

Avv. CINZIA ALESIANI

VIA VITTORIO AMEDEO II, 19 - TORINO
TEL. 011 518.71.19 r.a. / 518.45.30 - FAX 011 515.87.14

Indirizzo E-mail:alesiani.cinzia@gmail.com

Torino, 9 aprile 2015

Spett.le
Ordine degli Assistenti Sociali
Regione Piemonte
Via P. Piffetti, 49
10143 TORINO

e- mail: segreteria@oaspiemonte.org
consiglio@oaspiemonte.org

OGGETTO: Quesito: Nuovo ISEE – dichiarazione stato di abbandono / eatraneità

1. QUESITO

Il quesito gentilmente postomi riguarda il ruolo dell'assistente sociale nell'accertamento *“dell'abbandono da parte del coniuge”* e *“dell'estraneità del figlio/genitore in termini di rapporti affettivi ed economici”*.

2. IL PERCORSO NORMATIVO

Il dpcm 159/2013 introduce una revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) in attuazione dell'art. 5 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Salva Italia), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Tale disposizione in particolare prevede:

- l'adozione di una nozione di reddito disponibile finalizzata all'inclusione anche di somme fiscalmente esenti (in parte dichiarata illegittima dal TAR Lazio (Roma, I sez., 11/02/2015, n. 2456) ove

- prevedeva il calcolo delle somme erogate dallo Stato o altra P.A. a titolo di trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari);
- il miglioramento della capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale (ad esempio introducendo il requisito del valore medio di giacenza annuo sui conti correnti bancari e depositi amministrati per evitare spostamenti "tattici" del patrimonio alla data del 31 dicembre);
 - una specifica attenzione alle tipologie familiari con carichi particolarmente gravosi, segnatamente le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone disabili (introducendo ad esempio tre distinte classi di disabilità e franchigie che corrispondono a diversi trattamenti economici);
 - una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta (socio-sanitaria, minorenni, diritto allo studio universitario, corrente)
 - l'eventuale ridefinizione dell'insieme dei benefici e delle misure da attribuire selettivamente sulla base della condizione economica e rideterminazione delle prestazioni per le prestazioni già sottoposte alla prova dei mezzi (con l'evidente intento di contenere la spesa);
 - il rafforzamento dei sistemi dei controlli, riducendo le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate (attraverso un canale privilegiato e senza soluzione di continuità tra INPS, Agenzia delle

Entrate, archivi amministrativi della Pubblica Amministrazione e la creazione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate);

In attuazione di tale disposizione legislativa è stato predisposto il regolamento in esame (DPCM 159/2013), che si compone di quattordici articoli e tre allegati, relativi alle definizioni e alle caratteristiche dell'ISEE (artt. 1 e 2), alla definizione del nucleo familiare (art. 3), agli indicatori della situazione reddituale e patrimoniale (art. 4 e 5), alle prestazioni agevolate di natura socio – sanitaria, rivolte ai minori e per il diritto alla studio universitario (artt. 6,7 e 8), all'ISEE corrente (art. 9), alla dichiarazione unica sostitutiva (art. 10), al rafforzamento dei controlli e al sistema informatico (art. 11 e 12), alla revisione delle soglie di accesso ai contributi (art. 13), alle disposizioni transitorie e finali (art. 14)

Ancora, la norma primaria (D.L. 201/2011) fonte del presente regolamento prevede che a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica, siano abrogati il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e il decreto del Presidente del Consiglio 7 maggio 1999, n. 221: la precedente disciplina in materia.

Conseguentemente il nuovo regolamento è chiamato a innovare e sostituire l'intera materia, assumendo in tal modo la natura di regolamento di disciplina complessiva della materia, recependo quanto previsto dalle norme abrogate, laddove compatibili con le modifiche richieste dal legislatore.

Sin qui il regolamento nel suo complesso, passando all'esame dei singoli articoli, si concentra l'attenzione sugli art.3: "nucleo familiare", art. 6 "prestazione agevolate socio – sanitaria" e art. 7 "Prestazioni agevolate rivolte ai minori"

3. IL NUCLEO FAMILIARE E LE PRESTAZIONI

L'art. 3 definisce il nucleo familiare di riferimento e indica le disposizioni generali per l'identificazione dello stesso.

La novità più rilevante, ad avviso della scrivente, è che, poiché la composizione del nucleo del richiedente può variare in relazione al tipo di prestazione richiesta, viene meno la precedente previsione per cui ciascun soggetto appartiene ad un solo nucleo familiare. Per lo stesso motivo il riferimento è al "nucleo familiare" del richiedente anziché "al nucleo familiare di appartenenza" (comma 1).

