



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 8 - 6/2016](#) ▶ [Le indennità corrisposte alle persone disabili non concorrono a determinarne l'ISEE \(nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 842/2016\)](#)

## Le indennità corrisposte alle persone disabili non concorrono a determinarne l'ISEE (nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 842/2016)

di Nicola Dessì

[Stampa](#) | [Email](#)

Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza[1] con cui il TAR Lazio, accogliendo il ricorso presentato da un gruppo di cittadini, ha annullato alcune disposizioni del regolamento concernente la revisione delle modalità per la determinazione e i campi d'applicazione del c.d. "indicatore della situazione economica equivalente" (ISEE).

Con il decreto impugnato, il Presidente del Consiglio dei ministri - al fine di attuare l'art. 5 del c.d. decreto "Salva Italia"[2] - aveva rivisto le modalità di determinazione e applicazione dell'ISEE, includendo fra le componenti del c.d. "indicatore della situazione reddituale"[3] i "trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari".

A parere dei ricorrenti, il provvedimento censurato ha generato una irragionevole disparità di trattamento: le indennità necessarie a compensare i disagi derivanti dalla disabilità - indennità prive, per definizione, di ogni "intento speculativo", e finalizzate "all'attuazione del principio di uguaglianza" - sono state indebitamente equiparate ai redditi. Secondo il decreto "Salva Italia", il Presidente del Consiglio dei ministri deve adottare una nuova definizione di "reddito disponibile", tale da comprendere anche la percezione di somme "esenti da imposizione fiscale". Tuttavia, secondo i ricorrenti, questa disposizione di legge può essere correttamente interpretata solo a patto di estenderne l'efficacia a quelle entrate che, pur essendo del tutto assimilabili ai redditi, non sono riconosciute dalla legge - almeno nominalmente - come tali[4]. Una diversa lettura della disposizione, tale da estenderne la portata a tutti i trattamenti indennitari riservati alle persone disabili, autorizzerebbe a metterne in dubbio la legittimità costituzionale: sorgerebbe un contrasto con il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., nonché con l'art. 38, laddove sono assicurati il mantenimento e l'assistenza sociale a tutti i cittadini inabili al lavoro. Se ne conclude che il regolamento è "andato oltre le intenzioni del legislatore".

Il TAR Lazio ha condiviso le argomentazioni dei ricorrenti[5]: se l'ISEE è funzionale ad accertare la situazione reddituale del cittadino, le indennità corrisposte ai disabili non possono essere conteggiate a tal fine, giacché non costituiscono reddito[6]. Di conseguenza, il decreto impugnato è annullato, nella parte in cui la nozione di "reddito disponibile" è estesa a tutti i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari; sull'Amministrazione grava l'onere di "rimodulare tale nozione, valutando attentamente la funzione sociale di ogni singolo trattamento". A nulla vale l'introduzione - nel medesimo decreto - di deduzioni e detrazioni a vantaggio delle persone disabili[7]; questo elemento sarebbe rilevante se la volontà del legislatore fosse "tesa a riequilibrare situazioni di carenza fittizia di reddito, e non ad introdurre specifiche detrazioni e franchigie su un concetto di 'reddito' (impropriamente) allargato".

Invano, il Governo ha proposto ricorso in appello contro la sentenza. La IV Sezione del Consiglio di Stato ha ribadito l'irragionevolezza della definizione di "reddito" contenuta nel decreto impugnato. Non è illogico che l'ISEE sia determinato tenendo conto dei redditi esenti dall'IRPEF[8], giacché si tratta di elementi necessari ad accertare la reale situazione economica del cittadino. Senonché, i proventi delle prestazioni indennitarie o risarcitorie non costituiscono un reddito, proprio perché servono a compensare una diminuzione di reddito dovuta a una situazione di svantaggio[9]. D'altra parte, dette entrate non sono indicative della capacità contributiva del cittadino[10], dal momento che, in questi casi, "difetta un valore aggiunto, ossia la remunerazione d'uno o più fattori produttivi (lavoro, terra, capitale, ecc.) in un dato periodo di tempo".

L'impianto argomentativo della decisione ribadisce un principio già affermato dalla giurisprudenza amministrativa, sebbene non manchino precedenti di segno diverso: i trattamenti indennitari non sono indicativi della situazione economica di chi li riceve[11].

Com'è noto, l'ISEE è finalizzato a valutare la situazione economica del cittadino, al fine di consentirne l'accesso alle prestazioni sociali agevolate[12], prestazioni - evidentemente - riservate ai soggetti che presentano un indicatore inferiore alle soglie stabilite dalle norme di settore. Tuttavia, le disposizioni regolamentari annullate dal Consiglio di Stato erano suscettibili di aumentare il valore dell'indicatore reddituale, fino a oltrepassare le soglie in questione. Se questa circostanza si fosse verificata, alcuni cittadini non avrebbero potuto continuare a fruire di alcune prestazioni.

Per scongiurare questa eventualità, le amministrazioni erogatrici avrebbero dovuto rivedere al rialzo le soglie di accesso. Secondo la dottrina, un siffatto provvedimento avrebbe messo a rischio la stabilità finanziaria degli enti locali[13]. In realtà, a ben vedere, la revisione delle soglie non avrebbe comportato maggiori oneri per i Comuni, se solo questi si fossero limitati ad assicurare l'erogazione delle prestazioni agevolate ai soggetti che già ne beneficiavano, e che avrebbero continuato a beneficiarne se il nuovo ISEE non fosse entrato in vigore. Pertanto, un simile intervento avrebbe comportato non un aumento di spesa, bensì un mancato taglio.

