

SUL CONTRIBUTO CHIESTO AI PARENTI DEGLI ASSISTITI IN TEMPI DI CRISI ECONOMICA (*)

MASSIMO DOGLIOTTI

L'annosa questione dei contributi economici richiesti dagli enti locali alle famiglie degli utenti più emarginati (anziani non autosufficienti, soggetti con handicap grave, ecc.) si arricchisce di nuovi spunti, talora positivi, talora purtroppo fortemente negativi.

La giurisprudenza più recente e il quadro normativo.

Fortunatamente la Corte di Cassazione sembra eliminare, nella sua più recente giurisprudenza (1), i gravi danni che essa aveva provocato in passato, ammettendo erroneamente l'operatività della l. n. 1590 del 1931, Nuove norme per la rivalsa delle spese di ospedalità e manicomiali, ove si prevedeva, seppur già all'epoca con taluni limiti insuscettibili di interpretazione estensiva, un contributo da parte dei parenti per il pagamento delle rette di degenza, disciplina palesemente travolta dalla chiusura dei manicomi e dalla istituzione del Sistema sanitario nazionale (2).

Note altrettanto positive vengono da alcune pronunce del Consiglio di Stato (3), ove si precisa con chiarezza che l'esplicito riferimento alla "sola" condizione economica dell'assistito (soggetto con handicap grave e permanente, anziano ultrasessantacinquenne non autosufficiente) contenuta nei dlgs. n. 109 del 1998 e 130 del 2000, costituisce uno dei "livelli essenziali" delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, cui sia il legislatore nazionale che i regolamenti comunali devono attenersi.

Come è noto, i "livelli essenziali di assistenza sanitaria" già precisati nel DPCM 29 novembre 2001, richiamati e confermati dall'articolo 54 della l. 289 del 2002, hanno individuato il diritto pieno ed esigibile degli anziani non autosufficienti (o dei soggetti con handicap grave) alle cure sanitarie, senza limiti di durata, pur stabilendo, sulla base di determinati presupposti, l'onere dei pazienti (ma non certo quello dei loro parenti) di partecipare ai relativi costi: nei casi di ricovero presso Rsa o strutture analoghe, il SSN è tenuto a versare la quota sanitaria che non può essere inferiore al 50% della retta totale; il soggetto non autosufficiente, superiore ai sessantacinque anni ovvero con handicap grave, deve contribuire sulla base delle sue "personali" condizioni economiche (redditi e beni). Si impone alle Regioni, comprese quelle a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e Bolzano, di garantire le prestazioni sanitarie residenziali ai predetti soggetti, senza riserva o condizione alcuna. Il quadro normativo si completa con il riferimento all'art. 117 Cost., dopo la novella del 2001 che, al secondo comma lett. m) riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale.

(*) L'articolo (10/5/2013) verrà pubblicato su uno dei prossimi numeri di *Famiglia e Diritto*.

Va ancora ricordato il dlgs. n. 109 del 1998, modificato dal dlgs n. 130 del 2000, che all'articolo 3, comma 2 ter, con riferimento alle prestazioni sociali agevolate, assicurate nell'ambito di "percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria", erogate a domicilio o in ambiente residenziale, rivolte, anche in tal caso, a persone con handicap grave ovvero ultrasessantacinquenni non autosufficienti, precisa che le disposizioni del decreto si applicano nei limiti stabiliti con futuro decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, assunto al fine di "favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare" e di evidenziare la situazione economica del "solo" (e va sottolineata tale scelta lessicale) assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione. È vero che il decreto previsto non è stato mai emanato, ma ciò si spiega agevolmente con l'entrata in vigore di poco successiva della l. n. 328 del 2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che da un lato disciplina in modo dettagliato le iniziative volte a mantenere l'assistito nel proprio nucleo familiare, dall'altro precisa, all'art. 25, che ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla legge, la verifica della condizione economica del richiedente (solo la sua, non quella dei familiari) è effettuata secondo le disposizioni previste dal dlgs. 109 del 1998, come modificato dal dlgs. n. 130 del 2000. È così, evidentemente, il cerchio si chiude.

