

Torino, 3 aprile 2013

NORME SULLE CONTRIBUTUZIONI ECONOMICHE E OSSERVAZIONI IN MERITO ALLA SENTENZA DEL TAR DEL PIEMONTE N. 326/2013 (1)

1. Norme giuridiche

L'articolo 23 della Costituzione stabilisce che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Ne consegue che i Comuni singoli e associati, non avendo alcun potere legislativo, devono limitarsi ad attuare le leggi vigenti in materia di contribuzioni economiche, disponendo – a loro discrezione – eventuali disposizioni più favorevoli per i cittadini.

2. Competenze esclusive dello Stato

Ai sensi del 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) l) (...) ordinamento civile». Poiché l'ordinamento civile comprende anche tutte le questioni riguardanti i rapporti economici fra cittadini e gli enti pubblici e privati, le Regioni e le Province autonome di Bolzano e Trento non hanno alcuna competenza per imporre contributi economici ai congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti, delle persone con demenza senile, dei soggetti con handicap intellettuale grave e dei pazienti con rilevanti disturbi psichiatrici e limitata o nulla autonomia. (2)

(1) La Corte costituzionale non ha dichiarato l'anticostituzionalità dell'articolo 14 della legge 66/2008 della Regione Toscana (che impone contributi economici ai coniugi e ai figli degli anziani malati cronici non autosufficienti ricoverati presso Rsa) in relazione alla lettera m) del 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione, in quanto ha ritenuto che le norme dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non rientrino fra i livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria. **A nostro avviso la Corte costituzionale avrebbe sancito l'anticostituzionalità delle succitate disposizioni se il ricorso fosse stato avanzato con riferimento alla lettera l) dello steso 2° comma dell'articolo 117 del Costituzione.**

(2) È estremamente importante rilevare che nella sentenza n. 326/2013 il Tar del Piemonte ha stabilito che sono illegittime «le liste di attesa per la fruizione dei servizi di “educativa territoriale” per i disabili e di “assistenza domiciliare” per i disabili» poiché si tratta «di servizi che rientrano, a tutta evidenza, nelle definizioni di cui all'Allegato I.C, punto 8 e 9 (dedicati, nel quadro dei servizi socio-sanitari, all'assistenza territoriale semiresidenziale e residenziale del disabile, la quale deve comprendere anche prestazioni di riabilitazione)». In sostanza la sentenza 326/2013 conferma il diritto pienamente e immediatamente esigibile delle persone con disabilità alle prestazioni di “assistenza domiciliare”. Anche gli anziani malati cronici non autosufficienti e le persone con demenza senile hanno diritto alle prestazioni relative all'assistenza socio-sanitaria domiciliare, in quanto le norme dei Lea sono identiche per detti infermi e per i soggetti con disabilità.

Oltre a detti diritti si deve considerare quello relativo alle prestazioni semiresidenziali (ad esempio la frequenza di centri diurni al termine della scuola dell'obbligo) da parte dei soggetti con handicap intellettuale in situazione di gravità stabilito dalle sentenze del Tar della Lombardia n. 784 e 785/2011 e dall'ordinanza del Tar del Piemonte n. 381/2012.

Ricordiamo altresì che il Tar del Piemonte (ordinanza n. 609/2012) ha stabilito che «l'istituzione di liste di attesa per la presa in carico dell'anziano (liste di attesa previste nell'ipotesi in cui le risorse richieste dal Progetto individualizzato non siano immediatamente disponibili) viola le norme relative alle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, Allegato I.C, punti 8 e 9), i quali devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale».

Segnaliamo altresì la rilevante importanza della sentenza n. 36/2013 in cui la Corte costituzionale ha stabilito che «al fine di sostenere le persone non autosufficienti, definite come persone anziane o disabili che non possono “provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l'aiuto determinate di altri, l'attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001».

Pertanto le liste di attesa sono illegali, per cui è confermato che i soggetti con handicap in situazione di gravità e gli anziani malati cronici non autosufficienti e le persone con demenza senile hanno il diritto pienamente e immediatamente esigibile alle prestazioni residenziali socio-sanitarie.

