

Specchio nero

DELIBERA DEL COMUNE DI PAVIA: IMPOSIZIONE VESSATORIA E ILLEGITTIMA PER L'ACCESSO AI CENTRI DIURNI DEI SOGGETTI CON GRAVE HANDICAP INTELLETTIVO

Con delibera del 22 ottobre 2009, la Giunta comunale di Pavia ha imposto la sottoscrizione di un vero e proprio contratto quale condizione *sine qua non* per l'accesso ai centri diurni delle «*persone con grave disabilità di età compresa fra i 18 e i 65 anni*».

Il provvedimento stabilisce che «*l'avvenuta sottoscrizione implica la piena accettazione di tutte le clausole contenute nel contratto di ingresso*» e che «*la mancata sottoscrizione del contratto equivale alla rinuncia del familiare/tutore/amministratore di sostegno alla fruizione del servizio*».

La decisione/capestro della Giunta del Comune di Pavia ha non solo la deplorabile finalità di affermare la totale discrezionalità del Comune in merito alla predisposizione e funzionamento dei centri diurni per i soggetti con grave handicap intellettuale, ma anche lo scopo di obbligare i loro congiunti conviventi a corrispondere una retta mensile che varia da un minimo di euro 14,40 ad un massimo di euro 144,00.

Nella delibera in oggetto è altresì previsto che sono «*fatte salve eventuali modifiche o integrazioni da approvarsi con apposito provvedimento dell'Amministrazione comunale*», il che significa che i sopra riportati importi possono essere aumentati a totale discrezione della Giunta comunale, senza che gli utenti ed i loro rappresentanti possano avanzare obiezioni di sorta.

Ne consegue che nei casi in cui l'utente (o il suo rappresentante) non accetti di sottoscrivere il contratto, l'Amministrazione comunale può vietare la frequenza del centro diurno.

C'è quindi anche il pericolo che questo divieto venga esteso a coloro che si sono rivolti alla Magistratura per opporsi alle richieste del Comune di Pavia volte ad ottenere il versamento di contributi economici da parte dei familiari.

Se coloro che hanno presentato ricorso all'Autorità giudiziaria per l'annullamento della delibera in oggetto non firmano il contratto e non accettano di segnalare al Comune di Pavia l'ammontare delle risorse dell'intero nucleo familiare, il soggetto con handicap non potrà più frequentare il centro diurno. Se, invece, lo sottoscrivono assumono una posizione diametralmente opposta a quella presentata alla Magistratura.

Il contratto di ingresso ai centri diurni verrà esteso agli altri servizi?

C'è il gravissimo pericolo che, se la delibera in oggetto non verrà revocata o annullata dall'Autorità giudiziaria, essa venga utilizzata come base per imporre analoghi contratti di ingresso riferiti ad altri servizi, ad esempio l'accoglienza presso comunità alloggio di soggetti con handicap.

Le prestazioni socio-assistenziali rivolte ai soggetti con handicap grave non sono discrezionali

La delibera della Giunta comunale di Pavia si fonda sul principio della discrezionalità dell'ente nei riguardi delle prestazioni relative ai centri diurni per i soggetti con handicap grave.

Al riguardo occorre tener presente che la Sezione di Brescia del Tar della Lombardia ha confermato il diritto alla frequenza dei centri diurni con la sentenza n. 179/2004 emessa il 10 febbraio 2004, depositata in Segreteria il 5 marzo dello stesso anno.

Accogliendo il ricorso presentato da M. A. contro il Comune di San Gervasio Bresciano allo scopo di ottenere il riconoscimento del diritto del proprio figlio con handicap grave alla

frequenza di un centro diurno, il provvedimento precisa che *«il centro socio-educativo è una struttura socio-assistenziale a rilievo sanitario, destinata ad accogliere soggetti con disabilità tali da comportare una notevole compromissione dell'autonomia delle funzioni elementari. Il servizio, come già affermato dalla Sezione nella sentenza n. 1143 del 10 agosto 2002, mira alla crescita evolutiva dei soggetti nella prospettiva di una loro progressiva e costante socializzazione e di uno sviluppo ovvero del mantenimento delle loro capacità residue, ed integra nel contempo una struttura d'appoggio alla vita familiare, fatta di spazi educativi e ricreativi diversificati, necessaria per consentire alla famiglia di mantenere nel suo interno il disabile. Si tratta pertanto di un'attività riconducibile alla categoria del servizio pubblico, inteso come attività di erogazione di servizi fondamentali (articolo 38 commi 1, 3 e 4 della Costituzione) indirizzata istituzionalmente ed in via diretta al soddisfacimento di bisogni collettivi e sottoposta, per ragioni di interesse pubblico, ad indirizzi e controlli dell'Autorità amministrativa: le posizioni giuridiche dei privati sono qualificabili come diritti soggettivi, elevati al rango di diritti fondamentali alla salute, ex articolo 32 della Costituzione».*

Occorre ricordare che, in base al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, e all'articolo 54 della legge 289/2002, fra i livelli essenziali di assistenza, le cui attività sono *«garantite dal Servizio sanitario nazionale»* sono incluse le *«prestazioni diagnostiche, terapeutiche e socio-riabilitative, in regime semiresidenziale per i disabili gravi»*, i cui oneri sono attribuiti alla sanità nella misura del 70% e ai Comuni per la quota del 30% (1). Pertanto i soggetti con handicap intellettuale in situazione di gravità hanno il diritto esigibile alla frequenza del centro diurno, che può essere istituito dall'Asl o dal Comune.

