

FNA: quale Isee utilizzare

Parere dell'Avv. **Gaetano De Luca** – giurista, esperto di tutela antidiscriminatoria del Servizio Legale LEDHA

L'articolo riprende il dibattito sull'introduzione dell'Isee ordinario per graduare l'accesso alle misure finanziate con il Fondo per la Non Autosufficienza, aggiungendo un ulteriore parere giuridico nell'analisi delle scelte regionali.

a cura di Giovanni Merlo - domenica, aprile 09, 2017

<http://www.lombardiasociale.it/2017/04/09/fna-quale-isee-utilizzare/>

In questi ultimi mesi la questione dell'utilizzo dell'Isee da parte di Regione Lombardia come criterio per definire la graduatoria dei beneficiari dei contributi erogati tramite il Fondo Nazionale Non Autosufficienze ha creato molte perplessità e diverse opinioni.

Ma cosa prevede esattamente la normativa?

Con la recente [DGR 5940](#) del 5 dicembre 2016, la giunta della Regione Lombardia ha regolamentato l'accesso ai contributi finanziati dallo Stato attraverso il Fondo per le Non Autosufficienze.

In Lombardia, questi interventi statali sono stati attuati attraverso delle misure di carattere economico, denominate misura B1 e misura B2.

Ogni anno il Governo emana un decreto in cui vengono specificati i presupposti e le condizioni di accesso a queste misure. Per il 2016 il provvedimento di riferimento è **il Decreto Interministeriale del 3 novembre 2016, il quale chiarisce espressamente come le 3 aree prioritarie di intervento (incremento dell'assistenza domiciliare, trasferimenti monetari, interventi complementari all'assistenza domiciliare) debbano essere tutte finalizzate a favorire l'autonomia e la permanenza a domicilio, e quindi ad evitare di fatto il ricorso alla istituzionalizzazione.**

La normativa nazionale del FNA sembra pertanto essere molto chiara nell'indicare quale sia la principale finalità di queste misure: favorire l'autonomia delle persone non autosufficienti attraverso il sostegno ed il supporto presso il proprio domicilio.

Nel regolamentare queste misure, la normativa nazionale FNA non ha però in alcun modo indicato quale strumento utilizzare per definire eventuali graduatorie, nel caso i fondi non siano sufficienti a rispondere a tutti coloro che richiedano l'accesso, lasciando quindi alle Regioni tale compito.

La Regione Lombardia con la stessa DGR 5940 ha quindi deciso di regolamentare tale aspetto, prevedendo l'utilizzo dell'Isee come criterio per la definizione della graduatoria, scegliendo pertanto di utilizzare la situazione economica del beneficiario del contributo, quale elemento di riferimento per scegliere a chi riconoscere prioritariamente tali misure, nel caso in cui le istanze siano superiori alle risorse disponibili.

La regola introdotta dalla Regione Lombardia è pertanto questa: tutti coloro che possiedono i requisiti indicati dalla normativa (nazionale e statale) hanno diritto di accedere al FNA, ma, in caso di eccesso di domande, la precedenza verrà attribuita a coloro che vivono in una condizione economica peggiore.

Legittimità dell'Isee nel graduare l'accesso all'FNA

Al di là della questione se sia giusto o meno utilizzare l'Isee per graduare l'accesso a questo tipo di interventi, piuttosto che utilizzare altri criteri, in questa sede vorrei piuttosto esprimere qualche breve considerazione sulla legittimità della scelta della Regione di utilizzare una tipologia di Isee piuttosto che un'altra.

Nella DGR 5940 viene infatti stabilito che, per definire la graduatoria delle persone ammesse alla misura B1, verrà utilizzato l'ISEE ordinario.

A mio parere **tale scelta si pone in assoluto contrasto con la normativa nazionale** Isee stabilita dal DPCM 159.2013. Tale normativa infatti pone delle regole ben precise sulla tipologia di Isee da utilizzare, in relazione alle differenti prestazioni cui viene applicato.

L'art. 6 di tale DPCM stabilisce che, per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria rivolte a persone di maggiore età, il beneficiario abbia il diritto di vedersi applicato il c.d. ISEE RISTRETTO, ovvero un Isee che tenga conto della situazione economica del solo coniuge e degli eventuali figli (oltre che ovviamente del beneficiario stesso).