Attualmente fanno parte del Csa le seguenti organizzazioni: Associazione Geaph, Genitori e amici dei portatori di handicap di Sangano (To); Agafh, Associazione genitori di adulti e fanciulli handicappati di Orbassano (To); Aias, Associazione italiana assistenza spastici, sezione di Torino; Associazione “La Scintilla” di Collegno-Grugliasco (To); Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie, Torino; Associazione “Odissea 33” di Chivasso (To); Associazione “Oltre il Ponte” di Lanzo Torinese (To); Associazione “Prader Willi”, sezione di Torino; Aps, Associazione promozione sociale, Torino; Asvad, Associazione solidarietà e volontariato a domicilio, Torino; Associazione tutori volontari, Torino; Cogeha, Collettivo genitori dei portatori di handicap, Settimo Torinese (To); Comitato per l'integrazione scolastica, Torino; Ggl, Gruppo genitori per il diritto al lavoro delle persone con handicap intellettuale, Torino; Grh, Genitori ragazzi handicappati di Venaria-Druento (To); Gruppo inserimento sociale handicappati di Ciriè (To); Ulces, Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale, Torino; Utim, Unione per la tutela degli insufficienti mentali, Torino.

3. Limiti di applicabilità dell'articolo 433 del Codice civile concernente gli alimenti

Ai sensi del 6° comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 109/1998, come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000, gli enti pubblici non possono sostituirsi alla persona interessata per la richiesta degli alimenti di cui agli articoli 433 e seguenti del Codice civile.

4. Ignorato dalla sentenza 326/2013 il fondamentale articolo 25 della legge 328/2000

Una norma basilare in materia di contribuzioni economiche, completamente ignorata nella sentenza in oggetto, è l'articolo 25 della legge 328/2000 che recita: «*Al fine dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni del decreto legislativo 11 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130*».

5. Testo del comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998

Il comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998, come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000 stabilisce che «*limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché ai soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica e psichica sia stata accertata dalle Aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di **evidenziare la situazione economica del solo assistito**, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione (...)*».

6. Piena validità e immediata applicabilità del testo di cui al punto 5

Nella sentenza del Tar del Piemonte n. 326/2013 si sostiene che le sopra riportate norme del comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 non sarebbero applicabili in quanto «*non è stato emanato*» il decreto ivi previsto. Questa motivazione è destituita di ogni fondamento in quanto il decreto (peraltro amministrativo e quindi non in grado di modificare sotto nessun aspetto le disposizioni aventi valore di legge), finalizzato a «*favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza*», è stato sostituito dalla legge 328/2000. Infatti 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 se ne stava occupando il Parlamento per la definizione di una legge che riguardava anche la finalità succitata. Reca la data dell'8 novembre 2000 la legge 328/2000 i cui articoli 14 "Progetti individuali per la persona disabile", 15 "Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti" e 16 "Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari" stabiliscono con norme molto precise 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 di cui sopra, avendo il Parlamento precisato in modo dettagliatissimo le norme volte a «*favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza*». Infatti detto decreto non poteva che ripetere le succitate norme della legge 328/2000. Ne consegue che è gravemente fuorviante asserire, come risulta dalla sentenza in oggetto, che l'emanazione di detto decreto amministrativo è stata omessa, in quanto il decreto è stato sostituito dalle norme della legge 328/2000;

7. Disposizioni sui Lea, Livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria

Le argomentazioni sostenute dal Tar del Piemonte nella sentenza n. 326/2013 circa la non applicabilità del comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 concernente la valutazione esclusiva delle risorse economiche del solo assistito qualora si tratti di ultrasessantacinquenne non autosufficiente o di soggetto con handicap in situazione di gravità, non regge nemmeno nei riguardi delle norme sui Lea.

Infatti dette norme (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, cogenti in base all'articolo 54 della legge 289/2002) stabiliscono che gli oneri non sanitari relativi alle prestazioni

domiciliari, semiresidenziali e residenziali rivolte alle succitate persone sono «a carico dell'utente o del Comune» senza mai prevedere l'intervento dei congiunti dell'utente.

Da notare che il sopra citato decreto 29 novembre 2001 è stato emanato «visto l'accordo tra Governo, le Regioni e le Province autonome di Bolzano e Trento, sancito in data 22 novembre 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Bolzano e Trento, relativo alla definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza» e «acquisita l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Bolzano e Trento in data 22 novembre 2001».

