



# Presupposti costituzionali per una riforma della non autosufficienza

**Alessandro CANDIDO**

Assegnista di ricerca in diritto pubblico nell'Università Cattolica di Piacenza  
Professore a contratto di legislazione dei beni culturali nell'Università di Firenze

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

20 maggio 2016

## Vincoli

- a) **sostanziali**: derivano dalle fonti sovraordinate alla legge
- b) **istituzionali**: ineriscono i rapporti di competenza tra i diversi livelli di governo
- c) **finanziari**: sono strettamente connessi ai vincoli istituzionali e fanno leva sull'esigenza di contenere la spesa pubblica

## Modelli di tutela attualmente vigenti

- a) **Indennità di accompagnamento**
- b) **Integrazione socio-sanitaria**

## Modelli di tutela futuri?

- Il d.d.l. A.S. n. 2232 sul «Dopo di noi», rubricato “*Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*” e attualmente in discussione al Senato.



## Limiti sostanziali

- **Costituzione:** artt. 2, 3, 32, 38 Cost.
- **Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità** (entra nell'ordinamento interno per il tramite dell'art. 117, co. 1, Cost.)
- **Corte cost., n. 2 del 2016** → l'assunto relativo all'indipendenza economica del disabile risulta *“in diretta e palese antitesi con l'opposta tendenza [...] a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente [...] configurando solo come sussidiaria [...] la scelta verso soluzioni assistenziali esterne”*. La Convenzione ONU sembra presupporre *“la tendenza a prevedere l'intervento dei pubblici poteri, con l'onere per l'intera collettività, in funzione prevalentemente sussidiaria e in presenza di condizioni di difficoltà economiche anche delle relative famiglie”*.



## Limiti istituzionali (*de iure condito*)

### ➤ **Art. 117 Cost.**

#### **comma 2** (competenza esclusiva dello Stato):

- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m);
- previdenza sociale (lett. o)

#### **comma 3** (competenza concorrente):

- tutela della salute
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

#### **comma 4** (competenze residuali regionali):

- organizzazione dei sistemi per l'erogazione delle prestazioni.

### ➤ **Funzioni fondamentali dei Comuni:** progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini.



## Limiti istituzionali (*de iure condendo*)

### ➤ Art. 117 Cost.

**comma 2** (competenze esclusive dello Stato aggiunte):

- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (lett. e);
- disposizioni generali e comuni per la tutela della salute e per le politiche sociali (lett. m);

### **eliminazione delle competenze concorrenti**

**nuovo comma 3** (competenze residuali regionali):

- **materie nominate:** programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali;
- **clausola di supremazia/accentramento** (il ritorno dell'interesse nazionale).



## Limiti finanziari

**Art. 81 Cost.** *«Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio».*

[...]

*«Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».*

- L'esigenza di contenimento della spesa pubblica



## L'assenza di una definizione normativa di non autosufficienza

### All. 3 del d.p.c.m. 3 dicembre 2013, n. 159

Devono ritenersi non autosufficienti (ai fini della disciplina sull'ISEE):

- i cittadini minori di età, quelli di età compresa tra 18 e 65 anni e gli ultrasessantacinquenni con diritto all'indennità di accompagnamento;
- i ciechi civili assoluti;
- gli inabili con diritto all'assegno per l'assistenza personale e continuativa;
- gli invalidi sul lavoro con diritto all'assegno per l'assistenza personale e continuativa e quelli con menomazioni dell'integrità psicofisica,
- gli inabili con diritto all'assegno di superinvalidità

La necessità di definire regole uniformi e oggettive sull'accesso alle prestazioni e sui metodi per il loro finanziamento.



## L'indennità di accompagnamento

Finanziata dalla fiscalità generale, non è soggetta a requisiti di reddito o contribuzione e spetta agli invalidi civili al 100% che, per limitazioni fisiche o psichiche, non possano deambulare o compiere gli atti della vita quotidiana senza assistenza personale e continua.

**Cons. St., 29 febbraio 2016, nn. 838, 841, 842:** *“[d]eve il Collegio condividere l’affermazione degli appellanti incidentali quando dicono che ricomprensere 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 – e i trattamenti erogati dalle pubbliche amministrazioni non un sostegno al disabile, ma una ‘remunerazione’ del suo stato di invalidità oltremodo irragionevole, oltre che in contrasto con l’art. 3 della Costituzione”.*



## L'integrazione socio-sanitaria

Consiste nel coordinamento tra interventi di natura sanitaria e interventi di natura sociale, a fronte di bisogni di salute molteplici e complessi, sulla base di progetti assistenziali personalizzati. Il raccordo tra politiche sociali e politiche sanitarie consente di fornire risposte unitarie all'interno di percorsi assistenziali integrati, con il coinvolgimento e la valorizzazione di tutte le competenze e le risorse, istituzionali e non, presenti sul territorio

### Art. 3, d.p.c.m. 14.2.2001

- *Prestazioni sanitarie a rilevanza sociale*
- *Prestazioni socio-sanitarie a elevata integrazione sanitaria*
- *Prestazioni sociali a rilevanza sanitaria* (categoria nell'ambito della quale si innescano i problemi di ripartizione della spesa tra amministrazioni e utenti)



## L'ISEE

Il d.p.c.m. 159/2013 considerava reddito i trattamenti indennitari percepiti dai disabili.

**Cons. St., 29 febbraio 2016, nn. 838, 841, 842:** *«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».*

L'art. 2-bis in sede di conversione del d.l. n. 42/2016 (c.d. decreto scuola, attualmente all'esame della Camera): l'emendamento prevede che, in attesa di una nuova modifica del ricometro, le prestazioni previdenziali e indennitarie percepite dalle persone disabili saranno escluse dal calcolo dell'ISEE.