Viene confermato il principio che del nucleo familiare fanno parte i componenti della famiglia anagrafica (comma 1), mentre l'appartenenza al nucleo dei soggetti a carico IRPEF non conviventi è ristretta ai soli figli non coniugati e senza prole (comma 5). E', inoltre, confermato il principio che i coniugi, indipendentemente dalla residenza anagrafica, facciano parte del medesimo nucleo familiare (comma 2), a meno del verificarsi delle condizioni, dettagliatamente elencate, al comma 3 che si possono distinguere in:

- a) "giudiziarie": separazione personale dei coniugi giudiziale o consensuale; ordinanza del Presidente del Tribunale che autorizza, nelle more del procedimento di separazione, i coniugi a vivere separati ex art. 708 c.p.c.; decadenza della potestà genitoriale pronunciata dal Tribunale dei Minori o Ordinario o adozione del provvedimento giudiziale di allontanamento dalla residenza familiare, deposito del ricorso o pronuncia del divorzio tra i coniugi; accertamento in sede

giudiziale dell'abbandono del coniuge (ad esempio la pronuncia di condanna ex art. 570 c.p. per omessa prestazione degli obblighi alimentari);

- b) "amministrative": abbandono del coniuge accertato dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali.

Infine, il comma 6 sempre dell'art. 3 prevede che i soggetti in convivenza anagrafica ovvero coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, devono essere considerati nucleo familiare a se stante, fatti salvi i casi dei coniugi e figli minori.

L'art. 6, comma 3, per le sole prestazioni erogate in ambiente residenziale a ciclo continuo dispone l'inclusione nel nucleo familiare dei figli maggiorenni e non a carico del beneficiario con due eccezioni:

- a) Il figlio o un componente della sua nuova famiglia è invalido, secondo i parametri di cui allegato 3 (riconoscimento INPS, INAIL, ecc.);
- b) quando l'autorità giudiziaria o *"la pubblica autorità competente in materia di servizi sociali abbia accertato l'estraneità del figlio in termini di rapporti affettivi ed economici"*

In questo modo il legislatore, pare recepire quella giurisprudenza amministrativa (C. di S., 16 marzo 2011, n. 1607) per cui nell'ambito dell'esigenza di selezionare i soggetti che maggiormente hanno bisogno di assistenza, considera ragionevole valutare in modo diverso chi ha comunque una fonte di sostentamento, costituita dalla presenza di un obbligato agli alimenti, ex art. 433 c.c., da chi tale fonte non ha.

Da ultimo l'art. 7 per le sole prestazioni sociali rivolte ai minori include nel nucleo familiare il genitore non convivente e non coniugato, ma che abbia riconosciuto il figlio con le seguenti tre eccezioni:

- a) anagrafiche: il genitore è coniugato con persona diversa dall'altro genitore o ha altri figli con persona diversa dall'altro genitore;
- b) giudiziali: previsione giudiziale di un assegno di mantenimento periodico, decadenza - limitazioni della potestà genitoriale, ordinanza di allontanamento dalla casa coniugale, qualsiasi altro provvedimento che abbia accertato l'estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici (es. dichiarazione di assenza);
- c) amministrative: l'accertamento da parte della pubblica autorità competente in materia di servizi sociali dell'estraneità in termini affettivi ed economici.

4. ACCERTAMENTO AMMINISTRATIVO

Da un verso la pubblica autorità competente in materia di servizi sociali è chiamata dal nuovo regolamento ad "accertare"; dall'altro tale adempimento è richiesto solo in via residuale, quando non sia possibile ottenere un qualsivoglia provvedimento giudiziale.

Tre i punti da chiarire: cosa debba intendersi per pubblica autorità in materia di servizi sociali, il ruolo dell'assistente sociale, la discrezionalità tecnico - amministrativa.

1. PUBBLICA AUTORITA'

L'autorità pubblica non può che essere il rappresentante legale *pro tempore* dell'Ente pubblico di riferimento e pertanto a seconda dei casi: il Sindaco, l'Assessore delegato, il Presidente del Consorzio o dell'Unione, il Direttore Generale dell'ASL, ecc. Il soggetto cioè che agisce all'esterno, spendendo il potere autoritativo dell'Ente che rappresenta.

2. IL RUOLO DELL'ASSISTENTE SOCIALE

L'assistente sociale potrebbe però essere chiamata all'interno dell'amministrazione di appartenenza a svolgere il delicato compito della responsabile dell'istruttoria: responsabile dell'accertamento dello stato di abbandono del coniuge o dell'estraneità del figlio/genitore in termini di rapporti affettivi ed economici.

Questa attività se rende omaggio al ruolo dell'assistente sociale, permettendo di distinguere le situazioni familiari, collocando la persona come unica e distinta, diversa, pur in situazioni analoghe, verificando quelle eccezioni che la norma non riesce e non può incasellare; appare rischiosa di suscitare disparità e prassi eccessivamente differenziante, tra i diversi enti o al loro interno, tra i diversi soggetti demandati all'accertamento.

3. DISCREZIONALITA' AMMINISTRATIVA

Il possibile arbitrio deve, pertanto, divenire discrezionalità tecnico – amministrativa attraverso l'elaborazione di atti di indirizzo e regolamenti che individuino criteri comuni per attestare e accertare le situazioni di abbandono e di estraneità. Criteri che, però, per rispondere alla *ratio legis* dovranno contenere

l'elasticità necessaria a mantenere la discrezionalità, voluta dal legislatore statale, nell'individuazione del nucleo familiare.

