

INTERPRETAZIONI FUORVIANTI SULLE CONTRIBUTUZIONI ECONOMICHE RIGUARDANTI GLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

Nel terzo rapporto “L’assistenza agli anziani cronici non autosufficienti” elaborato da Nna, Network non autosufficienza, Franco Pesaresi ha predisposto il capitolo “La ripartizione delle spese nelle Rsa” [Residenze sanitarie assistenziali, n.d.r.].

È assai sorprendente – in primo luogo – che il Pesaresi imposti le sue argomentazioni facendo riferimento alla vecchia e superata sentenza del Consiglio di Stato n. 3454/2004 e non a quelle recenti, la n. 1607 e 5185/2011, che finalmente, dopo un lungo travaglio, forniscono una interpretazione corretta alle vigenti norme (articolo 25 della legge 328/2000 e decreti legislativi 109/1998 e 130/2000) sulle contribuzioni economiche.

Risulta pertanto del tutto infondata l’affermazione del Pesaresi secondo cui saremmo ancora «*in una delle tante situazioni paradossali per cui le leggi regionali che si occupano della valutazione economica di chi richiede prestazioni agevolate precedenti alla legge sull’Isee sono automaticamente abrogate mentre le norme regionali che hanno modificato l’Isee, alcune delle quali approvate con atto amministrativo, che sono state approvate successivamente al 2000 ma che non sono state impugnate dal Governo potrebbero essere illegittime o potenzialmente anticostituzionali, ma pienamente efficaci*».

Al riguardo occorre tener presente che le Regioni non hanno mai avuto competenze legislative o regolamentari per l’imposizione di contributi economici ai congiunti delle persone assistite ai quali non veniva fornita direttamente alcuna prestazione (1).

L’assoluta assenza di competenze regionali in merito alla contribuzione dei parenti per le prestazioni fornite ai soggetti malati o assistiti risulta evidentissima – ed è assai singolare che il Pesaresi non ne abbia tenuto conto – dal

(1) Cfr. Francesco Santanera, “Contributi economici illegittimi imposti ai congiunti degli assistiti: le esperienze di una organizzazione di tutela delle persone non autosufficienti”, *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 4, 2011 e l’articolo “Le assurde interpretazioni delle norme sui parenti tenuti agli alimenti”, *Prospettive assistenziali*, n. 175, 2011.

testo del vigente articolo 117 della Costituzione che così si esprime: «*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) l) ordinamento civile*», materia comprendente anche i rapporti economici fra enti e persone.

È pertanto priva di ogni base giuridica l’asserzione del Pesaresi secondo cui poiché «*il Titolo V della Costituzione ha assegnato alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia assistenziale*» le stesse Regioni avrebbero «*la competenza a stabilire i criteri per la partecipazione alla spesa a patto che le stesse la esercitino con legge regionale*».

Ignorate le recenti sentenze del Consiglio di Stato

Mentre, come abbiamo già rilevato, il Pesaresi fa riferimento ad un provvedimento del Consiglio di Stato del 2004, è necessario considerare che, in base alla sentenza n. 1607 del 15 febbraio 2011, depositata in Cancelleria il 16 marzo successivo, lo stesso Consiglio di Stato ha chiarito in modo definitivo che gli enti gestori delle attività socio-assistenziali devono calcolare la quota alberghiera relativa ai ricoveri presso le Rsa, Residenze sanitarie assistenziali, e strutture analoghe tenendo esclusivamente in considerazione le risorse economiche (redditi e beni, dedotte le franchigie in vigore) del solo assistito qualora si tratti di persona ultrasessantacinquenne non autosufficiente o di soggetto con handicap in situazione di gravità: pertanto non può essere posto alcun onere a carico dei congiunti conviventi o non conviventi (2).

Infatti in detta sentenza il Consiglio di Stato ha stabilito che l’evidenziazione della situazione economica personale dei succitati assistiti «*costituisce uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme nell’in-*

(2) È evidente che il Parlamento può modificare le norme vigenti. Al riguardo si veda l’editoriale del n. 175 di *Prospettive assistenziali* “Petizione popolare per l’attuazione dei Lea: la nostra controproposta al disegno di legge delega del Governo per la riforma del settore assistenziale”.

tero territorio nazionale» a cui «sia il legislatore regionale sia i regolamenti comunali devono attenersi».