La questione centrale che occorre quindi affrontare è se la misura B1 possa o meno essere ricondotta al concetto di prestazione agevolata di natura socio- sanitaria. La soluzione a tale questione, a mio parere, si trova nella stessa normativa nazionale Isee. L'art. 1 del DPCM 159.2013 ci fornisce infatti una definizione di prestazione agevolata di natura socio-sanitaria che consente di ricomprendere senza alcun dubbio proprio le prestazioni erogate tramite il FNA, in particolar modo laddove considera socio-sanitari gli *“interventi di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio delle persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia”* (lettera f) punto 1) del comma 1 art. 1).

Credo che sia davvero difficile dubitare sulla coincidenza di definizione (quasi letterale) tra gli interventi finanziati dal FNA (si veda in particolare l'art. 2 del Decreto Interministeriale 3.11.2016 che ha regolamentato l'attuazione del FNA 2016) e le prestazioni che la normativa nazionale ISEE ritiene debbano essere assoggettate all'ISEE RISTRETTO.

Le principali contro-argomentazioni

Ritengo peraltro ampiamente superabili alcuni argomenti che potrebbero essere stati utilizzati per sostenere la legittimità della scelta di Regione Lombardia di utilizzare l'Isee ordinario, piuttosto che quello ristretto. Vediamone alcuni.

Si è sostenuto che l'espressa esclusione della finanziabilità delle prestazioni residenziali (non temporanee), nonché l'espressa previsione che si tratta di *“risorse aggiuntive rispetto alle risorse già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni”* (aspetti che sono entrambi sanciti dallo stesso Decreto FNA 2016), confermerebbero come le prestazioni del FNA siano in realtà prestazioni peculiari, che si porrebbero al di fuori delle ordinarie prestazioni sociali e socio-sanitarie e quindi potrebbero legittimamente essere destinatarie di una normativa Isee diversa. Si sostiene, in altre parole, che le prestazioni FNA 2016 abbiano delle finalità diverse dalle ordinarie prestazioni sociali e socio-sanitarie.

A mio parere tale argomentazione è facilmente superabile. In primo luogo le prestazioni FNA hanno in realtà una finalità (*favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio delle persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia*) che coincide con la definizione di prestazioni agevolate

sociosanitarie fornita dalla normativa nazionale Isee. In secondo luogo l'esclusione delle prestazioni residenziali dalla finanziabilità tramite FNA è motivata proprio dalla stessa finalità del fondo, ovvero incentivare la permanenza delle persone non autosufficienti a domicilio, disincentivando proprio la loro istituzionalizzazione.

Si è poi sostenuto che il decreto attuativo FNA, non imponendo alcuna regola alle Regioni su quali criteri utilizzare nel caso in cui sia necessario regolamentare eventuali graduatorie, consentirebbe alle stesse di utilizzare legittimamente un Isee diverso da quello imposto dalla normativa nazionale Isee. Anche questo argomento è, a mio parere, superabile, in quanto è la stessa normativa nazionale Isee che stabilisce espressamente come la determinazione e l'applicazione delle regole Isee costituisca un livello essenziale. Questo significa che le Regioni, laddove decidano di utilizzare l'Isee come criterio di accesso per una prestazione sociale o socio-sanitaria, sono senza alcun dubbio obbligate a rispettare le regole sancite dalla stessa normativa nazionale, senza che si possa, al contrario, sostenere che la legittimità di discostarsi dalla normativa Isee, sia fondata sulla competenza legislativa residuale in materia di servizi sociali, riconosciuta a livello costituzionale dall'art. 117. La competenza legislativa regionale residuale in campo sociale incontra infatti il limite costituito dalla potestà legislativa statale riconosciuta (sempre dall'art. 117 Cost.) in materia di determinazione dei livelli essenziali. E dal momento che la determinazione e l'applicazione dell'Isee vengono definiti, dalla stessa normativa nazionale, espressione di livello essenziale, le Regioni non hanno alcuna possibilità di regolamentare in modo diverso tale materia.

Alla luce delle brevi considerazioni suesposte si ritiene che Regione Lombardia, laddove ritenga opportuno utilizzare l'Isee per regolamentare l'accesso alle misure del FNA, debba rispettare la normativa nazionale Isee, la quale prevede, per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, l'utilizzo dell'Isee ristretto.