi che chiedono prestazioni domiciliari o residenziali e quindi di fare venire meno in tutto o in parte la gratuità della prestazione domiciliare o residenziale. La famiglia del disabile grave quindi si vede costretta di fatto a pagare con le proprie risorse economiche una assistenza continuativa professionalmente adeguata per il

proprio familiare disabile o, in alternativa, ad assisterlo continuativamente con il proprio tempo ed il proprio lavoro domestico.

L'Utim sosteneva, nel proprio ricorso al Tar, che la scelta politica effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 era contraria ai principi della Costituzione italiana (articoli 3, 32 e 38) e alla Convenzione delle Nazioni Unite di New York del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge 18/2009 e parte integrante del diritto dell'Unione Europea grazie al suo recepimento in forza della decisione del Consiglio n. 2010/48/CE del 26 novembre 2009. Precisamente, tali fonti normative, secondo l'Utim, stabiliscono che l'Italia deve: – assicurare al disabile grave prestazioni sociali adeguate anche sul piano professionale che consentano di rimuovere almeno in parte la situazione di difficoltà in cui egli si trova rispetto alle altre persone; – assicurare al disabile grave la sua autonomia, indipendenza e dignità intrinseca rispetto alla famiglia affinché questi non dipenda integralmente per la propria sopravvivenza dall'assistenza dei propri familiari; – proteggere ed aiutare le famiglie dei disabili gravi a svolgere i propri compiti e non pretendere che le famiglie si facciano carico di compiti che dovrebbero essere svolti dallo Stato.

Il ricorso di Utim veniva respinto dal Tar con sentenza I^a sezione n. 2458/2015 e quindi, essendo stato riproposto in appello, veniva respinto anche dal Consiglio di Stato (giudice amministrativo di seconda e ultima istanza) con la sentenza IV^a sezione n. 838/2016 depositata il 29 febbraio 2016.

Il Consiglio di Stato riteneva che il caso andasse deciso sulla base di principi esattamente opposti a quelli indicati dall'Utim: – gli obblighi di solidarietà nei confronti dei disabili gravi devono pesare in primo luogo sulla famiglia di appartenenza e solo sussidiariamente sullo Stato; – imporre alla famiglia del disabile grave un contributo economico per l'erogazione di prestazioni domiciliari o residenziali costituisce un corretto incentivo affinché il disabile grave rimanga presso il nucleo familiare e sia in quell'ambito assistito direttamente dai familiari. Si noti che le argomentazioni del Consiglio di Stato, con estrema chiarezza, confermano che la riforma effettuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 è finalizzata a ridurre la spesa sociale dello Stato

a vantaggio dei disabili gravi che dispongano di una famiglia, mettendo i familiari di fronte all'alternativa di decidere se contribuire con le proprie risorse economiche alle prestazioni domiciliari o residenziali o se rinunciare ad esse provvedendo direttamente all'assistenza del proprio congiunto. Sotto questo aspetto, dunque, risulta non veritiera e contraddittoria una ulteriore generica affermazione fatta dal Consiglio di Stato, secondo la quale l'allargamento della valutazione dell'Isee al nucleo familiare anche nel caso di prestazioni domiciliari o residenziali a vantaggio di disabili gravi sarebbe compensato da un sistema di franchigie (o detrazioni) previsto dallo stesso Isee. In merito, infatti, si deve riconoscere che: – non è sostenibile che le franchigie compensano l'allargamento della valutazione dell'Isee al nucleo familiare nel caso che qui interessa visto che, come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, la funzione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 è di ridurre la spesa sociale dello Stato e di ottenere un contributo economico dal parte delle famiglie dei disabili gravi e comunque il loro contributo materiale in termini di assistenza, tempo e lavoro domestico; - l'affermazione per cui le franchigie compenserebbero l'allargamento del nucleo familiare è generica, non dimostrata e non tiene conto del fatto che le franchigie sono uno strumento generale da applicarsi per le spese più svariate e per i beneficiari più svariati e non sono quindi uno strumento di compensazione specifica per il caso dell'allargamento della situazione economica al nucleo familiare quando si erogano prestazioni domiciliari e residenziali a vantaggio di disabili gravi; – lo stesso Consiglio di Stato nella parte della sentenza 838/2016 relativa alla correttezza della inclusione nella situazione economica di una indennità previdenziale denominata "indennità di accompagnamento" si rifiuta di riconoscere il valore compensativo delle franchigie in quanto esse danno luogo a «*detrazioni a favore di beneficiarie di categorie di spese i più svariati, onde in pratica i beneficiari e i presupposti delle franchigie stesse sono diversi dai destinatari e dai presupposti delle indennità*»; – l'affermazione per cui le franchigie compenserebbero l'allargamento della situazione economica al nucleo familiare quando si erogano prestazioni domiciliari e residenziali a vantaggio di disabili gravi è contraddetta dal fatto che detto allargamento