Ricordiamo altresì che con la sentenza n. 5185/2011, del 3 maggio 2011 depositata in Cancelleria il 16 settembre 2011, il Consiglio di Stato ha confermato in modo inequivocabile che gli assistiti, qualora si tratti di soggetti con handicap in situazione di gravità, devono contribuire esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche senza alcun onere per i congiunti conviventi o non conviventi. Il Consiglio di Stato ha fondato la sua decisione anche sulla base della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dal nostro Paese con la legge n. 18/2009, affermando quanto segue: «La giurisprudenza ha già sottolineato che la Convenzione si basa sulla valorizzazione della dignità intrinseca, dell'autonomia individuale e dell'indipendenza della persona disabile (v. l'articolo 3, che impone agli Stati aderenti un dovere di solidarietà nei confronti dei disabili, in linea con i principi costituzionali di uguaglianza e tutela della dignità della persona, che nel settore specifico rendono doveroso valorizzare il disabile di per sé, come soggetto autonomo, a prescindere dal contesto familiare in cui è collocato, anche se ciò può comportare un aggravio economico per gli enti pubblici)».

Da tener presente che le norme di legge riguardanti le contribuzioni economiche dei soggetti con handicap grave sono identiche a quelle concernenti gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti (3).

Errate interpretazioni della legge 328/2000

Nella relazione in oggetto, il Pesaresi afferma che «la legge 328/2000 (articolo 8, comma 3, lettera l) prevede che siano le Regioni a determinare i criteri per il concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni» senza però rammentare che il successivo

(3) Ne consegue che, come abbiamo già rilevato (Cfr l'editoriale del n. 165, 2009 di questa rivista "Molto negativa la legge della Regione Toscana sulla non autosufficienza: Cgil, Cisl e Uil plaudono"), le norme di detta legge (la n. 66/2008) sono indiscutibilmente anticostituzionali poiché impongono contributi economici ai congiunti degli ultrasessantacinquenni non autosufficienti ricoverati nelle Rsa e ai figli, compresi addirittura quelli non conviventi con l'anziano malato cronico.

articolo 25 stabilisce che «ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 3 maggio 2000 n. 130» (4).

Dunque è dal 2000 che vi sono state e vi sono tuttora Regioni, Comuni, Province e Asl che sottraggono illegittimamente denaro ai congiunti dei ricoverati presso le Rsa e spesso anche ai parenti dei soggetti con handicap in situazione di gravità.

Ignorati i livelli essenziali di assistenza

Secondo Franco Pesaresi gli enti erogatori delle prestazioni socio-assistenziali «attraverso l'adozione della Carta dei servizi sociali (articolo 13, comma 2 della legge 328/2000)» avrebbero la piena competenza per la definizione dei «criteri per l'accesso ai servizi unitamente ai parametri per valutare le condizioni di chi può accedere prioritariamente ai servizi (articolo 6, comma 2, lettera e)».

Purtroppo il Pesaresi – fatto gravissimo – non tiene conto che le succitate norme relative alla Carta dei servizi non possono essere applicate agli anziani malati cronici non autosufficienti, nonché alle persone colpite dal morbo di Alzheimer o da altre forme di demenza senile poiché in base ai Lea, Livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, perché esse hanno il pieno e immediato diritto al ricovero presso le Rsa in tutti i casi in cui, per qualsiasi motivo, compresa la non disponibilità dei congiunti, non sono praticabili le prestazioni domiciliari di cura e assistenza (5).

(4) Si osservi che l'articolo 18, comma 3, della legge 328/2000 recita: «Il Piano nazionale indica: (...) g) i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109» e che in tutti gli articoli della legge 328/2000 si fa sempre e solo riferimento agli utenti e mai ai loro congiunti.

