

**EMENDAMENTO ISEE****Articolo XX**

*(ISEE dei nuclei familiari con componenti con disabilità)*

1. Nelle more dell'adozione delle modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159, conseguenti alle sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 00841, 00842 e 00838 del 2016, nel calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare che ha tra i suoi componenti persone con disabilità o non autosufficienti, come definite dall'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 159 del 2013, anche ai fini del riconoscimento di prestazioni scolastiche agevolate sono apportate le seguenti modificazioni:
  - a) sono esclusi dal reddito disponibile di cui all'articolo 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini IRPEF;
  - b) in luogo di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, lettere b), c) e d), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013, è applicata la maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza di cui all'allegato 1 del predetto decreto per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente.
2. I trattamenti di cui al comma 1, lettera a), percepiti per ragioni diverse dalla condizione di disabilità, restano inclusi nel reddito disponibile di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 201 del 2011. Gli enti erogatori di tali trattamenti, anche con riferimento a prestazioni per il diritto allo studio universitario, ai fini dell'accertamento dei requisiti per il mantenimento del trattamento stesso, sottraggono dal valore dell'ISEE l'ammontare del trattamento percepito dal beneficiario eventualmente valorizzato nell'ISEE medesimo, rapportato al corrispondente parametro della scala di equivalenza.
3. Gli enti che disciplinano l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate emanano entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto gli atti anche normativi necessari all'erogazione delle nuove prestazioni in conformità con le disposizioni del presente decreto, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati, salve, fino a tale data, le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione sulla base delle disposizioni previgenti.
4. **L'efficacia delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 cessa a far data dal quarantacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISEE, attuative delle modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159, di cui al medesimo comma 1.**
5. Dall'attuazione del presente articolo, per gli effetti stimati sul numero dei beneficiari delle prestazioni che costituiscono diritti soggettivi, deriva un maggior onere per il

Bilancio dello Stato a decorrere dal 2016 pari a 300 mila euro **annui** con riferimento all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, di cui all'articolo 65, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e pari a 700 mila euro **annui** con riferimento all'assegno di maternità di base, di cui all'articolo 74, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, per complessivi 1 milione di euro **annui**, a cui si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328. ~~Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.~~

6. **Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti derivanti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

IL GOVERNO



Il Sole 24 ORE

Salini

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente emendamento è adottato al fine di conformarsi al giudicato dei giudici amministrativi che hanno annullato l'articolo 4, comma 2, lettera f) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), in attuazione dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Si ritengono pertanto sussistenti i motivi straordinari di necessità e urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione. Difatti le sentenze dei giudici amministrativi, avendo inciso, sia pure parzialmente, su disposizioni normative regolamentari, aventi contenuto generale ed astratto, spiegano efficacia *erga omnes*. Si evidenzia, inoltre, che il numero di cittadini riguardato dalla normativa oggetto di modifica giudiziale e, in particolare, l'alto numero delle D.S.U. presentate da persone con disabilità, che trovano fondamento sulla disciplina oggetto di annullamento da parte del G. A., è molto elevato: si tratta di circa il 20% della popolazione che presenta una dichiarazione a fini ISEE, corrispondente nel 2015 ad oltre 4 milioni e 500 mila nuclei.

A ben vedere, la modifica ordinaria della disciplina richiederebbe tempi troppo lunghi di attuazione, trattandosi di un regolamento adottato con procedura aggravata ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 (DPCM su proposta del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, d'intesa con la Conferenza Unificata, sentite le Commissioni parlamentari competenti). La tempistica di modifica del regolamento non appare compatibile con la necessità di provvedere con urgenza ad ottemperare le sentenze.

In ogni caso, appare difficilmente gestibile dagli enti erogatori la situazione d'incertezza che si verrebbe a generare nel periodo necessario ad adottare ordinariamente le modifiche regolamentari, con evidenti conseguenze su una fascia di popolazione fragile esposta a successive modifiche della regolamentazione per l'accesso e/o la compartecipazione la costo delle prestazioni di cui necessita.