Dunque anche le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano avevano dato il loro consenso alla richiesta di contributi rivolta esclusivamente agli utenti.

8. Le errate interpretazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 da parte del Tar del Piemonte

Nella sentenza n. 326/2013 il Tar del Piemonte sostiene che «la recente sentenza n. 296 del 2012 della Corte costituzionale ha, in materia, ritenuto che la disposizione di cui all'articolo 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998 non costituisce un livello essenziale delle prestazioni relative ai servizi sociali a favore degli anziani non autosufficienti e dei disabili gravi; ciò per un triplice ordine di ragioni: a) l'esame letterale di tale disposizione non suffraga una simile conclusione, evidenziandosi all'opposto solo una fissazione di principi e criteri direttivi da attuarsi con il successivo decreto ministeriale; b) la norma risulta carente lungo il versante dell'individuazione specifica delle prestazioni (in tesi) da erogare, limitandosi a rinviare al successivo decreto; c) lo Stato non ha ancora esercitato la propria competenza legislativa ex articolo 117, comma 2, lettera m, Cost. nella materia dei servizi sociali (cd. Liveas), sicché non può ad oggi ritenersi individuato alcun livello essenziale afferente a tale ambito (...)». Di conseguenza il Tar del Piemonte afferma quanto segue: «Deve pertanto concludersi che non è dato rinvenire, nell'attuale sistema legislativo (quale interpretato alla luce della richiamata sentenza n. 296 del 2012 della Corte costituzionale), una direttiva o un principio che giuridicamente imponga agli enti erogatori delle prestazioni socio-assistenziali di evidenziare – nella valutazione delle condizioni economiche degli utenti disabili gravi e/o anziani non autosufficienti – la situazione economica del solo assistito».

Gli evidentissimi errori interpretativi della sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 sono i seguenti:

- a) le attività riguardanti le persone con handicap in situazione di gravità e gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti non rientrano nell'ambito «delle prestazioni socio-assistenziali» com'è scritto nella sentenza del Tar del Piemonte, ma fanno parte degli interventi socio-sanitari, com'è precisato in modo incontrovertibile dalle norme sui Lea. Difatti nell'Allegato 1.C del già citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2011 viene precisato che «nella tabella riepilogativa, per le singole tipologie erogative di carattere socio-sanitario, sono evidenziate, accanto al richiamo delle prestazioni sanitarie, anche quelle sanitarie di rilevanza sociale ovvero le prestazioni nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultano operativamente distinguibili e per le quali si è convenuta una percentuale di costo non attribuibile alle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale»;
- b) ne consegue che le prestazioni riguardanti gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti e i soggetti con handicap in situazione di gravità non rientrano fra le attività socio-assistenziali, ma fanno parte del settore socio-sanitario, compiutamente disciplinato dalle norme sui Lea, anche per quanto concerne le contribuzioni economiche;
- c) pertanto, anche quando verranno approvati, non saranno applicabili alle attività socio-sanitarie i Liveas, Livelli essenziali per l'assistenza sociale, indicati nella sentenza del Tar del Piemonte come indispensabili;
- d) le affermazioni del Tar del Piemonte riguardanti la sentenza n. 296/2012 non tengono conto che la Corte costituzionale ha solamente affermato che i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non rientrano fra i Lea, ma non ha stabilito – ne poteva farlo – che detti decreti legislativi non debbano più essere applicati;
- e) considerato l'ambito di intervento della sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale, continua a dover essere applicato l'articolo 25 della legge 328/2000 il cui testo è integralmente riportato al precedente punto 4;
- f) le sopra riportate valutazioni del Tar del Piemonte in merito alla sentenza della Corte costituzionale per quanto riguarda l'asserita mancata emanazione del decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter

dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 non sono valide in quanto, come è stato precisato al precedente punto 6 detto decreto è stato pienamente sostituito dalla legge 328/2000 con particolare riferimento agli articoli 14, 15 e 16.

9. La sentenza della Corte costituzionale n. 36/2013

Nella sentenza n. 36/2013 la Corte costituzionale ha precisato che *«l'attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001»*. Nella stessa sentenza la Corte costituzionale ha definito non autosufficienti le *«persone anziane o disabili che non possono provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l'aiuto determinante di altri»*.

