

Torino, 18 aprile 2011

*Egr. Presidente e Vice Presidente del Consiglio della Regione Lombardia*

*Egr. Presidente e Componenti della Giunta della Regione Lombardia*

*Egr. Presidente e Componenti della Commissione consiliare sanità e assistenza della Regione Lombardia*

*Egr. Consiglieri Carlo Borghetti e altri presentatori del progetto di legge n. 72*

**Oggetto:** I progetti di legge n. 66 e 72 prevedono norme sulle contribuzioni economiche a carico degli assistiti e dei loro congiunti nonostante che le Regioni non abbiano alcuna competenza in materia. Se la Regione Lombardia (e le altre Regioni) intende promuovere la priorità delle prestazioni domiciliari per le persone non autosufficienti (anziani malati cronici, soggetti affetti da morbo di Alzheimer o da altre forme di demenza senile o colpite da handicap intellettivi gravi e gravissimi) e realizzare consistenti risparmi dovrebbe sostenere anche sotto l'aspetto economico i congiunti che volontariamente accettano di assicurare a loro carico funzioni attribuite dalle leggi vigenti al settore socio-sanitario.

In merito ai progetti di legge n. 66 e 72 presentati al Consiglio della Regione Lombardia, questo Coordinamento, che opera ininterrottamente dal 1970, osserva che le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, non hanno alcuna competenza legislativa e/o regolamentare in materia di contribuzioni economiche a carico degli assistiti e dei loro congiunti per i seguenti motivi:

1. nella sentenza n. 1607/2011 del 15 febbraio 2011, depositata in Cancelleria il 16 marzo 2011, la Sezione quinta del Consiglio di Stato ha stabilito che l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito (soggetto con handicap permanente grave o ultrasessantacinquenne non autosufficiente) contenuta nei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 «**costituisce uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme nell'intero territorio nazionale**» a cui «**sia il legislatore regionale sia i regolamenti comunali devono attenersi**». Infatti il 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione stabilisce che «**lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**»;

2. nella sentenza n. 784/2011 del 9 marzo 2011, depositata in Cancelleria il 24 marzo 2011, la Sezione prima del Tar della Lombardia ha precisato che «**la regola della evidenziazione della situazione economica del solo assistito, rispetto alle persone con handicap permanente grave, integra un criterio immediatamente applicabile ai fini della fruizione di prestazioni afferenti a percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, senza lasciare spazio alcuno alle amministrazioni locali per una diversa gestione in sede regolamentare**» e che, pur tenendo conto «**delle difficoltà dei Comuni nel reperimento di fondi sufficienti per far fronte alle legittime richieste di prestazioni socio-sanitarie e socio-assistenziali da parte di coloro che ne abbiano diritto secondo legge**» questa situazione «**non può tradursi in misure che incidano negativamente sugli utilizzatori finali che, in quanto soggetti svantaggiati, la legge statale ha inteso proteggere; d'altra parte non può trovare risposta in sede giurisdizionale, ma esclusivamente in quella politica di riparto delle competenze e degli oneri finanziari posti dalla legge direttamente a carico degli enti locali:**

*il che significa che la questione di legittimità costituzionale sollevata, a prescindere dai possibili profili di fondatezza, non è rilevante ai fini della definizione del presente giudizio»;*

3. nella sentenza n. 785/2011 del 9 marzo 2011, depositata in Cancelleria il 24 marzo, la stessa Sezione prima del Tar della Lombardia ha condannato il Comune di Dresano a risarcire nella misura di euro 2.200 il danno esistenziale subito dalla minore R.S. *«in quanto l'illegittimo comportamento del Comune ha determinato uno slittamento della data di inizio del servizio [frequenza di un centro diurno per soggetti con grave handicap intellettivo] da settembre a novembre 2009»*. Inoltre nella sentenza viene precisato che *«ove i genitori avessero dimostrato che, nel periodo di colpevole ritardo dell'Amministrazione comunale, essi abbiano provveduto direttamente e a proprie spese ad assicurare un servizio equivalente alla propria figlia minore, i relativi costi avrebbero rappresentato l'ammontare del danno patrimoniale risarcibile in loro favore»;*

4. le affermazioni contenute nelle succitate sentenze concernenti le persone con handicap permanente grave sono applicabili anche agli anziani colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza e ai soggetti affetti da demenza senile in quanto identiche sono le disposizioni di legge di riferimento (articolo 25 della legge 328/2000 e decreti legislativi 109/1998 e 130/2000);