Nonostante la chiarezza del disposto normativo, alcune Regioni hanno legiferato in materia, prevedendo, in palese violazione delle norme suindicate, un contributo economico per i parenti dell'assistito (5). In particolare la l.r. n. 66 del 2008 della Regione Toscana, all'art. 14, prevede forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperte dai livelli essenziali di assistenza sanitaria. La legge richiama, a modo suo, il dlgs. n. 109 del 1998, in relazione ai principi in materia di "indicazione della situazione economica equivalente", ma lo viola palesemente precisando che la compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata "tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge" (non si specifica se convivente o separato) e dei parenti in linea retta entro il primo grado (figli ed eventualmente genitori, non necessariamente – non viene specificato – conviventi).

Una recente sentenza della Corte Costituzionale.

La Corte Costituzionale (6) con una sentenza che suscita gravi perplessità, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del predetto articolo della legge toscana.

La stessa sentenza richiama il contenuto del ricorso al Tar, ove si precisava che la persona assistita era ricoverata presso una Rsa, necessitava di assistenza continua, in quanto attaccata a respiratore e alimentata artificialmente. È veramente singolare che, di fronte ad una situazione siffatta la Consulta non faccia riferimento alcuno alla tutela della salute, come diritto fondamentale dell'individuo, solennemente sancito dall'articolo 32 Cost., che non richiede certo per la sua realizzazione... contributi di sorta da parte dei parenti dell'assistito.

Nucleo centrale della decisione è l'affermazione erronea – per quanto si è detto precedentemente – che il ricordato art. 3, comma 2 ter del dlgs. n. 109 del 1998 sia sostanzialmente lettera morta per il rinvio, in esso contenuto, ad un DPCM mai assunto. Ad avvalorare la sua tesi, la Corte

commette ulteriori inesattezze: afferma che la predetta norma rimette al successivo decreto la scelta tra le diverse finalità perseguite, laddove, con estrema chiarezza, questa precisa che anche con l'emanando decreto (reso inutile, come si è anteriormente osservato, dall'entrata in vigore della l. 328 del 2000 che specifica, in modo puntuale ed esauriente, le indicazioni del dlgs. n. 109 del 1998), si dovranno perseguire entrambe le finalità di favorire la permanenza dell'assistito presso la famiglia e di "evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione" (senza possibilità alcuna di scelta discrezionale tra le due finalità). Sono altresì indicate dal decreto legislativo, con altrettanta chiarezza, le categorie destinatarie delle prestazioni, e le prestazioni stesse, a differenza di quanto afferma la Corte costituzionale, e comunque l'eventuale necessità di un'ulteriore specificazione non giustificherebbe certo un contributo economico da parte dei parenti dell'assistito.

Afferma infine la Consulta, con notevole semplicità, che la riforma del 2001, novellando l'articolo 117 Cost., ha attribuito alle Regioni competenza legislativa residuale nella materia dei servizi sociali, precludendo allo Stato di fissare i principi fondamentali in materia. Non si avvede peraltro la pronuncia in esame che le prestazioni fornite agli anziani non autosufficienti e ai soggetti con handicap grave, secondo, del resto, precise indicazioni normative, non si riducono certo soltanto alla materia dei servizi sociali, ma hanno un contenuto ben più ampio e complesso: prestazioni sanitarie pure, "sociali" o assistenziali pure, ma anche altre, che sono forse le più numerose, in cui coesistono profili sanitari e sociali, con prevalenza talora dell'uno, talora dell'altro profilo.

