

Luci e ombre sul fattore famiglia lombardo

Contributo dell'Avv. **Massimiliano Gioncada**, avvocato in Piacenza, Milano, Brescia. Consulente legale degli Ordini regionali degli assistenti sociali della Lombardia, Liguria, Trentino Alto-Adige

Il Fattore famiglia lombardo è legittimo? In che relazione sta con l'applicazione dell'ISEE? Quali sono gli aspetti potenzialmente critici che dovrà considerare il legislatore nell'attuazione della legge? Il punto di vista dell'Avv. Gioncada offre alcuni spunti di riflessione e di approfondimento.

a cura di Valentina Ghetti - mercoledì, marzo 29, 2017

<http://www.lombardiasociale.it/2017/03/29/luci-e-ombre-sul-fattore-famiglia-lombardo/>

Il (nuovo) fattore famiglia lombardo (si veda [l'articolo correlato](#) di analisi del testo della legge approvata) irrompe sulla scena in modo piuttosto inaspettato, in un contesto di elevata e cronica sofferenza degli enti erogatori (*rectius*: Comuni, *in primis*) in occasione dell'erogazione delle prestazioni sociali agevolate così come definite nel d.P.C.M. 05 dicembre 2013, n. 159, che, è noto, costituisce il *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*.

Sulla legittimità del Fattore famiglia lombardo

Ai fini di una corretta disamina della legittimità generale della legge regionale sul FFL, fondamentale è rammentare che la stessa prevede che il fattore famiglia lombardo è istituito (e dovrà essere applicato) *“nel rispetto della normativa statale in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)”*, costituendo uno *“specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia”*.

Giova rammentare inoltre che ai sensi d.P.C.M. n. 159/2013 (art. 2 co. 1)

“La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei Comuni”, e che ai sensi della Costituzione, lo Stato ha legislazione esclusiva in tema di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* (art. 117 co. 2 lett. m).

Orbene, la Costituzione istituisce una relazione gerarchica, nell'ambito delle materie di competenza delle leggi regionali, tra i principi fondamentali di tali materie (stabiliti con norme dello Stato) e le leggi regionali che disciplinano nel dettaglio le medesime materie: **la legge regionale, dunque, è autorizzata a disciplinare tutto ciò che non sia positivamente escluso dal proprio ambito materiale di competenza**. Nel caso di specie, in base al testo del d.P.C.M., l'I.S.E.E. nazionale risponde alla finalità di definire i

livelli essenziali delle prestazioni

[1], assicurando sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Tale determinazione deve intendersi comprensiva non solo della individuazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni stesse, ma anche, e soprattutto, della individuazione delle condizioni cui è subordinato l'accesso a quelle prestazioni.

Unitamente a ciò non va dimenticato che la L.r. 3/2008 (art. 8 co. 2) stabilisce che *“L'accesso agevolato alle prestazioni sociosanitarie e sociali e il relativo livello di compartecipazione al costo delle medesime è stabilito dai comuni nel rispetto della disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente e dei criteri ulteriori, che tengano conto del bisogno assistenziale, stabiliti con deliberazione della Giunta regionale”*.

Ciò è indicativo del fatto che sia la norma statale che quella regionale stabiliscono chiaramente che non solo l'accesso, ma anche la compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'I.S.E.E., con la conseguenza che *“Deve quindi escludersi che il reddito dell'assistito ai fini dell'accesso ed ai fini della determinazione della compartecipazione possa essere definito dal Comune avendo per oggetto elementi diversi”*.[\[2\]](#)

Dunque, le previsioni testuali per cui l'istituendo fattore famiglia lombardo:

- è rispettoso della normativa statale in materia di I.S.E.E.;
- costituisce uno specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali dei richiedenti talune prestazioni;
- garantisce condizioni migliorative ai fini della individuazione delle modalità di accesso alle prestazioni colà recate,

inducono a ritenere che, in questi termini, la legge regionale non corra rischi di legittimità costituzionale, poiché se è pur vero ch'essa incide in un ambito di competenza normativa esclusiva dello Stato, pare introdurre, per l'utenza, una disciplina regionale financo di maggior favore rispetto a quella nazionale.

Devono infatti ritenersi ammissibili deroghe *in melius* agli *standards* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, potendo la Regione legiferare per fissare limiti ancor più favorevoli per il cittadino e, quindi, nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni.