Il diritto alla frequenza dei centri diurni da parte dei soggetti con handicap intellettuale grave rientra fra i livelli essenziali di assistenza che *«devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»*, come prescrive la lettera m) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione. Pertanto le Asl ed i Comuni non possono limitarne l'istituzione e la frequenza con il pretesto della mancanza di adeguate risorse economiche.

Poiché i soggetti con handicap grave hanno il diritto esigibile alla frequenza del centro diurno, frequenza che dovrebbe essere incentivata dalle istituzioni sia per la migliore qualità della vita del soggetto rispetto al ricovero, sia per i minori oneri sostenuti dalle Asl e dai Comuni, l'accesso a detto servizio non può essere condizionato dalla sottoscrizione di contratti come quello preteso dalla Giunta comunale di Pavia.

Occorre altresì rilevare che nel provvedimento in oggetto viene affermato che la definizione dei contratti di ingresso è richiesta ai Comuni dalla delibera della Regione Lombardia n. 8496 del 26 novembre 2008, delibera che riguarda invece i contratti di accreditamento delle strutture socio-sanitarie che devono essere stipulati dalle Asl e dai Comuni con le Unità di offerta e cioè con gli Enti gestori dei servizi (centri diurni, comunità alloggio, residenze sanitarie assistenziali, ecc.).

Violazione delle leggi vigenti in materia di contribuzioni economiche

Per quanto riguarda gli oneri economici, il contratto predisposto dal Comune di Pavia stabilisce che il loro importo non viene calcolato sulla base dell'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) del soggetto con handicap com'è previsto dalle leggi vigenti, ma sulla base delle risorse economiche del nucleo familiare.

Ancora una volta ricordiamo che le Regioni ed i Comuni sono obbligati fin dal 1° gennaio 2001 ad applicare l'articolo 25 della legge 328/2000 ed i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 in base ai quali gli assistiti maggiorenni, se si tratta di soggetti con handicap in situazione di gravità o di ultrasessantacinquenni non autosufficienti, devono contribuire alle spese relative agli interventi ad essi forniti nei limiti delle loro personali risorse economiche senza alcun onere per i congiunti conviventi o non conviventi.

Detto obbligo è confermato da numerose sentenze delle Autorità giudiziarie. Inoltre, come abbiamo segnalato in questo numero (2), la Sezione quinta del Consiglio di Stato, nell'ordinanza n. 4582/2009 dell'11 settembre 2009 depositata in Segreteria il 14 dello stesso mese, ha stabilito che le norme del decreto legislativo 109/1998, come risulta

modificato dal decreto legislativo 130/2000, sono preordinate «*al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117 comma 2, lettera m) della Costituzione italiana*».

Ne consegue che anche dette disposizioni devono essere attuate dalle Asl e dai Comuni senza poter avanzare riserve in merito alle loro disponibilità finanziarie.

Un abuso che continua

Da anni il Comune di Pavia ha architettato una serie di azioni per obbligare i parenti a partecipare alle spese relative ai centri diurni frequentati dai soggetti con handicap intellettuale grave e gravissimo.

Allo scopo in data 18 dicembre 2003 la Giunta Comunale di Pavia aveva approvato una delibera in cui, violando apertamente le vigenti norme di legge, aveva esteso la compartecipazione alle spese ai congiunti del soggetto con handicap «*tenuti agli alimenti*» (3).

Detto abuso era stato reso possibile dall'accordo intervenuto il 1° ottobre 2003 fra la Giunta e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, Spi Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil (4).

Inosservanza delle prescrizioni del Garante per la protezione dei dati personali

Escogitando l'obbligo della sottoscrizione del contratto in oggetto, la Giunta comunale di Pavia vorrebbe forse evitare le conseguenze, comprese quelle eventuali di natura penale, derivanti dalla sistematica violazione delle prescrizioni impartite dal Garante per la protezione dei dati personali, il quale con lettera indirizzata a detto Comune in data 22 settembre 2006 aveva precisato che «*le informazione che possono essere acquisite [nominativi, indirizzi, rapporti di parentela, dati sui redditi e sui beni, ecc.] (...) devono riguardare la situazione economica del solo assistito e non anche quella del nucleo familiare di appartenenza*» (5).