Tuttavia, se l'esigenza di rendere effettivo il diritto all'assistenza sociale imponeva ai Comuni di modificare le soglie di accesso, e dunque - in altri termini - di rinunciare al risparmio che sarebbe derivato dalle nuove norme in tema di ISEE, la situazione finanziaria degli enti locali - condizionata dalla costante diminuzione dei trasferimenti statali - non avrebbe agevolato, sul piano strettamente politico, una simile decisione.

La sentenza in esame è suscettibile di alimentare ulteriormente il contenzioso, atteso che il Governo non ha ancora provveduto a dettare una nuova disciplina per il calcolo dell'ISEE, il quale - attualmente - viene determinato secondo una modalità illegittima[14]. Al contempo, la decisione del Consiglio di Stato ha evitato che gli enti locali fossero costretti a operare una delicata scelta fra due alternative egualmente foriere di controindicazioni politiche e giuridiche[15].

[1] TAR Lazio, Roma, sezione I, sentenza 11 febbraio 2015, n. 2459. Cfr. le sentenze 11 febbraio 2015 nn. 2454 e 2458.

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie  
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



Mi piace quest

[2] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

[3] A sua volta, l'indicatore della situazione reddituale è - assieme al c.d. "indicatore della situazione patrimoniale", il cui valore numerico è tenuto in considerazione nella misura del 20% - uno dei due componenti necessari a determinare l'indicatore della situazione economica (ISE) di ciascun contribuente (art. 2, comma 3, d.P.C.m. n. 159/2013). L'ISEE è individuato in base al rapporto fra l'ISE e un altro parametro: si tratta della c.d. "scala di equivalenza", commisurata alle dimensioni e ai bisogni di ciascun nucleo familiare.

[4] A questo proposito, i ricorrenti indicano alcuni esempi: "redditi tassati all'estero, pensioni estere non tassate in Italia, dipendenti stati esteri, lavoratori frontalieri con franchigia IRPEF, coniugi divorziati percipienti assegno di mantenimento per i figli".

[5] In realtà, a parere della dottrina, il ragionamento del collegio giudicante è "certamente condivisibile sul piano delle norme costituzionali", ma non corrisponde "agli intenti dell'art. 5 del decreto 'salva Italia', che mirava invece a includere nella nozione di reddito anche le indennità di accompagnamento, le pensioni sociali e ogni altra forma di sostegno economico alle situazioni di disabilità" (A. CANDIDO, *Le amministrazioni locali alla prova del nuovo ISEE*, ne *Le Regioni*, 2016, n. 3, p. 774).

[6] "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". (TAR Lazio, sentenza n. 2459/2011).

[7] V. art. 4, comma 4, d.P.C.m. n. 159/2013. Le disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) del medesimo comma sono state annullate dalla sentenza in esame, "nella parte in cui prevedono indistintamente un incremento delle franchigie per i soli minorenni".

[8] "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.(...)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".

[9] "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".

[10] "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".

[11] V. la giurisprudenza citata da B. VIMERCATI, *La compartecipazione dell'utente alla spesa sociosanitaria: una ricostruzione alla luce del nuovo d.P.C.m. n. 159 del 2013*, ne *Le Regioni*, 2014, n. 5-6, p. 1142.

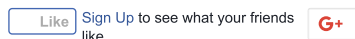
[12] Cfr. art. 2, comma 1, d.P.C.m. n. 159/2013.

[13] Dopo la sentenza di primo grado, A. CANDIDO (*op. cit.*, p. 775) scrisse che, qualora il Consiglio di Stato avesse respinto l'appello, ne sarebbe derivato "un notevole impatto sui bilanci delle amministrazioni locali che, in assenza di risorse, si troverebbero a fare i conti con il problema della sostenibilità economica del nuovo indicatore".

[14] "Sebbene le sentenze del TAR Lazio siano immediatamente esecutive, il sistema alla base del calcolo del nuovo ISEE non è stato aggiornato dal Governo. Si che oggi l'ISEE viene automaticamente rilasciato attraverso uno strumento di calcolo che il TAR ha ritenuto illegittimo." (A. CANDIDO, *op. e loc. ult. cit.*)

[15] "Sulla base di un sondaggio somministrato online a oltre 270 Comuni e Unioni di Comuni nell'ambito di alcuni webinar realizzati per conto di ANCI-IFEL, più del 46% delle amministrazioni a ottobre 2015 non aveva ancora fatto nulla; il 29% stava procedendo con la regolamentazione delle nuove soglie di accesso e dei profili tariffari di alcune specifiche prestazioni, il 15% aveva predisposto degli atti che consentissero il "traghetamento" dal vecchio al nuovo ISEE, mentre solo un 10% aveva già approvato o era in fase di approvazione di un regolamento quadro per adeguarsi alla nuova normativa" (D. MESINI, *Stato di recepimento dell'ISEE e adempimenti necessari*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2016, n. 1.1., p. 2).

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 8 - 1/2016](#)

Keywords: [Finanze e contabilità](#)

[Torna in alto](#)

Università degli Studi del Piemonte Orientale "A.Avogadro"  
Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza  
Via Mondovì 6 - 15121 Alessandria  
Tel. +39.0131.283765 - Fax +39.0131.283777 - E-mail: drasd@unipmn.it