Con la proposta normativa in esame è quindi rivista la disciplina dell'ISEE, di cui al predetto decreto, a seguito delle sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 838, 841 e 842 del 2016, che respingono l'appello sulle sentenze del Tar Lazio – Roma, sez. I, n. 2454, 2458 e 2459/2015, che impongono all'amministrazione di non includere più tra i trattamenti esenti considerati dal regolamento parte della nozione di "reddito disponibile" talune prestazioni in favore delle persone con disabilità (nello specifico, come si legge nelle motivazioni delle sentenze del TAR, "gli emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo e/o risarcitorio a favore delle situazioni di «disabilità»"). Inoltre, la sentenza n. 2459 del 2015 del TAR Lazio – Roma impone la revisione della previsione regolamentare di differenziazione delle franchigie tra minorenni e maggiorenni disabili.

Le motivazioni addotte nelle sentenze, giustificate da una “interpretazione costituzionalmente orientata” dell’articolo 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, laddove si prevedeva una nozione di “reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale” appaiono investire tutti i trattamenti che le persone con disabilità percepiscono in ragione della loro condizione di disabilità. Il termine qui è usato in via generale, al di là delle specifiche espressioni utilizzate dal legislatore a motivare singole prestazioni, come ad esempio “invalidità”, “inabilità” “menomazione permanente dell’integrità psico-fisica” e simili. Pertanto, la definizione di reddito disponibile adottata dal DPCM n. 159 del 2013 è modificata dal comma 1, lettera a) del presente emendamento, nel senso di escludere tali prestazioni e solo queste dal computo dell’ISEE, atteso che – se erogate in ragione della condizione di disabilità – appaiono tutte (e solo loro) volte “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” (Cons. di Stato).

La revisione della nozione di reddito disponibile per le persone con disabilità impone però un ridisegno della disciplina con particolare riferimento alla previsione di franchigie e detrazioni, che nel regolamento ISEE erano state previste – solo per le persone con disabilità – proprio per tener conto, a fronte dell’inclusione tra i redditi delle prestazioni loro concesse, della oggettiva situazione di svantaggio derivante dalla condizione di disabilità. In assenza di revisioni alcune detrazioni – quelle connesse alle spese per assistenza personale – non sarebbero più usufruibili dalle persone con disabilità perché direttamente legate nella previgente disciplina all’ammontare dei trattamenti esenti inclusi tra i redditi; d’altro canto, le franchigie in somma fissa individuate nel loro ammontare anche a contrappeso dell’inclusione dei trattamenti tra i redditi, risulterebbero immotivate nella loro dimensione previgente e incapaci di garantire l’invarianza finanziaria prevista dal legislatore, laddove all’articolo 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 si è disposto che dalla revisione dell’ISEE non dovessero “derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, ma eventualmente risparmi da ridestinare al rafforzamento delle politiche sociali e assistenziali.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, appare opportuno ottemperare alla sentenza richiamando, per il trattamento della disabilità, la disciplina precedente l’adozione del nuovo regolamento. Pertanto, al comma 1, alla lettera b), il sistema di franchigie e detrazioni non è più applicato e in sua sostituzione, come avveniva nell’ISEE sin dalla sua istituzione con il decreto legislativo n. 109 del 1998, è ripristinata una maggiorazione della scala di equivalenza per ogni componente con disabilità presente nel nucleo.

