

UN APPELLO DEL CSA: I COMUNI DEVONO ASSEGNARE ADEGUATE RISORSE ECONOMICHE AL SETTORE SOCIO-ASSISTENZIALE

Da decenni i Comuni continuano ad affermare di non essere in possesso delle risorse economiche per attuare le norme della Costituzione che al primo comma dell'articolo 38 stabiliscono quanto segue: «*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*».

Si tratta di una disposizione di evidente buon senso che esplicita anche un fondamentale principio etico-giuridico concernente l'indispensabile solidarietà sociale (e quindi non solo familiare) enunciata dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione (1).

Purtroppo, i Comuni salvo forse alcuni casi rarissimi, non hanno mai recepito questa loro funzione essenziale e spesso vitale per decine di migliaia di persone ma, e non sempre, si sono limitati a provvedere alle persone non autosufficienti nelle situazioni di assoluta emergenza, qualora non fosse possibile scaricare le prestazioni sui congiunti o sulla beneficenza privata.

Al riguardo e per l'ennesima volta ripetiamo che i Comuni erano obbligati ad intervenire in base al regio decreto 6535 del 1889 (2) e che lo sono tuttora secondo le disposizioni degli articoli 154 e 155 del regio decreto 773/1931 (3).

Com'è noto un ulteriore obbligo è stato imposto ai Comuni dai Lea, Livelli essenziali di assi-

stenza socio-sanitaria (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, le cui norme sono cogenti in base all'articolo 54 della legge 289/2002) per quanto concerne, in particolare, le prestazioni semiresidenziali (centri diurni) per i soggetti con handicap intellettuale in situazione di gravità, nonché gli interventi residenziali che riguardano detti soggetti, gli anziani malati cronici non autosufficienti e le persone colpite dal morbo di Alzheimer o da altre forme di demenza senile (4).

Considerato l'attuale allarmante situazione degli assistiti, in gran parte costituiti da persone non autosufficienti e quindi incapaci di autodifendersi che spesso non ricevono dalle istituzioni nemmeno lo stretto necessario per vivere, in data 30 maggio 2012, il Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, ha redatto il documento che riportiamo integralmente.

APPELLO AGLI AMMINISTRATORI DEI COMUNI E DEGLI ENTI GESTORI DELLE ATTIVITÀ SOCIO-ASSISTENZIALI DEL PIEMONTE PER L'ASSEGNAZIONE DI RISORSE ECONOMICHE ADEGUATE ALLE ESIGENZE DEI NUCLEI FAMILIARI E ALLE PERSONE IN GRAVI DIFFICOLTÀ DA NOI CALCOLATE IN 5,00 (CINQUE) EURO AL MESE PER ABITANTE

Di fronte alla sempre più allarmante situazione delle persone non autosufficienti (oltre un milione di nostri concittadini) e quindi totalmente incapaci di autodifendersi (anziani cronici non autosufficienti, persone colpite dal morbo di

(1) Il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione recita: «*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

(2) Ai sensi del regio decreto 19 novembre 1889 n. 6535 erano «*considerati come inabili a qualsiasi lavoro proficuo le persone dell'uno e dell'altro sesso, le quali per infermità cronica o per insanabili difetti fisici o intellettuali non possono procacciarsi il modo di sussistenza*». In quel periodo erano considerati «*inabili i fanciulli che non hanno compiuto dodici anni*». Le spese di ricovero degli inabili al lavoro erano a carico dei Comuni salvo che gli oneri venissero assunti da altri enti preposti all'assistenza.

(3) L'articolo 154 del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 stabiliva e stabilisce tuttora che «*le persone riconosciute dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili al lavoro proficuo e che non abbiano mezzi di sussistenza né da parenti tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare sono proposte dal Prefetto, quando non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, al Ministro dell'interno per il ricovero in un istituto di assistenza o beneficenza del luogo o di altro Comune*». La richie-

sta degli alimenti poteva e può essere avanzata solamente dall'interessato o dal suo tutore e non dagli enti (Comuni, Asl, ecc.). Le competenze dei Prefetti sono state trasferite ai Comuni. Cfr. gli articoli di Massimo Dogliotti pubblicati su *Prospettive assistenziali*: «*Obbligo alimentare e prestazione assistenziale*», n. 72, 1985; «*Gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti tenuti agli alimenti di persone assistite*», n. 87, 1989 e «*I minori, i soggetti con handicap, gli anziani in difficoltà... 'pericolosi per l'ordine pubblico' hanno ancora il diritto ad essere assistiti dai Comuni*».