Il criterio di allocazione della funzione legislativa a livello statale riposa nel prevalente interesse ad una tutela unitaria del diritto all'assistenza, che deve potersi esplicare in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Alcuni aspetti potenzialmente critici

Accesso o compartecipazione?

Osservo una **significativa differenza**, che non scolora le considerazioni su esposte, **tra il d.P.C.M. n. 159/2013 e il nuovo fattore famiglia lombardo**: mentre il primo prevede che l'I.S.E.E. costituisce un livello essenziale ai fini dell'accesso e della definizione del livello di compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate, il secondo è testualmente preordinato per *“accedere alle prestazioni erogate*

da Regione Lombardia, nonché alle prestazioni erogate dai comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia”, senza che vi compaia alcun riferimento alla partecipazione alla spesa dell’utenza. Non è dato di sapere se ciò è frutto di una svista del legislatore lombardo ovvero trattasi di previsione voluta.

In base a una (rigorosa, lo riconosco) interpretazione letterale, allo stato **pare potersi affermare che il fattore famiglia lombardo costituirà “semplicemente” lo strumento di vaglio in sede di accesso alle prestazioni cui è applicabile, mentre l’I.S.E.E. resterà lo strumento da utilizzare per determinare la partecipazione al costo dell’utenza che fruisce delle prestazioni.** Tutto ciò a meno che il legislatore regionale abbia inteso ascrivere al termine “accesso” una valenza più ampia, ricomprendendovi, ma sarebbe stato opportuno farlo già nel testo di legge, anche la precitata attività di quantificazione, di per sé difficilmente desumibile anche dall’art. 2, ove si prevede che il fattore famiglia lombardo si applicherà, tra gli altri, “*nell’ambito sociale e nella quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie*”.[\[3\]](#)

Quali destinatari?

I principi per la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del fattore famiglia lombardo sono previsti all’art. 3, che delinea in generale franchigie, agevolazioni e priorità, che dovrebbero essere migliorative rispetto all’indicatore nazionale di cui al d.P.C.M. n. 159/2013, di cui dovrebbero usufruire, a meno di antinomie, coloro che sono indicati dall’art. 6 della l.r. n. 3/2008 e, quindi

“a) i cittadini italiani residenti nei comuni della Lombardia e gli altri cittadini italiani e di Stati appartenenti all’Unione europea (UE) temporaneamente presenti;

b) i cittadini di Stati diversi da quelli appartenenti alla UE, in regola con le disposizioni che disciplinano il soggiorno e residenti in Lombardia, i profughi, i rifugiati, i richiedenti asilo, gli stranieri con permesso umanitario ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), gli apolidi, i rimpatriati e comunque coloro che beneficiano di una forma di protezione personale, riconosciuta a livello internazionale;

c) le persone diverse da quelle indicate nelle lettere a) e b), comunque presenti sul territorio della Lombardia, allorché si trovino in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della regione o dello Stato di appartenenza. Sono sempre garantite la tutela della maternità consapevole e della gravidanza e la tutela delle condizioni di salute e sociali del minore”.

Esprimo a tal fine alcune perplessità, poiché mi pare che il fattore famiglia lombardo, subordinando in modo indiretto l’applicabilità del medesimo al richiedente in regola con il “*pagamento delle imposte regionali*” ed escludendo testualmente i nuclei familiari “- *che occupino o abbiano occupato abusivamente appartamenti/terreni pubblici o privati; – che non abbiano ottemperato all’obbligo scolastico dei minori*”:

- da un lato non consente di capire come i cittadini italiani non lombardi, i cittadini UE ed extra UE, i profughi, i rifugiati, i richiedenti asilo, gli stranieri con permesso umanitario, gli apolidi, i rimpatriati e comunque coloro che beneficiano di una forma di protezione personale, riconosciuta a livello internazionale e le persone diverse da tutte queste, comunque presenti sul territorio della Lombardia, possano giovare del fattore famiglia lombardo;
- dall’altro pare escludere in maniera piuttosto evidente, e forse anche un po’ maldestra, quelle persone che, più frequentemente rispetto ad altre, incorrono in queste violazioni ordinarie (vale a dire le persone di etnia rom e affini).

E tutto ciò nonostante il fatto che l'art. 6 cpv. della l.r. n. 3/2008 affermi pomposamente che *“Sono sempre garantite la tutela della maternità consapevole e della gravidanza e la tutela delle condizioni di salute e sociali del minore”*.

Chi lo applica?