(5) Ricordiamo nuovamente (cfr. il n. 174/2011 di questa rivista) che nella sentenza n. 1154, depositata in Cancelleria il 16 novembre 2010, la Sezione lavoro del Tribunale di Firenze, dopo aver rilevato che «l'atto amministrativo contenente una sorta di "liste a scorrimento" effettuata sulla base di una valutazione comparativa, seppur di carattere essenzialmente tecnico, delle posizioni dei richiedenti e lo stesso atto amministrativo che l'ha prevista, devono ritenersi radicalmente nulli o, comunque illegittimi», ha condannato l'Asl 10 di Firenze a rimborsare ai congiunti di una signora anziana malata cronica non autosufficiente, ricoverata in una Rsa con oneri a totale suo carico, la somma di euro 42.385,20 quale importo della quota sanitaria spettante alle stesse Asl.

L'asserita mancata emanazione del decreto amministrativo previsto dal decreto legislativo 109/1998

Franco Pesaresi afferma che «*a distanza di tredici anni il decreto attuativo non è mai stato approvato*». Si tratta del decreto previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000, la cui emanazione aveva lo scopo «*di favorire la permanenza dell'assistito [ultrasessantacinquenne non autosufficiente o soggetti con handicap in situazione di gravità, n.d.r.] presso il nucleo familiare di appartenenza*».

Il pretesto della mancata emanazione di detto decreto, insieme al travisamento delle norme sugli alimenti e all'invenzione delle inesistenti competenze legislative delle Regioni, è stato ed è utilizzato da numerosi Comuni per imporre illegittimi contributi economici ai congiunti dei succitati assistiti, molto spesso utilizzando l'immorale ricatto: "O firmate l'impegno di pagamento della retta anche per la parte che l'assistito non è tenuto a versare o il vostro congiunto non verrà ricoverato".

A parte il fatto che – com'è evidente anche ai non giuristi – la mancata emanazione di un decreto amministrativo non può ritardare o annullare l'attuazione di una legge, occorre altresì tener presente che – come abbiamo già rilevato su questa rivista – il decreto legislativo 130/2000 reca la data del 3 maggio 2000. In quel periodo il Parlamento stava esaminando la legge 328/2000 di riforma dell'assistenza e giustamente il Presidente *pro tempore* del Consiglio dei Ministri 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 si stava occupando il Parlamento.

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*».

Dunque il succitato decreto amministrativo

non è stato e non può essere emanato in quanto è stato correttamente sostituito dalle norme della legge 328/2000.

Ciò premesso, sono destituite di ogni fondamento le affermazioni del Pesaresi sulla possibilità da parte delle Regioni di imporre contributi economici ai congiunti dei ricoverati presso Rsa, anche nei casi in cui si tratti di ultrasessantacinquenni non autosufficienti o di soggetti con handicap in situazione di gravità.

Il Pesaresi sostiene altresì che «*non considerare i redditi della famiglia dell'assistito può portare a risultati iniqui perché può ammettere all'assistenza pubblica nuclei familiari anagrafici che non siano in condizione di bisogno*», dimenticando che i ricoverati presso le Rsa sono persone malate, inguaribili ma non incurabili (6) e che le prestazioni di cura di detti soggetti nulla hanno a che fare con l'assistenza pubblica, ma fanno parte dell'attività sanitaria.

Da tenere presente che, con l'emanazione delle leggi 841/1953 e 692/1955, con le quali il Parlamento aveva riconosciuto ai pensionati dei settori pubblico e privato e ai congiunti conviventi di qualsiasi età affetti da malattie acute o croniche il diritto alle cure ospedaliere senza limiti di durata (7), erano stati aumentati in misura consistente i contributi previdenziali a carico dei lavoratori in servizio e dei datori di lavoro.

Inoltre i Lea hanno introdotto il pagamento della quota alberghiera che viene imposta anche ai frequentissimi casi in cui i ricoverati nelle Rsa colpiti da patologie croniche sono affetti anche da malattie acute.

La posizione del Forum del Terzo settore sulle contribuzioni economiche

Nel capitolo "La riforma dell'Isee" [Indicatore della situazione economica equivalente, n.d.r.] inserito nel documento di 260 pagine predisposto da Cristiano Gori e da altri esperti per il

(6) Cfr. Francesco Santanera, "Inguaribile non è incurabile. La realtà degli anziani cronici non autosufficienti", *Il Regno attualità*, n. 18, 2011.