(4) L'obbligo di intervenire è stato attribuito dai Lea pienamente al Servizio sanitario nazionale.

Alzheimer o da altre forme di demenza senile, soggetti con handicap intellettuale in situazione di gravità, infermi con rilevanti disturbi psichiatrici e limitata o nulla autonomia, ecc.), tenuto anche conto che si tratta di una situazione in cui può precipitare ognuno di noi, la prima richiesta inserita nella 2^a Petizione popolare per il Piemonte è così redatta: «*Si chiede che, nell'attribuzione dei finanziamenti relativi agli investimenti e alla gestione, venga riconosciuta l'assoluta priorità delle attività che incidono sulla sopravvivenza delle persone non autosufficienti a causa di malattie o di handicap invalidanti o in gravi condizioni di disagio socio-economico, specie se con minori a carico*».

Nelle note "Alcuni suggerimenti per risparmiare" contenute nella stessa 2^a Petizione popolare per il Piemonte viene proposto quanto segue: «*In caso di carenza di fondi pubblici, puntare sull'istituto della concessione di pubblico servizio per la creazione dei posti letto mancanti per gli anziani colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza e per i dementi senili, in base al quale gli oneri per la creazione di strutture socio-sanitarie (comunità alloggio, Rsa) sono interamente assunti dal concessionario, che diluisce i costi sostenuti inserendoli nelle rette per il periodo temporale concordato*».

Nella medesima Petizione è stata inserita anche la seguente richiesta: «*Prevedere alloggi negli edifici di edilizia residenziale pubblica secondo la legge 179/1992 che prevede la possibilità di riservare per esigenze sociali fino al 15% dei locali disponibili*», iniziativa che, senza l'esborso di alcuna somma a titolo di investimento, consentirebbe l'utilizzo di detti edifici anche per comunità alloggio, gruppi appartamenti e convivenze guidate.

Iniziativa assunta dal Csa nei confronti del Parlamento e del Governo

Contro la mancata assegnazione delle risorse indispensabili per la vita delle persone non autosufficienti e dei malati in gravi condizioni di disagio socio-economico il Csa, unitamente ad altre organizzazioni sociali, ha promosso la Petizione popolare nazionale per il finanziamento dei Lea.

Mentre ringraziamo gli enti che hanno aderito ribadiamo la necessità che dette adesioni (che non costano nulla!) vengano deliberate dal maggior numero possibile di Comuni, Province

ed Enti gestori delle attività socio-assistenziali. L'elenco delle adesioni pervenute da personalità e da organizzazioni pubbliche e private è riportato sul sito www.fondazionepromozionesociale.it.

Ricordiamo che le prime 11.455 firme e le adesioni allora pervenute sono state consegnate il 1° marzo 2012 alla Camera dei Deputati, al Senato, nonché ai Ministri della sanità Renato Balduzzi e delle politiche sociali Elsa Fornero. Precisiamo altresì che la raccolta delle firme e delle adesioni prosegue fino al 31 dicembre 2012, per cui attendiamo anche il sostegno delle succitate istituzioni.

Iniziative del Csa nei riguardi della Regione Piemonte

Il Csa ha ripetutamente documentato i motivi in base ai quali erano inaccettabili, anche sotto il profilo etico e giuridico, le allarmanti prese di posizione della Regione Piemonte: violazione delle norme della legge regionale 1/2004 sui finanziamenti agli enti gestori delle attività socio-assistenziali e rilevante riduzione dei relativi stanziamenti.

