

## L'ASSURDA E DELETERIA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE N. 481/1998 SULLE CONTRIBUTIONI ECONOMICHE \*

FRANCESCO SANTANERA

Come ho segnalato nei precedenti quattro articoli, il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base), si era impegnato senza soste nelle iniziative volte a contrastare le illegittime richieste di contributi economici rivolte ai congiunti dei soggetti con handicap intellettivo grave, nonché ai parenti degli anziani malati cronici non autosufficienti che in quel periodo avevano diritto alle cure ospedaliere senza limiti di durata e gratuite.

Le pretese dei Comuni, delle Province e delle Asl, sostenute dalle Regioni, erano spesso avanzate con il ricatto: o sottoscrivete l'impegno di versare le somme da noi stabilite o il vostro familiare non sarà assistito (1).

---

\* Diciannovesimo articolo sulle attività svolte dal volontariato dei diritti e sui risultati raggiunti. I precedenti articoli pubblicati su questa rivista riguardano: "La situazione dell'assistenza negli anni '60: 50mila enti e 300mila minori ricoverati in istituto", n. 163, 2008; "L'assistenza ai minori negli anni '60: dalla priorità del ricovero in istituto alla promozione del diritto alla famiglia", n. 164, 2008; "Anni '60: iniziative dell'Anfaa per l'approvazione di una legge sull'adozione dei minori senza famiglia", n. 165, 2009; "I minori senza famiglia negli anni '60: rapporti internazionali e appello dell'Anfaa al Concilio ecumenico Vaticano II", n. 166, 2009; "1964: presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge sull'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 167, 2009; "Le forti opposizioni alla proposta di legge 1489/1964 sull'adozione legittimante", n. 168, 2009; "Altre iniziative dell'Anfaa per l'approvazione dell'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 169, 2010; "Finalmente approvata la legge 431/1967 sull'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 170, 2010; "Riflessioni in merito alla svolta socio-culturale promossa dall'adozione legittimante e dal volontariato dei diritti", n. 171, 2010; "Le travagliate prime applicazioni della legge 431/1967 istitutiva dell'adozione legittimante", n. 172, 2010; "Azioni intraprese dall'Anfaa e dall'Uipdm per l'attuazione della legge sull'adozione speciale", n. 173, 2010; "Ulteriori azioni dell'Anfaa e dell'Uipdm per la corretta applicazione della legge 431/1967 sull'adozione speciale e per l'adeguamento funzionale dei Tribunali e delle Procure per i minorenni", n. 174, 2011; "Sollecitazioni e denunce dell'Anfaa e dell'Uipdm per superare le resistenze frapposte all'attuazione della legge sull'adozione speciale", n. 175, 2011; "Altri impulsi dell'Anfaa e dell'Uipdm per la piena e tempestiva realizzazione della legge sull'adozione speciale", n. 176, 2011; "Esperienze in merito alle contribuzioni economiche illegittimamente imposte dagli Enti pubblici del settore socio-sanitario", n. 177, 2012; "Vertenze del Csa contro le illegali richieste di contributi economici ai congiunti degli assistiti", n. 178, 2012; "Altre iniziative del Csa per ottenere il rispetto delle leggi relative alle contribuzioni economiche", n. 179, 2012; "Proseguono le azioni del Csa per la corretta attuazione delle norme vigenti in materia di contribuzioni economiche", n. 180, 2012.

(1) A titolo esemplificativo segnalò che in data 15 dicembre 1998 Lorenzo Dani, Direttore dei servizi sociali dell'Ulss 22 della

Praticamente del tutto ignorate erano state le documentate argomentazioni dei giuristi Massimo Dogliotti e Pietro Rescigno, dei Direttori generali dei servizi civili del Ministero dell'interno (note dell'8 giugno 1999, prot. 190 e 412 B.5 e del 27 novembre 1993 prot. 12287/70), dell'Ufficio legislativo del Ministero degli affari sociali (comunicazione del 15 aprile 1994, prot. DAS/4390/1/H/795) e del Capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (lettera del 20 ottobre 1995, prot. DAS/13811/1/H/795) nelle quali era stato precisato che, in base all'articolo 23 della Costituzione, nessuna prestazione patrimoniale poteva essere imposta se non in base alla legge e che gli alimenti potevano essere richiesti ai parenti esclusivamente dalla persona interessata. Pertanto, non essendovi disposizioni applicabili in materia, i contributi non potevano essere imposti ai parenti degli assistiti.

Le enormi difficoltà riscontrate dal Csa erano anche dovute all'assoluta mancanza di sostegno da parte delle altre organizzazioni di tutela dei soggetti deboli. Purtroppo, mentre non erano rare le associazioni che appoggiavano le illegali richieste avanzate da Comuni, Province e Asl, i Sindacati Cgil, Cisl e Uil erano decisamente favorevoli al trasferimento al settore socio-assistenziale delle competenze della sanità in merito agli anziani malati cronici non autosufficienti.