E' quantomeno curioso che tra gli oggetti della relazione annuale da presentarsi (a cura della Giunta in Consiglio) vi sia il *“numero dei comuni che hanno accolto e applicato il provvedimento”*.

Dalla forma utilizzata, pare che il fattore famiglia lombardo non sia applicabile ex se in tutto il territorio regionale, ma sia in qualche modo condizionato alla volontà locale di applicarlo.

Conclusioni

A prescindere dagli spunti di riflessione che ho inteso proporre dianzi, vi sono tre aspetti, uno economico, uno sociologico e uno giuridico, che mi preme evidenziare in chiusura^[4].

Aspetto economico

Se la Regione vuole introdurre/ha introdotto un indicatore di ulteriore favore per l'utenza che accede a prestazioni assistenziali *“nell'ambito sociale e nella quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie”* e **queste misure di favore si dovessero risolvere in un minor gettito per i Comuni, in che modo saranno finanziate le differenze emergenti?** Già oggi, con un'applicazione a macchia di leopardo, e invero poco virtuosa, dell'I.S.E.E. di cui al d.P.C.M. n. 159/2013, i Comuni lamentano una carenza di risorse esiziale. Con il fattore famiglia lombardo, chi colmerà questa (eventuale) ulteriore diminuzione? Le risorse economiche previste potrebbero servire a questo scopo? Saranno sufficienti?

Aspetto sociologico

Il provvedimento mira a tutelare *“la famiglia”*, *“con particolare riguardo alle famiglie numerose”*, escludendo comunque dal novero dei destinatari coloro che non rispettano i requisiti colà previsti. Senonché le famiglie più numerose, attualmente, sono quelle composte da cittadini non italiani, i quali possono frequentemente trovarsi proprio nella condizione di non rispettare i predetti requisiti. **Dunque, di quale “famiglia” si sta parlando?**

Aspetto giuridico

L'esigenza dell'assistenza e dell'agevolazione in sede di accesso (e di compartecipazione) ha i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, da soddisfare primariamente, pur, in modo ponderato, nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie.

Vi è da chiedersi se la legge istitutiva il fattore famiglia lombardo sia, in quest'ottica, da un lato adeguatamente coordinata con la l.r. n. 3/2008, dall'altro non determini un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini diversi da quelli lombardi, essendo ben difficilmente ipotizzabile che coloro i quali non possono vantare i requisiti recati nella legge in commento versino in stato di bisogno minore rispetto a chi abbia ottemperato al pagamento delle imposte regionali, al pagamento del contributo per il mantenimento dei figli disposto dal provvedimento dell'Autorità giudiziaria, non abbia occupato *sine titulo* un fondo rurale o abbia ottemperato all'obbligo scolastico previsto per i minorenni.^[5]

Le predette esclusioni paiono giustificate dalla finalità di evitare l'accesso al fattore famiglia

lombardo a persone prive di un legame, in senso lato, sufficientemente stabile con il territorio, ma vi è da chiedersi se tale esclusione non sia sproporzionata rispetto allo scopo avuto di mira ed incoerente con le finalità stesse del fattore famiglia, in quanto può impedire l'accesso di favore alle misure assistenziali proprio a coloro che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà e disagio, ai quali la stessa legge regionale in esame mira, teoricamente, ad offrire sostegno.

Allo stato, le perplessità che desta questo provvedimento son ben evidenti.

In luogo di questa misura, non era forse il caso di provvedere ad un riordino della spesa regionale al fine di garantire agli enti erogatori le risorse opportune (penso, ad esempio, sia all'integrazione delle rette per i servizi erogati dalle unità di offerta riconosciute dalla legge regionale ovvero alle future competenze in capo ai Comuni per i servizi di supporto agli studenti disabili frequentanti le scuole secondarie di secondo grado), procedendo a una contestuale politica di calmierazione delle rette esposte dagli enti gestori?

[1] Che trascende l'ambito delle materie per assurgere a competenza idonea a investire ogni settore

[2] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 23-03-2017, Sent. n. 697.

[3] Quota che, per inciso, alla luce del **d.P.C.M. 12 gennaio 2017**, recante *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*, sarà molto interessante vedere come sarà quantificata dalla Regione Lombardia.

[4] Con ciò facendo spero che il lettore vorrà apprezzare il coraggio, poiché nei primi due casi trattasi di materie aliene ai miei studi e vita professionale.

[5] Indicatori che, anzi, sia singolarmente sia cumulativamente sono sintomatici di una fragilità sociale.