Segnaliamo in particolare: le proposte contenute nella citata 2^a Petizione popolare per il Piemonte e relativa raccolta delle firme (ne sono già state consegnate 14mila al Presidente della Giunta regionale), le manifestazioni di protesta del 5 aprile 2011 e del 17 aprile 2012, i due consigli regionali straordinari, i volantini, le interviste radiofoniche e televisive, gli articoli su giornali (in particolare *La Stampa*, *la Repubblica* e *La Voce del Popolo*) e sulle nostre pubblicazioni (*Prospettive assistenziali* e *Controcittà*).

Iniziative nei confronti di Enti gestori delle attività socio-assistenziali

Purtroppo alcune organizzazioni aderenti al Csa sono state costrette a ricorrere al Tar per il Piemonte per la revoca di delibere di Enti gestori delle attività socio-assistenziali i cui contenuti erano chiaramente illegittimi. Tutti i ricorsi sono stati accolti dal Tar. Dette iniziative potevano essere evitate (compresi gli oneri economici a carico degli Enti e dei ricorrenti!) se i Consorzi coinvolti avessero preso preventivamente contatto con il Csa allo scopo di segnalare la situazione e di individuare le possibili misure da assumere, meglio se congiuntamente.

Osservazioni del Csa

Il Csa continua a ritenere pienamente valida la norma contenuta nell'articolo 22 della legge della Regione Piemonte n. 1/2004 che recita: «La Regione Piemonte identifica nel bisogno il criterio di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali e riconosce a ciascun cittadino il diritto di esigere, secondo le modalità previste dall'ente gestore istituzionale, le prestazioni di livello essenziale di cui all'articolo 18, previa valutazione dell'ente medesimo e secondo i criteri di cui al comma 3. Contro l'eventuale motivato diniego è esperibile il ricorso per opposizione allo stesso ente competente per l'erogazione della prestazione negativa» (5).

Premesso che, ad avviso del Csa, le sopra riportate norme sono applicabili anche nei confronti degli Enti gestori delle attività socio-assistenziali che non hanno – fatto molto preoccupante anche sotto i profili etico e giuridico – approvato i provvedimenti per il recepimento

(5) L'articolo 18 della legge regionale n. 1/2004 stabilisce quanto segue:

«Il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali fornisce risposte omogenee sul territorio finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) superamento delle carenze del reddito familiare e contrasto della povertà;

b) mantenimento a domicilio delle persone e sviluppo della loro autonomia;

c) soddisfacimento delle esigenze di tutela residenziale e semi-residenziale delle persone non autonome e non autosufficienti;

d) sostegno e promozione dell'infanzia, della adolescenza e delle responsabilità familiari;

e) tutela dei diritti del minore e della donna in difficoltà;

f) piena integrazione dei soggetti disabili;

g) superamento, per quanto di competenza, degli stati di disagio sociale derivanti da forme di dipendenza;

h) informazione e consulenza corrette e complete alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi;

i) garanzia di ogni altro intervento qualificato quale prestazione sociale a rilevanza sanitaria ed inserito tra i livelli di assistenza, secondo la legislazione vigente.

2. Le prestazioni e i servizi essenziali per assicurare risposte adeguate alle finalità di cui al comma 1 sono identificabili, tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, nelle seguenti tipologie:

a) servizio sociale professionale e segretariato sociale;

b) servizio di assistenza domiciliare territoriale e di inserimento sociale;

c) servizio di assistenza economica;

d) servizi residenziali e semiresidenziali;

e) servizi per l'affidamento e le adozioni;

f) pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari».

Il terzo comma dell'articolo 22 della sopra citata legge regionale sancisce che «i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità

della legge regionale n. 1/2004 (6), si fa presente che, allo scopo di non sottrarre ai più bisognosi le risorse ad essi destinate, non dovrebbero essere inseriti fra le attività socio-assistenziali gli interventi concernenti attività di competenza di altri settori, tenuto conto che in base al 1° comma dell'articolo 38 della Costituzione ha «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» esclusivamente «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere».