(7) Si tenga presente che anche dopo l'entrata in vigore della legge 841/1953 e 692/1955 i lavoratori in servizio, salvo che per alcune malattie, avevano diritto al ricovero ospedaliero gratuito solo per 180 giorni. Per il periodo successivo erano obbligati a pagare di tasca loro. Quando avevano esaurito tutte le risorse, compresi i beni mobili e immobili posseduti, erano iscritti nelle liste dei poveri, obbligatorie presso tutti i Comuni, per poter beneficiare delle prestazioni ospedaliere gratuite.

Forum del Terzo settore (8), Franco Pesaresi ripete le fuorvianti affermazioni sopra riferite, arrivando addirittura a sostenere che «*la Costituzione e la legge 328/2000 hanno affidato a Regioni (e Comuni) la competenza a stabilire le norme per l'accesso e la compartecipazione ai servizi*», senza tener conto che l'articolo 23 della Costituzione precisa quanto segue: «*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*», che i Comuni non hanno mai avuto, né hanno alcuna competenza legislativa e che – come già segnalato in precedenza – alle Regioni non è consentito (lettera l) del 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione assumere provvedimenti nei riguardi dei parenti delle persone assistite o malate che non ricevono direttamente alcuna prestazione.

A sostegno dell'opportunità di richiedere contributi economici ai congiunti degli ultrasessantacinquenni non autosufficienti e dei soggetti con handicap in situazione di gravità, Franco Pesaresi afferma che «*se si valuta la condizione economica soltanto della persona e non dei suoi familiari conviventi si ottiene l'effetto disastroso di dover applicare la stessa contribuzione a utenti che sono in condizioni radicalmente*

diverse», senza considerare che pagate le tasse, tutti i cittadini devono essere posti allo stesso livello. Ad esempio è corretto che le cure sanitarie siano gratuite indipendentemente dalle risorse economiche dei beneficiari e che il costo dei biglietti della metropolitana, dei tram e degli autobus sia identico per tutti gli utenti.

D'altra parte sarebbe assai ingiusto che le persone oneste, che versano interamente le imposte dovute, venissero considerate come se fossero degli evasori.

Nell'esempio sopra riportato, il Pesaresi non considera nemmeno che le prestazioni erogate dallo Stato ai disoccupati e ai cassaintegrati, la cui natura è certamente assistenziale (9), non tengono conto – giustamente a nostro avviso – non solo delle risorse economiche dei congiunti conviventi, ma nemmeno dei redditi e dei beni (magari rilevanti) posseduti dai beneficiari.

Occorre altresì non dimenticare il già citato principio, contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sul valore della promozione dell'autonomia delle persone colpite da handicap invalidanti anche nei riguardi del loro nucleo familiare di appartenenza.

(8) Cfr. Forum Terzo settore, "Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo. Un'analisi a partire dai dati".

(9) Le prestazioni concernenti le persone colpite da patologie invalidanti e da non autosufficienza appartengono alle attività sanitarie. A questo riguardo bisogna tenere presente che in base all'articolo 32 della Costituzione «*la Repubblica (...) garantisce cure gratuite agli indigenti*».

PUBBLICAZIONI SULLE CONTRIBUTIONI ECONOMICHE

Segnaliamo il volume di Massimiliano Gioncada, Francesco Trebeschi e Paolo Achille Mirri, ***Le rette nei servizi per persone con disabilità e anziane. La compartecipazione al costo dei servizi residenziali, diurni e domiciliari***, Maggioli Editore, pag. 417, 2011, euro 42,00 e l'articolo di Francesco Santanera, ***Contributi economici illegittimamente imposti ai congiunti degli assistiti: le esperienze di una associazione di tutela delle persone non autosufficienti***, pubblicato sul n. 4, 2011 de "Il diritto di famiglia e delle persone".

POSITIVA SENTENZA SUI CONTRIBUTI ECONOMICI

Con la sentenza n. 1908/2011 del 15 dicembre 2011, depositata in Cancelleria il 27 dello stesso mese, la Sezione terza del Tar per il Veneto ha stabilito che il Comune di Vicenza non può pretendere contributi economici dai congiunti di una signora anziana non autosufficiente ricoverata in una Residenza sanitaria assistenziale.