5. anche se le succitate sentenze precisano l'immediata esigibilità delle vigenti norme concernenti l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito, qualora si tratti di ultrasessantacinquenni non autosufficienti o di soggetti con handicap permanente grave, si precisa che sono destituite di ogni fondamento giuridico le iniziative assunte da alcuni Comuni che hanno sostenuto la non applicabilità dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 a causa della mancata emanazione del decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3 delle disposizioni dianzi menzionate. Premesso che la mancata emanazione di un decreto amministrativo non può ritardare o annullare l'attuazione di una legge, facciamo presente che il decreto legislativo 130/2000 reca la data del 3 maggio 2000. In quel periodo il Parlamento stava discutendo la legge 328/2000 di riforma dell'assistenza e giustamente il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore aveva ritenuto corretto non emanare un decreto amministrativo finalizzato a *«favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza»*, visto che della questione stava occupandosi il Parlamento per la definizione di una legge che riguardava anche la finalità succitata. Reca la data del 9 novembre 2000 la legge 328/2000 i cui articoli 14 "Progetti individuali per le persone disabili", 15 "Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti" e 16 "Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari" precisano con norme molto dettagliate proprio le iniziative volte a *«favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza»*. Risulta pertanto evidente che i Presidenti dei Consigli dei Ministri che si sono succeduti a partire dal novembre 2000 (data di pubblicazione della legge 328/2000) hanno giustamente ritenuto opportuno non emanare il decreto amministrativo in oggetto, avendo il Parlamento precisato in modo dettagliatissimo le norme volte a *«favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza»*;

6. per quanto concerne i congiunti degli assistiti nei cui riguardi deve essere evidenziata la situazione economica del solo assistito (ultrasessantacinquenni non autosufficienti o soggetti con handicap permanente grave) si ricorda che le competenze delle Regioni, comprese quelle a statuto speciale, in materia di sanità e assistenza riguardano esclusivamente i cittadini curati o assistiti e non, com'è ovvio, i congiunti conviventi o non conviventi che non ricevono direttamente alcuna prestazione. Nei confronti dei rapporti fra parenti e affini, ai sensi del già citato articolo 117 della Costituzione lo Stato ha competenza esclusiva in materia di *«ordinamento civile»* e quindi anche sotto questo aspetto le Regioni ed i Comuni devono applicare l'articolo 25 della legge 328/2000 ed i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000.

**IN MERITO ALLE PROBLEMATICHE CONNESSE AL TEMA DELLE CONTRIBUTIONI ECONOMICHE  
SEGNALIAMO ALCUNI ASPETTI A NOSTRO AVVISO MOLTO IMPORTANTI**

### **Progressivo sviluppo dei servizi pubblici e promozione dell'autonomia delle persone e dei nuclei familiari**

Le succitate disposizioni di legge, i cui obiettivi erano in larga misura già presenti nei periodi prefascista (cfr. ad esempio il regio decreto 6535/1889) e fascista (cfr. la legge 1580/1931, la circolare del Ministero dell'interno del 29 gennaio 1932 prot. 25200, gli ancora vigenti articoli 154 e 155 del regio decreto 773/1931 e le sagge norme – più valide degli attuali Lea sotto il profilo economico – che stabilivano l'obbligatorietà delle spese comunali e provinciali in materia di assistenza, purtroppo sopresse dalla legge n. 3/1979), si ispirano al giusto principio di non addossare alle famiglie compiti sociali con particolare riguardo alle attività che richiedono prestazioni professionali (istruzione, sanità, casa, assistenza, ecc.) e che comportano oneri economici tali da poter mettere in difficoltà sotto il profilo economico le famiglie con minori risorse.

Di conseguenza non vi sono leggi che obbligano i nuclei familiari a svolgere nei riguardi dei loro componenti funzioni assegnate ai settori dell'istruzione, della sanità, della casa, dell'assistenza e delle altre attività sociali.

Per quanto concerne i congiunti non conviventi, essi non sono mai stati o non sono tenuti in base alle norme del Codice civile (entrato in vigore nel 1942) al mantenimento (complesso delle prestazioni volte a soddisfare tutte le esigenze di vita dell'individuo, anche in relazione alla sua collocazione economico-sociale) dei parenti in difficoltà economiche, ma solamente, avendo la disponibilità delle relative risorse, all'erogazione degli alimenti, il cui contenuto economico riguarda esclusivamente lo stretto necessario per vivere.