La denuncia del Movimento diritti consumatori

In data 23 novembre 2009 il Movimento diritti consumatori e tutela ambientale onlus, con sede in Pavia, Piazza Salvo D'Acquisto 8, ha emanato un comunicato stampa in cui, considerato che il Comune di Pavia «*ha introdotto il contratto di ingresso per la frequenza del centro diurno disabili*» e che «*il firmatario si deve impegnare di presentare l'Isce (Indicatore della situazione economica equivalente) dell'intero nucleo familiare, anziché quello del soggetto con handicap, sulla base della quale verranno calcolati la retta mensile da pagare e il valore dei buoni mensa*» denuncia all'opinione pubblica che «*l'obbligo dei contratti di ingresso, così predisposti, è una misura di eccezionale gravità, in quanto il Comune di Pavia vuole limitare i diritti delle persone alle prestazioni. Inoltre pretende il versamento di somme non previste dalle leggi vigenti*».

Il comportamento autolesionistico dell'Anffas

La sottrazione illegittima di denaro alle famiglie dei soggetti con handicap grave è stata attuata da anni dal Comune di Pavia senza alcuna opposizione da parte dell'Anffas (Associazione famiglie di disabili intellettivi e relazionali), nonostante i numerosi pronunciamenti dell'Autorità giudiziaria.

Da tener presente che, mentre il Comune di Pavia – e purtroppo anche altri numerosi enti locali – pretendono contributi illegittimi dai congiunti dei soggetti con handicap intellettuale grave, vi sono altri enti gestori dei servizi socio-assistenziali, ad esempio il Comune di Torino e il Consorzio dei Comuni di Collegno e Grugliasco che, mentre garantiscono la frequenza di centri diurni per 40 ore settimanali, erogano anche assegni economici ai familiari che accolgono a casa loro soggetti con handicap in situazione di gravità (6).

La campagna “Pagare il giusto”: una iniziativa stravagante

Con un comunicato del settembre 2009, prot. 236/2009, il Consiglio direttivo dell'Anffas di Pavia, dopo aver precisato che «*condivide la linea dell'Anffas nazionale e regionale, nonché della Ledha*» (7), prende atto, senza assumere alcuna iniziativa a tutela dei propri associati, che il Comune di Pavia non attua le norme previste dall'articolo 25 della legge 328/2000 e dai decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 in materia di contribuzioni economiche. Quindi, dopo aver richiamato «*la relazione del Consiglio direttivo nazionale Anffas votata all'unanimità dall'Assemblea del 13 e 14 giugno scorso*», dichiara di sostenere l'iniziativa della Ledha “Pagare il giusto” consistente nel «*pagare una cifra simbolica e sostenibile*» e cioè somme non previste dalle leggi vigenti.

Dunque, l'Anffas non agisce perché i Comuni inadempienti siano obbligati a rispettare le leggi vigenti: il nuovo riferimento è «*pagare il giusto*», anche se nessuno sa e può conoscerne i criteri di accertamento e gli importi, nonché le modalità per gli eventuali reclami.

(1) La Regione Lombardia ha individuato nei Comuni le istituzioni tenute a provvedere alla messa a disposizione dei centri diurni per i soggetti con handicap grave.

(2) Si veda il punto 2 dell'editoriale di questo numero “Altre iniziative gravemente fuorvianti in materia di contribuzioni economiche”.

(3) Ai sensi dell'articolo 433 del Codice civile «*all'obbligo di prestare gli alimenti sono tenuti, nell'ordine: il coniuge, i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi o, in loro mancanza, i discendenti prossimi, anche naturali; i genitori e, in loro mancanza, i discendenti prossimi, anche naturali; gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali*». Ricordiamo che per la richiesta degli alimenti gli enti pubblici e privati non possono sostituirsi alla persona interessata.

(4) Cfr. l'articolo “L'accordo fra il Comune di Pavia e i sindacati Cgil, Cisl e Uil sui contributi economici viola le leggi vigenti”, *Prospettive assistenziali*, n. 149, 2005.

(5) Poiché il Comune di Pavia ha continuato a pretendere contributi economici dai congiunti dei soggetti con handicap grave assistiti, il Movimento diritti consumatori e tutela ambientale Onlus di Pavia ha presentato un esposto penale.

(6) Cfr. Mauro Perino “Volontariato intrafamiliare: dalla sperimentazione alla regolamentazione definitiva”, *Prospettive assistenziale*, n. 144, 2003. La sperimentazione, avviata dal Consorzio dei Comuni di Collegno e Grugliasco con deliberazione del 16 gennaio 2001, non solo ha favorito la permanenza dei soggetti con handicap grave presso i loro congiunti, ma ha acconsentito all'ente un notevole risparmio di denaro. Il ricovero in struttura assistenziale avrebbe comportato una spesa complessiva annua di 235.633,46 euro, mentre quella relativa alla frequenza del centro diurno e al sostegno intrafamiliare è stata di euro 99.417,95. Si veda altresì in questo numero l'articolo “Un altro passo in avanti in merito alle prestazioni domiciliari delle persone non autosufficienti” in cui viene segnalato il provvedimento dell'Asl To2 del Piemonte relativo all'estensione ai «*disabili in condizioni di gravità*» delle disposizioni della delibera della Regione Piemonte n. 39/2009 (riportata nel n. 167, 2009) concernente le prestazioni domiciliari.

(7) La Ledha (Lega per i diritti delle persone con disabilità) raccoglie 32 associazioni e coordinamenti, fra i quali l'Anffas lombarda onlus.