Alla fine, con una affermazione di valenza più politica che giuridica, compito che non spetta certo alla Corte esprimere, si precisa che la compartecipazione dei parenti potrebbe favorire la permanenza dell'anziano presso le famiglie (nella specie, in ogni caso, sarebbe stata ben difficile la permanenza in famiglia di persona, attaccata al respiratore, e che si nutre artificialmente). E non è certo lecito – se si vuole seguire la Corte nelle affermazioni politiche – caricare la famiglia di ogni costo economico e responsabilità.

Violazione dell'art. 117, lett. l) Cost.

La Consulta comunque si è espressa, e ben difficilmente tornerà sulle sue posizioni, anche se in una successiva pronuncia, sembra, almeno in parte, correggere il tiro (7), affermando che l'attività socio-sanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal DPCM 29 novembre 2001. Tuttavia è sicuramente individuabile un'altra (e diversa) questione di legittimità della l. n. 66 della Regione Toscana (e di altre Regioni che hanno imposto un contributo ai parenti dell'assistito), in relazione al medesimo art. 117 Cost. (ovviamente la Corte costituzionale, investita di una questione specifica, non poteva affrontare altre possibili questioni di legittimità, pur relative alla medesima norma).

Proprio la riforma del 2001, cui fa ripetutamente riferimento la sentenza in esame, modificando l'art. 117 Cost., prevede tra le materie esclusive riservate allo Stato in ordine alle quali le Regioni non possono legiferare, neppure in modo concorrente, quella dell' "ordinamento civile" (comma 2, lett. l) e cioè la disciplina dei rapporti tra soggetti privati, come regolati dal codice civile e leggi

assimilate. Tale limite vale massimamente quando vengono in questione diritti fondamentali e situazioni delicatissime proprie della normativa familiare (8).

Ovviamente nessuno potrebbe accettare che una Regione legiferasse... in materia di divorzio, ampliandone o restringendone le possibilità. Allo stesso modo essa non può incidere nei rapporti familiari creando nuovi obblighi tra i familiari stessi e soprattutto attribuendo nuovi poteri a soggetti diversi del familiare avente diritto. Alla Regione spetta legiferare, disciplinando forme di aiuto a sostegno della famiglia e a ciascun componente di essa, individuando contenuto e carattere delle prestazioni da effettuare, ma nulla di più (ciò che rientra, a buon diritto, nella materia dei "servizi sociali", cui fa riferimento la sentenza della Corte, sopra esaminata, di competenza esclusiva della regione stessa).

Considerando, dunque, i rapporti all'interno della famiglia, com'è noto, esiste un obbligo di mantenimento dei genitori verso i figli, nati dentro e fuori dal matrimonio, finché essi sono minori, e, anche se maggiorenni, fino all'autonomia economica. Ove, raggiunta l'autonomia economica, essi la perdessero nuovamente, non si porrebbe più obbligo di mantenimento da parte dei genitori, ma un più circoscritto obbligo alimentare (soddisfazione dei bisogni essenziali, necessari al mantenimento in vita del soggetto). Così sarà "alimentare" l'obbligo dei figli nei confronti dei genitori, ovviamente in stato di bisogno.

Tra coniugi conviventi persiste un obbligo di contribuzione, circolare, di natura solidaristica, con soddisfacimento dei bisogni di ciascuno di essi, secondo le possibilità dell'altro, che si trasforma, con la separazione, in obbligo di mantenimento di un coniuge nei confronti dell'altro, che non abbia adeguati redditi propri e, con il divorzio, in un obbligo di natura prevalentemente assistenziale, volto a ricostruire il tenore di vita goduto dalla famiglia (e dal coniuge) durante la convivenza familiare (9). Nessun obbligo, mancando una legislazione ad hoc in Italia, tra conviventi more uxorio (e sarebbe assai singolare che qualche Regione imponesse il contributo al pagamento delle rette pure ai conviventi more uxorio...).