Per questo appare opportuno, nei tavoli tecnici che si stanno predisponendo per la prima attuazione della normativa, la partecipazione attiva non solo delle autorità pubbliche ma anche di quei soggetti tecnici che saranno successivamente chiamati ad attuare l'accertamento.

Da ultimo ci si permette di riprodurre, in tale ottica, uno stralcio dell'atto di indirizzo elaborato dalla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria di Bologna destinato a tutti i Comuni e le Unioni della zona di competenza:

6 Criteri per attestare l'esclusione dell'attrazione nel nucleo familiare ai fini ISEE del genitore non coniugato non convivente

Affinchè la pubblica autorità competente in materia di servizi sociali possa attestare l'esclusione dell'attrazione nel nucleo familiare ai fini ISEE del figlio minorenni, del genitore non coniugato non convivente ai sensi dell'art. 7 comma 1 lett. e), ossia *"quando risulti accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici"*, si stabiliscono i seguenti criteri:

- qualora venga presentata dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del T.U. 445/00 s.m. del dichiarante la DSU ISEE che, consapevole delle responsabilità anche penali di quanto dichiara, nella quale presenti elementi concreti per la verifica della effettiva *estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici* con l'altro genitore non coniugato non convivente;
- qualora venga accertata dai servizi sociali, tramite il competente servizio di Polizia municipale, l'effettiva irreperibilità del genitore non coniugato e non convivente presso il domicilio del nucleo familiare del figlio;
- qualora non sussistano, verificati direttamente dalla Pubblica Amministrazione procedente, presso l'Ufficio del Registro trascrizioni di atti nei quali i genitori non coniugati non conviventi risultino coparti dell'atto trascritto;
- qualora non sussistano, con accertamenti effettuati in qualsivoglia modalità dalla Pubblica Amministrazione procedente, conti correnti e depositi di titoli e altre forme di gestione del denaro tra i genitori non coniugati non conviventi;

7. Criteri per attestare l'esclusione dell'attrazione nel nucleo familiare ai fini ISEE dell'assistito del figlio non convivente

Affinchè la pubblica autorità competente in materia di servizi sociali possa attestare ai sensi dell'art. 6 comma 3 lett. b) n. 2) l'esclusione dell'attrazione nel nucleo familiare ai fini ISEE dell'assistito del figlio non convivente *"quando risulti accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici"*:

- qualora venga accertata dai servizi sociali, direttamente, mediante la propria attività o il competente servizio di Polizia municipale, la non sussistenza di attività che coinvolga il figlio non convivente nei confronti del genitore assistito, documentata tramite gli strumenti tecnici del servizio sociale professionale;
- qualora venga presentata dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del T.U. 445/00 s.m. del dichiarante la DSU ISEE che, consapevole delle responsabilità anche penali di quanto dichiara, nella quale presenti elementi concreti per la verifica della effettiva *estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici* con il figlio non convivente;
- qualora non sussistano, verificati direttamente dalla Pubblica Amministrazione precedente, presso l'Ufficio del Registro trascrizioni di atti nei quali assistito e figlio non convivente risultino coparti dell'atto trascritto;
- qualora non sussistano, con accertamenti effettuati in qualsivoglia modalità dalla Pubblica Amministrazione precedente, conti correnti e depositi di titoli e altre forme di gestione del denaro tra assistito e figlio non convivente;

8. Criteri univoci in tema di esclusione dell'attrazione del coniuge non convivente nel nucleo familiare ai fini ISEE

Ai sensi dell'art. 3 comma 3 lett. e) si verifica l'esclusione dell'attrazione del coniuge non convivente nel nucleo familiare ai fini ISEE qualora sussista *"abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali"*. Tale abbandono si considera accertato:

- quando sussistano provvedimenti giurisdizionali anche temporanei o interlocutori o di rinvio ad altra data d'udienza ove al contempo l'autorità giurisdizionale accerta lo stato di fatto di separazione dei coniugi (sentenze con decisione su una parte della causa che per intanto accertano o stabiliscono lo stato di separazione, ordinanze e decreti d'urgenza a tutela dei coniugi, di uno di questi e/o di figli, ordinanze di rinvio ad altra udienza che per intanto accertino e/o stabiliscano la situazione di fatto dei coniugi);
- relazioni di servizio sociale professionale che accertino lo stato di fatto di separazione dei coniugi a fronte della presa in carico di uno dei due coniugi;

- situazioni anagrafiche e di stato civile che accertino una nuova situazione di convivenza di uno dei coniugi con terzi e/o figli nati da tale convivenza;
- situazioni anagrafiche e documentali che accertino uno stato di fatto almeno decennale di assenza di convivenza tra i due coniugi;
- situazione anagrafiche che comprovino l'irreperibilità di uno dei due coniugi;
- istituti giuridici non ancora riconosciuti nell'ordinamento italiano, sanciti da provvedimenti da parte delle competenti autorità di uno Stato estero, prodotte con documentazione legalizzata, che attestino la situazione di separazione di fatto dei coniugi.

Rimanendo a disposizione per eventuali integrazioni e chiarimenti si porgono
distinti saluti.

(Avv. Cinzia Alesiani)