**Il comma 2 chiarisce che i trattamenti percepiti dalle amministrazioni pubbliche per ragioni diverse dalla condizione di disabilità continuano ad essere valorizzati nella nozione di reddito disponibile utilizzata a fini ISEE. Allo stesso tempo chiarisce che gli enti erogatori, inclusi quelli per il diritto allo studio, devono comunque tener conto dell’inclusione nell’ISEE di uno specifico trattamento al fine dell’accertamento dei requisiti per il mantenimento dello stesso. Ad esempio, in caso di un beneficiario di una borsa di studio universitaria, la borsa viene valorizzata in ISEE**

ai fini dell'accesso alle diverse prestazioni di welfare. Ma ai soli fini del mantenimento della stessa borsa, l'ente erogatore deve sottrarre il valore della medesima considerato in ISEE, rapportato alla scala di equivalenza. Trattasi di una previsione già contenuta nel DPCM n. 159 del 2013, all'articolo 4, comma 5, che qui viene chiarita anche rispetto alle modalità applicative. La formulazione utilizzata dal DPCM, che riferisce i trattamenti da escludere all'anno precedente la presentazione della Dichiarazione sostitutiva unica, laddove in ISEE rientrano i trattamenti percepiti nel secondo anno solare precedente, si prestava infatti a dubbi interpretativi.

Al comma 3, è previsto che gli enti che disciplinano l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate rivedano, se del caso, la propria regolamentazione entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto al fine che l'erogazione delle nuove prestazioni avvenga in conformità con le disposizioni del presente decreto, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati, fatte comunque salve, fino a tale data, le prestazioni sociali agevolate in corso di erogazione sulla base delle disposizioni previgenti.

Al comma 4, si dispone che l'efficacia delle disposizioni di cui al comma 1 viene meno a far data dal quarantacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISEE, attuative delle modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013, di cui all'articolo 1, comma 1.

Si dispone al comma 5 che i maggiori oneri per il Bilancio dello Stato siano coperti con corrispondente riduzione della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali

**Il comma 6, infine prevede la clausola di neutralità finanziaria in base alla quale agli adempimenti derivanti dall'attuazione del presente articolo si debba provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

## RELAZIONE TECNICA

Con riferimento ai riflessi sulla finanza pubblica derivanti dall'attuazione dell'emendamento in esame, si descrivono di seguito gli effetti attesi:

- in via generale, come già evidenziato nella relazione tecnica al regolamento del nuovo ISEE di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.159 del 2013, la revisione delle modalità di determinazione dell'ISEE, qui limitata ai soli nuclei familiari con persone con disabilità, comporta un diverso ordinamento dei nuclei sulla base del valore dell'indicatore e, a parità di soglie ISEE, una rideterminazione delle platee dei potenziali beneficiari; a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare, del patrimonio e del reddito dei suoi componenti il nuovo ISEE può assumere un valore superiore o inferiore rispetto a quello previgente;
- le revisioni delle modalità di determinazione dell'ISEE apportate in ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 00838, 00841 e 00842 del 2016, che respingono l'appello sulle sentenze del Tar Lazio – Roma, sez. I, n. 2454, 2458 e 2459/2015, riguardano l'interpretazione adottata nel predetto DPCM della nozione di “reddito disponibile” di cui all'articolo 5 del DL n. 201 del 2011. Con il presente decreto non vengono più considerati in tale nozione di reddito i trattamenti esenti nel particolare caso in cui siano motivati da una condizione di disabilità. Ciò impone un ridisegno non solo della componente reddituale, ma un ripensamento sulle modalità con cui nel nuovo ISEE – con un sistema di specifiche franchigie e detrazioni – si controbilanciava l'inserimento delle prestazioni nella nozione di reddito disponibile. Val la pena sottolineare che l'indicatore è frutto di un complesso e delicato equilibrio di pesi e contrappesi, alla cui determinazione contribuiscono vari fattori, tra i quali il principio di invarianza finanziaria, non dovendo derivare, ai sensi del citato art. 5 del DL n. 201 del 2011, dall'attuazione della riforma dell'ISEE nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- in riferimento alle prestazioni sociali agevolate erogate a livello locale sulla base dell'ISEE ovvero quelle erogate a livello nazionale non costituenti diritti soggettivi, va osservato – anche in questo caso riprendendo le argomentazioni a suo tempo prodotte nella relazione tecnica al DPCM n. 159/2013 – che si tratta di prestazioni la cui regolamentazione volta a stabilirne criteri di eleggibilità, tariffe e livelli di compartecipazione ai costi, sono di competenza degli enti erogatori, che utilizzano l'ISEE quale strumento unificato di valutazione della situazione economica. Al riguardo al fine di non determinare effetti indesiderati sulla finanza locale, derivanti dalle nuove modalità di calcolo dell'indicatore, il decreto all'articolo 1, comma 3,