L'obbligo alimentare, ai sensi dell'articolo 433 c.c è previsto pure a carico di discendenti (figli legittimi o legittimi naturali) e degli ascendenti (nonni, bisnonni, ecc.), generi e nuore, suoceri e suocere, fratelli (oggi alla luce della recentissima l.n. 219 del 2012 dovrebbe trattarsi tanto di parenti dell'alimentando, dentro e fuori del matrimonio) (10).

Mentre i genitori, legali rappresentanti del figlio minore, rispondono con il loro patrimonio per le obbligazioni assunte a favore del minore che in genere è privo di patrimonio (ma se ne avesse uno, egli risponderebbe previamente con esso). In ogni altro caso la responsabilità è personale, dell'obligato, e deve essere fatta valere dall'avente diritto: dal coniuge, ovvero da ogni altro familiare in istato di bisogno (o dal suo legale rappresentante, in caso di sua incapacità), senza possibilità di sostituzione o surroga da parte di altri soggetti (e men che meno da istituzioni pubbliche).

Il tentativo di alcune regioni di chiedere illegittimamente un contributo ai parenti può magari spiegarsi, ma non giustificarsi, con la grave crisi economica che ha colpito tutto il mondo, e in

particolare l'Italia, ma non si comprende (e non si vuole comprendere) che tale imposizione viola la dignità stessa dell'assistito, contrario a che la sua condizione gravi sulle famiglie e la impoverisca: possibile che gli effetti della crisi debbano sempre porsi a carico dei soggetti più deboli ed emarginati, che della crisi stessa non hanno alcuna colpa?

(1) Cass. 22 marzo 2012, n. 458; contra, Cass. 20 gennaio 1998, n. 481, ma v. già, in diversa prospettiva, Cass. 24 febbraio 2004, n. 3629.

(2) Al riguardo, DOGLIOTTI, La Cassazione e i contributi richiesti ai parenti dei ricoverati, in *Prosp. ass.*, 1998, n. 123.

(3) Tra le altre, Cons. Stato, 16 marzo 2011, n. 1607; Cons. Stato, 16 settembre 2011, n. 5185.

(4) Cfr. sul punto, analogamente, SANTANERA, La sconvolgente sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale, in *Prosp. ass.* 2013, n. 181, 33; ID. Contributi economici illegittimamente imposti ai congiunti degli assistiti: le esperienze di organizzazioni di tutela delle persone non autosufficienti, in *Dir. fam.*, 2011, 1598.

(5) Si vedano, oltre alla l.r. Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, oggetto di esame da parte della Corte costituzionale, l.r. Regione Lombardia 24 febbraio 2012, n. 2; l.pr. Provincia di Trento, 24 luglio 2012, n.15.

(6) Corte cost., 11 dicembre 2012, n. 296.

(7) Corte cost., 2013, n. 36.

(8) Pur non essendovi precedenti specifici della Corte in materia, va precisato che essa è intervenuta varie volte con estremo vigore (talora, addirittura, forse troppo!) nel difendere le prerogative della legislazione statale e nel porre limiti assai incisivi a quella regionale, censurando ogni "invasione di campo" da parte di quest'ultima; tra le numerose pronunce, Corte cost. 13 novembre 2009, n. 25, in materia sanitaria; Corte cost. 14 dicembre 2006, n. 411 relativa al rapporto di lavoro subordinato; Corte cost. 5 aprile 2012, n.80 riguardo alle tutela del consumatore.

(9) Giurisprudenza ampiamente consolidata: per tutte, Cass. 4 ottobre 2010, n. 20582.

(10) Sul punto, anche con riferimento al pagamento delle rette di ricovero imposto ai parenti dell'assistito, cfr. DOGLIOTTI, Doveri familiari e obbligazione alimentare, in *Trattato Cicu-Messineo*, Milano 1994, 205 ss.; in prospettiva generale, cfr. pure RESCIGNO, L'assistenza agli anziani non autosufficienti: notazioni civilistiche, in *Giur. it.*, 1983, 687.