non opera sempre e precisamente nel caso di disabili gravi minorenni e maggiorenni non sposati senza figli (il Consiglio di Stato riconosce che «*il maggiorenne fa sempre nucleo a sé, quand'anche viva con i propri genitori*»), per cui si deve riconoscere che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 non tratta tutti i disabili gravi nello stesso modo e, quando vuole escludere che le famiglie siano chiamate a contribuire al costo delle prestazioni domiciliari e residenziali, ottiene questo risultato non con il sistema delle franchige ma compiendo la valutazione della situazione economica solo sul singolo beneficiario senza allargarla al nucleo familiare dello stesso.

Infine, si sottolinea che il Consiglio di Stato non accoglieva la richiesta di trasmettere gli atti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea per decidere pregiudizialmente la corretta interpretazione della Convenzione di New York del 13 dicembre 2006, parte integrante del diritto dell'Unione Europea. Il Consiglio di Stato rifiutava tale adempimento obbligatorio, sostenendo che la propria pronuncia era rispettosa della Convenzione di New York e nessun dubbio interpretativo poteva essere sollevato riguardo alla sua interpretazione nel caso in esame.

Secondo motivo

L'articolo 6, III comma, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 stabilisce che nel caso di prestazioni residenziali continuative a vantaggio di disabili gravi (sono case di cura dove il disabile viene ospitato giorno e notte) la valutazione della situazione economica deve tenere conto anche del reddito dei figli non conviventi, salvo che sia «*accertato 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'Utim contestava la legittimità di tale previsione sia per il suo contenuto che per il suo sistema di accertamento, indicando i vizi della irragionevolezza, della ingiustizia manifesta e dell'eccesso di potere per sviamento della causa tipica (vale a dire, più semplicemente, per il perseguimento da parte dell'Autorità amministrativa di funzioni che non le sono proprie). Non è accettabile, infatti, che l'obbligo di contribuzione a vantaggio di un disabile grave sia posto solo a carico dei figli che abbiano

mantenuto un rapporto affettivo, esentando gli altri e neppure è accettabile che sia demandato all'Autorità pubblica l'accertamento dell'esistenza o dell'inesistenza di rapporti affettivi fra genitori e figli.

Anche questo secondo motivo di impugnazione veniva respinto dal Tar e, in appello, dal Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato sostiene, con una motivazione piuttosto sbrigativa, che la previsione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 è coerente con gli obblighi di solidarietà familiare e che è «*agevole il metodo di dimostrazione*» dell'esistenza di un rapporto affettivo con i figli in quanto (si citano le parole del Tar) la pubblica autorità e l'autorità giurisdizionale «*operano in maniera idonea a fornire ogni documentazione necessaria*».

Motivi di impugnazione

Articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, con specifico riguardo all'articolo 8 della stessa Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e all'articolo 1 del Protocollo addizionale di Parigi del 20 marzo 1952 (protezione della proprietà).

L'Utim ritiene che con il primo motivo di impugnazione sia stata prospettata alla giurisdizione italiana e non accolta una discriminazione indiretta ai danni di persone disabili.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 fissa il principio generale per cui, per stabilire se la persona che richiede una prestazione sociale agevolata da parte dello Stato ha diritto di ricevere la stessa in modo integralmente o parzialmente gratuito, si deve considerare la situazione economica dell'intero nucleo familiare. Tale principio, però, se applicato ai disabili gravi richiedenti prestazioni domiciliari o residenziali, pregiudica il disabile e di riflesso la sua famiglia, ponendo entrambi in una posizione sfavorevole rispetto alle altre persone.

Il disabile appartiene ad una categoria svantaggiata cui viene riconosciuta la particolare tutela del divieto di discriminazione dell'articolo 14 della Convenzione. In particolare, i disabili gravi, non essendo in grado da soli di compiere le più elementari azioni della vita (muoversi, bere, nutrirsi, parlare, svolgere le funzioni fisiologiche, esprimere i propri bisogni) necessitano di un continuo aiuto per godere, almeno in minima parte (posto che non potranno purtroppo

mai essere come le altre persone), della dignità e dell'autonomia degli altri essere umani.