demanda agli enti che disciplinano l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate l'emanazione degli atti (anche) normativi necessari alla erogazione delle prestazioni sulla base del nuovo indicatore, inclusa quindi la definizione di nuove soglie ISEE nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati. Atteso che gli enti provvedano alla revisione delle soglie di accesso al fine di lasciare invariate le dimensioni delle platee, non ci sono riflessi attesi sulla finanza pubblica derivanti dall'attuazione delle modifiche del DPCM. Ma anche in assenza di revisione delle soglie, come argomentato più oltre, gli effetti mediamente non appaiono espansivi. Inoltre, sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti in applicazione dell'ISEE, come disciplinato dal d.P.C.M. n. 159 del 2013;

- il provvedimento, in ottemperanza alle sentenze, adotta una definizione di reddito disponibile che include sia i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, esenti ai fini Irpef, ottenuti dalla Pubblica Amministrazione, ma solo qualora non siano erogati in ragione della condizione di disabilità del beneficiario. In tal caso, infatti, i trattamenti non devono essere inseriti nella nozione di reddito disponibile – poiché “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” (come argomentato nella sentenza del Consiglio di Stato). Evidentemente deve in conseguenza essere riviste le modalità con cui si era immaginato - mediante franchigie e detrazioni – di svolgere quel ruolo compensativo citato dal Consiglio di Stato, una volta però inseriti i trattamenti tra i redditi. Alla luce della sentenza, la soluzione più consona appare da questo punto di vista il ritorno alla disciplina previgente, secondo la quale – in assenza delle prestazioni esenti tra i redditi – la condizione di disabilità veniva tutelata con una maggiorazione della scala di equivalenza di 0,5 per ciascuna persona con disabilità presente nel nucleo;
- utilizzando i dati del sistema informativo ISEE sono state effettuate simulazioni del calcolo dell'ISEE in base alle nuove modalità riportate nel testo del decreto legge. In particolare, è stato utilizzato il campione rappresentativo delle DSU estratto a fini di monitoraggio dell'attuazione della disciplina; si tratta di oltre 90 mila dichiarazioni corrispondenti a circa il 2% del totale della popolazione ISEE. I nuclei delle persone con disabilità presenti nel campione sono quasi 18 mila, numero oltremodo soddisfacente a garantire affidabilità delle stime;
- utilizzando il complesso dei dati si è proceduto al calcolo puntuale dell'ISEE in base alle nuove modalità, riscontrando una sostanziale stabilità, riferita all'intera popolazione ISEE, nel valore dell'ISEE rispetto all'indicatore vigente sia nella media (riduzione di circa il 2%) che nella mediana (variazione dell'1%);
- occorre però rilevare come le modifiche adottate con il presente decreto cambino in maniera rilevante il calcolo dell'ISEE solo per i nuclei familiari con persone con disabilità, per i quali è

quindi opportuno un approfondimento. Ad ogni modo, anche per il complesso dei nuclei con persone con disabilità, le variazioni sono tali da poter essere gestite dagli enti erogatori, trattandosi di modifiche che fanno rivivere per i nuclei con persone con disabilità le modalità di calcolo pre-vigenti: in particolare, la riduzione della mediana è molto contenuta (meno del 6%). La media si riduce in misura maggiore (del 14%), ma per effetto della riduzione dei valori più alti dell'ISEE (con minore impatto quindi sui servizi). Va tenuto inoltre presente che si tratta di stime prudenziali, in quanto i dati disponibili al momento non consentono di distinguere gli emolumenti computati in ISEE a seconda che siano stati erogati in ragione della disabilità (pertanto nella stima, prudenzialmente, gli emolumenti esenti dall'IRPEF sono stati sottratti integralmente alle persone con disabilità, media, grave o non autosufficienza, come definita dal DPCM, indipendentemente dalla ragione per cui li percepiscono).