In base ai giusti principi dell'autonomia delle persone e della riservatezza delle loro condizioni finanziarie, l'articolo 438 del Codice civile stabiliva nel 1942 e stabilisce tuttora che *«gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in istato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento»*.

L'illegittima sostituzione, praticata da quasi tutti i Comuni, dei soggetti aventi titolo a richiedere gli alimenti ha determinato una disastrosa situazione come risulta dal documento "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", predisposto e diffuso nell'ottobre 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Ministro per la solidarietà sociale, Roma, in cui viene precisato che *«nel corso del 1999, 2 milioni di famiglie italiane sono scese sotto la soglia della povertà a fronte del carico di spese sostenute per la "cura" di un componente affetto da una malattia cronica»*.

Per evitare la prosecuzione dei deleteri comportamenti dei Comuni che, in violazione dell'articolo 441 del Codice civile, si erano anche attribuito il potere di definire l'importo dei contributi economici imposti ai parenti, su iniziativa di questo Csa, il decreto legislativo 130/2000 ha stabilito quanto segue: *«Le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice civile e non possono essere interpretate nel senso delle attribuzioni agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del Codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata»*.

### **Positivi effetti dell'articolo 25 della legge 328/2000 e dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000**

A seguito dell'entrata in vigore delle succitate disposizioni, purtroppo molto spesso disapplicate da Regioni e Comuni, vi è stata una rilevante riduzione, anche per il positivo apporto fornito dalle numerose sentenze dei Tar e del Consiglio di Stato, dei nuclei familiari caduti in povertà a causa delle illegittime contribuzioni imposte agli assistiti e ai loro congiunti.

Infatti nel IV Rapporto del Ceis-Sanità - Università di Tor Vergata di Roma, presentato il 20 dicembre 2006, mentre sono confermate le nefaste conseguenze economiche nei confronti delle famiglie i cui componenti non autosufficienti vengono illegalmente dimessi da ospedali e da case di cura private pur necessitando ancora di cure sanitarie, viene segnalata *«la presenza nel nostro Paese di uno "zoccolo duro" di iniquità sociale, numericamente rappresentato dalle famiglie che impoveriscono e da quelle che sostengono spese "catastrofiche". In termini assoluti si tratta di un fenomeno ragguardevole, che coinvolge complessivamente oltre 1 milione e 200 mila nuclei familiari. E l'età avanzata è un catalizzatore potente della fragilità socio-economica: sopra i 65 anni aumenta infatti del 50% la probabilità di un impoverimento causato da spese sanitarie out of pocket. In base agli ultimi dati 2004 dell'Istat risulta che 295.572 famiglie (pari a circa l'1,3% della popolazione) sono scese al di sotto della soglia di povertà a causa delle spese sanitarie sostenute. Mentre le famiglie soggette a spese catastrofiche, sempre per ragioni sanitarie, sono 967.619 (pari al 4,2% della popolazione) una notevole quota (45,6%) delle famiglie impoverite è composta da anziani soli o coppie di anziani senza figli»*. Il VI Rapporto del Ceis Sanità 2008 ha precisato che *«nel 2006 in Italia risultano impoverite 349.180 famiglie (pari a circa l'1,5% del totale); se si utilizzano le soglie epurate della componente sanitaria il numero dei nuclei impoveriti risulta invece pari a 299.923 (circa l'1,3 % del totale)»*.

### **Norme della Costituzione italiana**

L'articolo 32 della nostra Costituzione, mentre assicura cure sanitarie gratuite agli indigenti, non impone nessun obbligo ai congiunti di detti malati. Analoghe sono le disposizioni del 1° comma dell'articolo 38 concernente l'assistenza agli inabili al lavoro. A sua volta la prima parte del 2° comma dell'articolo 3 della stessa Costituzione sancisce che *«è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»*.

Pertanto, a nostro avviso, nei casi di malattie e/o di handicap invalidanti e di non autosufficienza, comprese quelle croniche, non possono essere richieste prestazioni economiche ai parenti degli infermi, conviventi o non conviventi.