La decisione dello Stato italiano di valutare, nella erogazione delle prestazioni domiciliari o residenziali (che sono economicamente molto onerose), la situazione economica del nucleo familiare del disabile grave, al fine di stabilirne la totale o parziale gratuità, pone il disabile grave in una posizione di totale dipendenza rispetto alla propria famiglia, la quale, in sostanza, è chiamata a decidere se pagare le prestazioni domiciliari o residenziali a proprie spese o se assistere continuativamente il familiare disabile usando il proprio tempo ed il proprio lavoro domestico. Il disabile grave, nel primo caso, viene mantenuto economicamente dalla famiglia con notevoli esborsi di denaro, nel secondo caso viene mantenuto dalla famiglia attraverso un'assistenza materiale che, nel migliore dei casi, manca di quella moderna professionalità che oggi possiedono le strutture specializzate in questo campo e, nei casi meno fortunati, scivola in situazioni di penoso degrado psicologico e di concreto abbandono. Di riflesso, la famiglia del disabile grave deve rinunciare a ingenti risorse economiche o ad opportunità di lavoro, posto che assistere continuativamente un disabile grave significa rinunciare a trovare un lavoro retribuito e a godere di ampi spazi di libertà privata e familiare. In entrambi i casi, lo Stato rinuncia a svolgere, attraverso le finanze pubbliche che gravano in modo equilibrato su tutta la collettività, quelle azioni di sostegno che restituirebbero al disabile grave, almeno in parte, la sua autonomia, dignità e libertà e garantirebbero alla sua famiglia un aiuto concreto a svolgere adeguatamente un ruolo che comunque, anche quando l'intervento dello Stato è ottimale, mette a dura prova le energie fisiche, morali e psicologiche anche delle persone più forti. Lo Stato, in sostanza, si disinteressa del disabile grave e lo affida alla buona volontà della sua famiglia.

Come si vede, lo Stato italiano discrimina (con una discriminazione da qualificarsi indiretta) i disabili gravi rispetto alle altre persone e le famiglie dei disabili gravi rispetto alle altre famiglie nel godimento della vita privata e familiare (articolo 8 della Convenzione) e della proprietà (articolo 1 del protocollo addizionale). Senza l'aiuto dello Stato, applicando in materia di Isee le regole generali e quindi una regolamentazione apparentemente neutra, si mettono i disabili

gravi e le loro famiglie in una posizione di svantaggio rispetto alle altre persone. Il disabile grave non gode di un diritto sociale verso l'intera collettività, con la dignità che ciò conferisce, ma è un peso per la famiglia da cui interamente dipende e sovente, a causa di questa dipendenza, manca di cure e assistenza professionalmente adeguate. Inoltre il disabile grave e la sua famiglia, nel loro insieme, sono economicamente impoveriti e sono pregiudicati nel godimento della propria libertà privata e familiare. Se si deve provvedere al disabile grave con le risorse (economiche o materiali) familiari, ecco che mancano i soldi per investire sull'educazione dei figli e sullo sviluppo della propria personalità oppure manca il tempo per esprimersi nella vita privata e familiare, perché la famiglia diventa un luogo di perenne cura e assistenza al congiunto disabile.

Articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

L'Utini ritiene che con il secondo motivo di impugnazione sia stata prospettata alla giurisdizione italiana e non accolta una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Il nuovo Isee, per determinate prestazioni (quelle residenziali continuative), ricomprende nella situazione economica della famiglia anche i figli non più conviventi, salvo che costoro non abbiano più rapporti affettivi con i genitori. Il compito di stabilire se questi rapporti affettivi esistono o meno è demandato all'Autorità pubblica, giurisdizionale o amministrativa. Si deve ritenere, però, che non spetta all'Autorità pubblica intromettersi nell'intimità dei rapporti privati e familiari per stabilire se vi è affetto o amore fra le persone. Tantomeno possono gli organi dello Stato svolgere questi accertamenti al solo fine di graduare il livello economico delle proprie prestazioni sociali.

In sostanza, si lamenta una violazione dell'articolo 8 della Convenzione in quanto lo Stato italiano, con le previsioni di cui si è detto, è incorso in un illegittimo sviamento delle funzioni pubbliche che, in un ambito democratico, non possono invadere l'intimità dei rapporti affettivi e familiari e divenire un arbitro dell'affetto e dell'amore. Non si capisce, del resto, secondo quali criteri, morali, culturali o psicologici, dovrebbe l'Autorità pubblica decidere se vi è o meno affetto e intimità fra le persone. Si tratterebbe di un accertamento concretamente impossibile o comunque arbitrario.