- Con riferimento alle prestazioni che attivano diritti soggettivi ("assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori" e "assegno di maternità" di cui, rispettivamente, all'articolo 65 della Legge n. 448 del 1998 e all'articolo 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151) gli effetti attesi sulla finanza pubblica sono modesti. La presenza di nuclei con disabilità tra i beneficiari di queste prestazioni è limitata (nel caso dell'assegno per i nuclei con tre figli meno del 10%, mentre per l'assegno di maternità meno del 5%). Inoltre, intorno alle soglie per l'accesso alla prestazione dell'assegno per i tre figli minori, gli effetti delle nuove modalità di calcolo sono quasi trascurabili. Il ridottissimo numero di osservazioni coinvolte suggerisce la necessità di un esame degli oneri sull'intero universo dei nuclei familiari interessati dalle modifiche dell'indicatore (cioè quelli con almeno una persona con disabilità e tre figli minori nel primo caso, ovvero almeno una persona con disabilità e un nato nel 2015 nel secondo caso). L'INPS ha operato una specifica analisi con riferimento all'universo delle DSU interessate - nel senso sopra specificato - riscontrando un maggiore onere annuo di 200 mila euro per l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e di 600 mila euro per l'assegno di maternità di base. Prudenzialmente, pertanto, l'onere complessivo è stimato in 1 milione di euro annui - assumendo un margine di 100 mila euro annui su entrambe le prestazioni - a valere sulla corrispondente riduzione della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali;
- infine, con riferimento a quanto previsto, al comma 2, la previsione riprende e conferma quanto previsto nel DPCM n. 159 del 2013, all'articolo 4, comma 5, con riferimento ai trattamenti esenti che rimangono inclusi in ISEE. Chiarisce, peraltro, che il valore dei trattamenti da sottrarre da parte dell'ente erogatore in sede di valutazione dei requisiti economici per il mantenimento della prestazione, è quello incluso in ISEE. La formulazione utilizzata dal DPCM, che riferisce i trattamenti da escludere all'anno precedente la presentazione della Dichiarazione sostitutiva

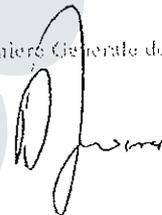
unica, laddove in ISEE rientrano i trattamenti percepiti nel secondo anno solare precedente, si prestava infatti a dubbi interpretativi. La previsione pertanto non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO     NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

29 APR. 2016



A condizione che vengano apportate le seguenti modifiche al testo:

1. al comma 5 dopo le parole: "300.000 euro", "700.000 euro" e "1 milione di euro" aggiungere le seguenti "annui";
2. al comma 5 eliminare l'ultimo periodo;
3. inserire un comma 6 con una clausola di neutralità finanziaria del seguente tenore: "Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".



*Il Ministro  
per le riforme costituzionali  
e i rapporti con il Parlamento*

Al sig. Giuliano Poletti  
Ministro del lavoro e delle politiche sociali

e, p.c. Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
-Ufficio legislativo

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DRP 0004657 P-4.20.12.4  
del 02/05/2016



13923533

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Ministro per gli affari regionali, autonomie e sport  
-Settore legislativo  
Dipartimento affari giuridici e legislativi

Al Ministero dell'economia e delle finanze  
-Ufficio legislativo

Al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca  
-Ufficio legislativo

Al Ministero della salute  
-Ufficio legislativo

#### LORO SEDI

**OGGETTO:** A.S. 2299 - Conversione DL 42/2016 - "Disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca".  
**Emendamento "ISEE dei nuclei familiari con componenti con disabilità".**

Ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, si autorizza la presentazione al provvedimento indicato in oggetto, dell'emendamento proposto con nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 2756 del 29 aprile 2016, come da ultimo riformulato.

Maria Elena Boschi