Pertanto, ad avviso del Csa occorrerebbe sempre tener presente, come stabilisce anche la legge della Regione Piemonte 1/2004 che – come abbiamo già rilevato – pone come condizione di ammissibilità delle prestazioni la situazione di bisogno, che non dovrebbero mai essere ammesse fra le competenze e fra gli oneri a carico degli Enti gestori delle attività socio-assistenziali le prestazioni riguardanti ad esempio:

- le persone con problemi psichiatrici o di altra natura, le cui competenze sono dalla legge attribuite al Servizio sanitario nazionale;

- i disoccupati, i sottooccupati ed i cassaintegrati per quanto concerne le loro esigenze economiche, i cui interventi dovrebbero essere interamente assegnati al settore “Lavoro”;

- le persone e i nuclei familiari privi di una abitazione idonea per i quali, anche nei casi di emergenza, la competenza è del settore “Casa”;

- le iniziative turistiche (soggiorni e vacanze, viaggi, ecc.) rivolte alle persone in grado di provvedere autonomamente che dovrebbero essere soppresse o almeno assegnate al settore “Tempo libero”;

- gli asili nido che, anche in base alla sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2003, rientrano fra le attività del settore istruzione/formazione;

- le somme a fondo perduto versate alle persone e ai nuclei familiari aventi redditi superiori al minimo vitale oppure in possesso di patrimoni immobiliari (compresa la casa di abitazione) e/o di beni mobili di un certo rilievo (da definire)

giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, i minori, specie se in condizioni di disagio familiare, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali».

(6) Finora hanno approvato provvedimenti di recepimento della legge regionale 1/2004 solamente i seguenti Consorzi: Cisap dei Comuni di Collegno e Grugliasco, Cidis di Piossasco, Cisap di Settimo Torinese, Cis di Ciriè e Cisa di Gassino.

e superflui. Nei casi, quasi sicuramente rarissimi, di possesso dell'abitazione in cui si vive e della mancanza di sufficienti risorse economiche, potrebbe essere prevista l'erogazione di prestiti mensili, se del caso a basso interesse, rimborsabili al momento del superamento delle difficoltà economiche o dell'apertura della successione del proprietario del bene.

Oneri a carico dei Comuni nei riguardi delle persone in gravi difficoltà

Di fronte alle attuali gravissime difficoltà economiche, senza alcuna intenzione di sminuire le deprecabili iniziative restrittive del Parlamento, del Governo e delle Regioni, occorre rilevare che i comportamenti prevalenti dei Comuni e degli Enti gestori socio-assistenziali concernono la negazione delle loro responsabilità dimenticando altresì che la maggior parte delle competenze attuali erano previste come obblighi dei Comuni sanciti da leggi dei secoli scorsi, purtroppo in larga misura disapplicate dagli stessi Comuni.

Al riguardo ricordiamo che le prestazioni obbligatorie dei Comuni riguardanti le persone inabili al lavoro e sprovviste dei mezzi necessari per vivere erano già previste:

1. dal regio decreto 6535 del 1889;

2. dai tuttora vigenti articoli 154 e 155 del regio decreto 773 del 1931 in cui era ed è stabilito che i Comuni devono garantire il ricovero degli inabili al lavoro (minori, persone con handicap, anziani) non colpiti da patologie (a detti soggetti attualmente deve provvedere in primo luogo la sanità) e che ai loro congiunti non poteva e non può essere imposta alcuna contribuzione.

Richieste del Csa

Ciò premesso, tenuto conto degli obblighi imposti ai Comuni dalle norme statali e dalla legge della Regione Piemonte n. 1/2004 (7), nonché delle esigenze vitali delle persone e dei nuclei familiari privi dei mezzi necessari per vivere e quindi aventi diritto al mantenimento e alle prestazioni dell'assistenza sociale, questo Csa chiede che i Comuni mettano a disposizio-

(7) Il secondo comma dell'articolo 35 della citata legge regionale 1/2004 è così redatto: «I Comuni, quali titolari delle funzioni amministrative relative alla realizzazione delle attività e degli interventi sociali, garantiscono risorse finanziarie che, affiancandosi alle risorse messe a disposizione dallo Stato, dalla Regione e dagli utenti, assicurino il raggiungimento di livelli di assistenza

ne del settore socio-assistenziale le indispensabili risorse economiche che, in via di larga approssimazione, possono essere individuate in 5,00 euro per abitante al mese.