### **Le indicazioni della Convenzione sui diritti delle persone con handicap**

La Convenzione sui diritti delle persone con handicap, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 23 dicembre 2006 e ratificata anche dal nostro Paese, sancisce *«il diritto delle persone con disabilità ad un livello*

*di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio, ed il continuo miglioramento delle condizioni di vita» e stabilisce che gli Stati devono prendere misure «appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazioni fondate sulla disabilità». A nostro avviso sarebbero certamente misure discriminatorie quelle che imponessero ai congiunti il versamento di contributi economici per l'assistenza dei soggetti con gravi handicap intellettivi e limitata o nulla autonomia.*

### **Comuni che non segnalano dati essenziali**

Vi sono Sindaci, ad esempio quello di Varese che presiede anche l'Anci della Lombardia, i quali sostengono che i Comuni subirebbero riduzioni finanziarie devastanti se non potessero più ricevere i contributi economici (attualmente illegittimi) imposti ai congiunti degli assistiti ultrasessantacinquenni non autosufficienti o soggetti con handicap in situazione di gravità. Tuttavia, nonostante le ripetute sollecitazioni tutti i Sindaci si sono finora rifiutati di fornire i relativi dati. Pertanto non è possibile né verificare la veridicità delle affermazioni di cui sopra, né proporre alternative, quali ad esempio l'aumento dell'Ici delle seconde case.

### **Contributi versati dai lavoratori dei settori pubblico e privato per essere curati nei casi di sopraggiunta cronicità e non autosufficienza**

Il Parlamento aveva preso in esame la questione degli anziani malati cronici approvando la legge 841/1953 e 692/1955 in base alle quali era stato riconosciuto il diritto pienamente esigibile alle cure sanitarie gratuite e senza limiti di durata, comprese quelle ospedaliere sia ai pensionati del pubblico impiego, sia a quelli del settore privato, nonché a tutti i loro familiari conviventi di qualsiasi età. Nell'approvare le norme di cui sopra il Parlamento aveva imposto un aumento dei contributi a carico dei succitati lavoratori e dei datori di lavoro, aumento che mai è stato eliminato o ridotto.

Ricordiamo altresì che a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 sui Lea (Livelli essenziali di assistenza), le cui norme sono cogenti in base all'articolo 54 della legge 289/2002, mentre veniva confermato il diritto alle cure sociosanitarie residenziali senza limiti di durata, veniva imposto agli anziani cronici non autosufficienti il pagamento della quota alberghiera ai sensi dei già citati articoli 25 della legge 328/2000 e dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000.

Da notare che la quota alberghiera viene corrisposta dai ricoverati anche nei frequenti casi in cui sono colpiti da eventi acuti o sono ricoverati in ospedale.

### **Ingiustificata disparità di trattamento economico fra assistiti**

Numerose sono le prestazioni assistenziali, assolutamente corrette, fornite a lavoratori e a persone abili al lavoro proficuo, che vengono giustamente erogate indipendentemente dalle condizioni economiche dei conviventi: ad esempio i sussidi per i disoccupati e per i cassintegrati.

Inoltre vi sono interventi, anch'essi di natura socioassistenziale, che vengono forniti, giustamente anche in questo caso, senza tener conto della situazione economica dei congiunti non conviventi, ad esempio: contributi per il pagamento dell'affitto dell'alloggio, integrazioni al minimo delle pensioni e provvidenze elargite con la Social Card.

Inoltre gli alloggi dell'edilizia economica-popolare sono assegnati sulla base delle condizioni economiche della persona o del nucleo richiedente, senza tenere in alcuna considerazione – giustamente anche in questo caso – le risorse economiche dei congiunti non conviventi.

Riteniamo che dette prestazioni sono giustamente assicurate indipendentemente dalle risorse dei congiunti non conviventi allo scopo di garantire autonomia e libertà alle persone e ai nuclei familiari, com'è previsto anche per le persone non autosufficienti a carico del settore socio-sanitario.

### **Erogazioni ingiuste**

Riteniamo invece assolutamente ingiustificati, anche per la loro notevole rilevanza economica complessiva, gli interventi economici, ad esempio l'integrazione al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale, le pensioni e assegni sociali, nonché le elargizioni della Social Card ai soggetti che sono proprietari dell'abitazione in cui vivono. Nei casi in cui i redditi dei proprietari dell'alloggio in cui abitano siano insufficienti per vivere, dovrebbero essere previsti prestiti da rimborsare al momento del superamento delle difficoltà o da parte degli eredi. A questo riguardo si segnala che, secondo i dati dell'Istat, nel 2008 sono stati erogati 41,7 miliardi di euro per l'integrazione al minimo delle pensioni, 9,5 per le maggiorazioni ex articolo 38 legge 448/2002 e 6,7 miliardi per le pensioni e assegni sociali. A nostro avviso occorrerebbe quindi prevedere l'esclusione delle erogazioni ai nuovi richiedenti in possesso di beni immobili di qualsiasi natura e valore e/o di beni mobili eccedenti le normali esigenze personali e familiari, nonché stabilire il blocco degli importi versati agli attuali beneficiari che posseggono patrimoni come

sopra indicato. Da segnalare che attualmente numerosi Comuni forniscono ai soggetti proprietari di beni immobili contributi economici assistenziali a fondo perduto.