10. Le disposizioni della Regione Piemonte

A seguito dei ripetuti interventi del Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, che opera ininterrottamente dal 1970 e al quale aderiscono le organizzazioni elencate a pagina 1, la Regione Piemonte, avendo riconosciuto che, in base alla già citata lettera l) del 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione, non aveva alcuna competenza legislativa per imporre contributi economici ai congiunti delle persone malate e/o assistite (cfr. il precedente punto 2), aveva rinunciato a dare attuazione all'articolo 40 della propria legge regionale n. 1/2004 ed aveva approvato la delibera della Giunta n. 37/2007. Detta delibera aveva soprattutto lo scopo di fornire incentivi economici agli Enti gestori delle attività socio-assistenziali *«che si impegnano ad attuare azioni finalizzate a realizzare una maggiore omogeneità, sul territorio regionale, dei criteri di contribuzione alla retta giornaliera a carico dell'utente anziano non autosufficiente, prendendo a riferimento il solo reddito e patrimonio dell'utente stesso»*.

Pertanto i finanziamenti erano erogati esclusivamente agli Enti che assumevano *«a riferimento il solo reddito e patrimonio dell'utente»* senza alcun onere per i congiunti conviventi o non conviventi.

Risulta pertanto non corrispondente al vero l'affermazione contenuta nella sentenza 326/2013 del Tar del Piemonte, secondo cui il provvedimento della Giunta della Regione Piemonte n. 37/2007 non sarebbe *«sostenuto da alcuna sanzione»*, poiché gli Enti che pretendevano contributi economici dai parenti degli anziani cronici non autosufficienti non ricevevano alcuna somma.

Ricordiamo inoltre che disposizioni analoghe a quelle della succitata delibera 37/2007 sono contenute nella delibera della stessa Giunta regionale n. 64/2008 in cui è previsto che la quota del 5,67 per cento dei contributi regionali destinati agli interventi forniti ai soggetti con handicap viene erogata ai Comuni singoli e associati che *«prevedono l'applicazione del decreto legislativo 109/1998, modificato dal decreto legislativo 130/2000, relativamente alla compartecipazione degli utenti alla retta per la residenzialità, prendendo come riferimento il solo reddito e patrimonio dell'interessato»*.

11. Importo minimo economico lasciato alla totale disponibilità dell'utente dei servizi socio-sanitari residenziali

Come è ovvio, è necessario che ai soggetti con handicap in situazione di gravità e agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti, che ricevono prestazioni socio-sanitarie domiciliari, semiresidenziali e residenziali, venga lasciata la piena disponibilità di una somma di denaro (in Piemonte euro 120,00 mensili) per le loro piccole spese personali, ad esempio per l'acquisto di vestiti o di farmaci non forniti gratuitamente dal Servizio sanitario. Purtroppo questa insopprimibile esigenza è stata disconosciuta dalla sentenza n. 326/2013 del Tar del Piemonte nonostante che essa sia stata prevista dall'articolo 24 della legge 328/2000. Si tenga presente che lo Stato eroga alle persone con handicap grave e gravissimo la vergognosa (per i Parlamenti ed i Governi finora succedutisi) pensione mensile di euro 275,87 con la quale dovrebbero provvedere ad alimentarsi, vestirsi, pagare l'affitto, ecc. Se poi i detti soggetti devono essere continuamente assistiti (alzati, vestiti, puliti a causa della frequente doppia incontinenza, imboccati come spesso occorre fare, ecc.) e sorvegliati 24 ore su 24, lo Stato versa l'indennità di accompagnamento di euro 499,27 mensili, corrispondenti a euro 16,39 al giorno!

Inoltre risulta evidente che i genitori di detti nostri concittadini sono obbligati a versare somme rilevanti per il mantenimento, il vestiario, l'abitazione e le altre esigenze dei loro figli con handicap, situazione che dovrebbe indurre gli enti gestori delle attività socio-assistenziali a fornire aiuti economici, mentre vengono imposti oneri economici per la frequenza dei centri diurni, a nostro avviso non solo illegittimi ma anche non conformi ai più elementari principi etico-sociali. Nel caso in esame il Conisa pretendeva e pretende il versamento di circa 150 euro mensili per la frequenza del centro diurno a coloro che, essendo gravemente colpiti da handicap intellettuale, ricevevano nel 2012 la pensione mensile di euro 267,57!