Lo stanziamento ha lo scopo di coprire le spese obbligatorie riguardanti le prestazioni socio-assistenziali e socio-sanitarie a carico degli Enti gestori delle attività socio-assistenziali.

Dette risorse possono in parte anche essere ricavate dalla vendita dei beni assegnati ai Comuni dall'estinzione delle Ipab, Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, e dallo scioglimento degli altri enti assistenziali (Eca, Onmi, Onpi, Enaoli, ecc.).

In attuazione della citata legge 1/2004, la Regione Piemonte ed i Comuni dovrebbero definire le quote degli stanziamenti a loro carico, ad esempio 50% e 50%.

In ogni caso occorre che detti Enti tengano presente la seguente raccomandazione del Difensore civico della Regione Piemonte: «*In ossequio della propria funzione istituzionale di tutela dei diritti fondamentali delle persone, in particolare di quelle più svantaggiate (anziani non autosufficienti, persone diversamente abili, indigenti)* vi è la necessità che «*nel bilanciamento delle attività anche economiche, da mettere in campo ad opera di tutti i soggetti responsabili*» le risorse disponibili «*vengano correttamente e proporzionalmente allocate secondo criteri di priorità*», principio che «*si sostanzia nel porre a carico della Pubblica Amministrazione l'obbligo di un corretto "bilanciamento", rispettoso dei criteri di priorità che tutelino innanzitutto il godimento di diritti fondamentali: Corte costituzionale, sentenza 2 aprile 2009, n. 94*» (8). Detto bilanciamento, prosegue il Difensore civico «*mai deve omettere o trascurare o ritardare la doverosa tutela dei diritti fondamentali, richiedendosi a carico delle Amministrazioni coinvolte nei singoli casi una sorta di onere di dimostrazione, nel senso di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, senza ritardi, omissioni e in ossequio a principi di equità, oltre che di legalità e trasparenza (...)* anche al fine di evitare che le

(segue alla pag. 51)

adeguati ai bisogni espressi dal proprio territorio. La Giunta regionale, di concerto con i Comuni singoli o associati, individua una quota capitaria sociale necessaria per assicurare i livelli essenziali e omogenei delle prestazioni di cui all'articolo 19».

(8) Lettera del Difensore civico della Regione Piemonte all'Assessorato alla tutela della salute del 24 febbraio 2012.

Amministrazioni stesse incorrano in qualunque fattispecie omissiva o di ritardo "colpevole"».

Infine, il Csa ritiene che i Comuni e gli Enti gestori delle attività socio-assistenziali dovrebbero assumere le necessarie iniziative per ottenere dalle ex Ipab privatizzate, alle quali sono stati assegnati gratuitamente i relativi patrimoni già appartenenti al settore pubblico, le possibili collaborazioni a favore delle persone e dei nuclei familiari in gravi difficoltà.

Adempimenti urgenti

Premesso che l'articolo 19 della più volte citata legge regionale n. 1/2004 stabilisce che «*la Giunta (...) recepisce con apposito provvedi-*

mento, previa concertazione con i Comuni e con gli altri soggetti interessati (...) i livelli essenziali ed omogenei delle prestazioni di cui all'articolo 18 (...) che (...) costituiscono la risposta minima ed omogenea che i Comuni tramite gli Enti gestori sono tenuti a garantire su tutto il territorio piemontese», è necessario ed urgente che gli Enti gestori delle attività socio-assistenziali recepiscano la legge 1/2004 approvando i provvedimenti finalizzati a normare l'erogazione delle prestazioni essenziali di cui all'articolo 18 e che la Giunta regionale recepisca tali provvedimenti ai sensi dell'articolo 19 dando atto che le prestazioni in oggetto «*costituiscono la risposta minima ed omogenea che i Comuni tramite gli Enti gestori sono tenuti a garantire»*.