### **Facilitazioni ingiustificate riguardanti le rette degli asili nido**

Si premette che gli asili nido non dovrebbero più avere alcuna ottocentesca connotazione assistenziale, ma far parte del settore educativo come risulta anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2003, anche per evitare che gli stanziamenti per i cittadini in condizione di povertà vengano utilizzati, come spesso avviene, per gli asili nido.

Per quanto concerne le rette, allo scopo evidente ma ingiustificato di favorire i genitori con redditi alti o altissimi, il loro importo non viene riferito ai costi relativi al funzionamento dell'asilo nido e alle spese di ammortamento delle strutture (oltre 1.100 euro al mese), ma a tariffe il cui ammontare è notevolmente inferiore. Ad esempio il Comune di Varese ha stabilito che l'importo massimo è di 730,00 euro: il che rappresenta una riduzione superiore al 30% riferito al costo reale.

Agevolazioni analoghe riguardano le rette delle scuole materne, le mense scolastiche, le gite, i soggiorni e altre attività spesso di materia clientelare.

Da notare che per gli asili nido, giustamente anche in questo caso, i Comuni non tengono conto dell'articolo 148 del Codice civile, in base al quale gli ascendenti sono obbligati ad intervenire sul piano economico quando i genitori non hanno le risorse sufficienti per l'educazione dei figli.

### **La concordata delibera della Giunta della Regione Piemonte n. 37/2007**

A seguito delle iniziative della rivista *Prospettive assistenziali* (il primo articolo "Obbligo alimentare e prestazione assistenziale" di Massimo Dogliotti è stato pubblicato nel n. 72/1985, la Giunta della Regione Piemonte ha approvato, previo accordo anche con i Sindacati Cgil, Cisl e Uil, la delibera 37/2007 (purtroppo sospesa ma non abrogata, dall'attuale Giunta) in base alla quale la Regione Piemonte versa ogni anno circa 5 milioni di euro agli Enti gestori delle attività socio-assistenziali che attuano correttamente l'articolo 25 della legge 328/2000 ed i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000, compresa l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito se si tratta di anziano malato cronico non autosufficiente o di soggetto con handicap permanente grave e limitata o nulla autonomia.

In questi casi non viene presa in considerazione la scala di equivalenza (che stabilisce notevoli riduzioni dell'importo delle risorse economiche) e vengono calcolati tutti i redditi, nonché i beni mobili ed immobili, fatte salve le franchigie previste dai succitati decreti legislativi.

Nei casi di ricovero viene inglobato anche l'assegno di accompagnamento.

Ai ricoverati viene lasciato per le loro piccole spese personali l'importo mensile di euro 120,00 – 150,00.

Nelle valutazioni delle risorse economiche del ricoverato si tiene conto dei suoi eventuali obblighi familiari (ad esempio mantenimento del coniuge e dei figli a carico) e sociali (pagamento di rate del mutuo, ecc.).

### **Sostegno anche economico ai congiunti che volontariamente accettano di accogliere a casa loro persone non autosufficienti**

La Giunta della Regione Piemonte con la delibera n. 56/2010 ha esteso il sostegno economico a tutti i soggetti (minori, adulti e anziani) colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza. Anche se non è ancora stato raggiunto l'obiettivo dell'approvazione da parte della Regione Piemonte di norme che individuino gli aspetti operativi indispensabili per rendere effettiva l'attuazione del vigente diritto esigibile alle prestazioni domiciliari sancito dai Lea (Livelli essenziali di assistenza sanitaria), è estremamente significativo il riconoscimento della notevole rilevanza umana e sociale del volontariato intrafamiliare in merito alla cura e assistenza delle persone non autosufficienti e l'impegno di sostenerlo anche sotto il profilo economico.

Ringraziamo per l'attenzione, restando a disposizione, porgiamo cordiali saluti.

La segreteria del Csa