---

Regione Veneto, aveva inviato alla famiglia di un soggetto con handicap intellettivo grave la seguente lettera: «Com'è noto, nello sforzo di migliorare i servizi per i disabili, in particolare centri diurni e comunità alloggio, la Conferenza dei Sindaci dell'Ulss 22 ha stabilito delle quote di contribuzione a carico dei familiari degli assistiti e di tale iniziativa è stata data informazione con precedente lettera inviata dall'Ulss nel corso degli anni '96-'97-'98. Si richiama a tal proposito la decisione ribadita dalla Conferenza dei Sindaci nella riunione del 27 aprile 1988 laddove si dà esplicito mandato all'Ulss di gestire la riscossione delle contribuzioni degli utenti, con possibilità di operare rivalsa nei confronti dell'utente o di sospendere dal servizio l'utente che rifiuta il pagamento del contributo (in quest'ultimo caso si terrà conto degli aspetti organizzativi ed economici nella gestione dei centri). Dall'esame dei dati consuntivi risulta che la S. V. non ha ancora provveduto al pagamento della somma dovuta per lire 2.400.000. Nella certezza che si è trattato di una disattenzione si prega di voler provvedere in merito attraverso l'unito bollettino di conto corrente postale».

## **I sostenitori dell'imposizione di contributi economici illegittimi**

Mentre il Csa operava attivamente per ottenere l'attuazione del diritto degli anziani cronici non autosufficienti alle cure ospedaliere senza limiti di durata e gratuite sia nei confronti dei pazienti che dei loro congiunti, vi erano istituzioni che remavano contro. Alcuni esempi.

1. Nella legge della Regione Emilia Romagna n. 30/1979 era previsto all'articolo 5 che *«la casa protetta è un servizio volto a fornire residenza ed adeguata assistenza a persone anziane, in particolare a quelle in stato di non autosufficienza fisica o psichica per le quali non sia possibile la permanenza nel proprio nucleo familiare o nel proprio alloggio»*. Appartenendo la casa protetta al settore socio-assistenziale, ai ricoverati e ai loro congiunti venivano imposti illegittimamente contributi economici, spesso di importo assai rilevante.

2. Analoghe le norme emarginanti della legge della Regione Toscana n. 20/1980 in cui erano disciplinati *«gli interventi a favore delle persone non autosufficienti che non possono essere assistite nel proprio ambito familiare e vengono ospitate in residenze sociali protette»*, che prevedeva anch'essa oneri economici a carico dei ricoverati e dei loro congiunti.

3. Nell'articolo "L'integrazione socio-sanitaria nei recenti orientamenti normativi: il caso dei cronici", apparso sul n. 3, 1986 di *Assistenza sociale*, rivista dell'Inca-Cgil, Mario Corsini, Segretario nazionale del Sindacato dei pensionati Spi-Cgil, dopo aver sostenuto che se la competenza ad intervenire nei riguardi degli anziani non autosufficienti era esercitata dalla sanità si sarebbero manifestati *«troppi interessi politici, economici e di potere»*, auspicava l'assegnazione delle funzioni relative alla cura di detti pazienti, alle case protette del settore socio-assistenziale (2).

4. Nella risposta della redazione di *Prospettive assistenziali* (n. 76, 1986, pag. 49 e 50) alla lettera di Alberta Pagano della Segreteria

(2) Segnalo nuovamente che contemporaneamente al riconoscimento del diritto dei lavoratori dei settori pubblico e privato alle cure sanitarie, comprese quelle ospedaliere senza limiti di durata e gratuite (leggi 841/1953 e 692/1955), il Parlamento aveva imposto un consistente aumento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori. Un ulteriore incremento dei contributi previdenziali era stato stabilito dalla legge 386/1974.

nazionale Spi-Cgil veniva segnalato che *«fino a lo Spi-Cgil (e ciò purtroppo vale anche per gli altri Sindacati) non si è mai opposto alle richieste di contributi fatte dai Comuni e dalle Usl ai parenti degli anziani cronici non autosufficienti ricoverati in istituti di assistenza, case protette comprese, nonostante che dette richieste non siano ammesse dalla legge (...)»*.

5. Nonostante che le leggi non consentissero – come ho più volte ricordato – agli Enti pubblici di sostituirsi alle persone interessate per la richiesta degli alimenti e gli autorevoli pareri in merito dianzi citati, l'articolo 6 della legge della Regione Lombardia 11 luglio 1997 n. 31 "Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali" prevedeva quanto segue: *«Esclusi i casi per i quali la legge prevede la gratuità del servizio, è comunque previsto il concorso economico dell'utente, fatta salva la facoltà del Comune di rivalersi nei confronti dei soggetti tenuti agli alimenti, ai sensi del Codice civile, nel caso di insufficienza del reddito da parte dell'utente medesimo»*.

6. Assolutamente priva di riscontri positivi era stata la lettera inviata dal Csa ai Presidenti dei Consigli nazionale e regionali degli Ordini degli assistenti sociali il 2 dicembre 1997 per sollecitare *«le necessarie urgenti iniziative»* da assumere poiché *«gli assistenti sociali continuano a fornire false informazioni asserendo, contrariamente al vero, che gli enti pubblici possono pretendere contributi economici dai parenti di assistiti maggiorenni»*.

7. Nessuna iniziativa era stata assunta dalla Regione Piemonte per evitare la richiesta di contributi economici ai parenti degli assistiti, imposta dai Comuni, nonostante che il Difensore civico della stessa Regione, Bruno Brunetti, già dirigente della Pretura di Torino, avesse precisato nella relazione sull'attività svolta nel 1997 che *«la normativa vigente non prevede rivalse di sorta nei confronti dei parenti da parte dell'ente che ha erogato l'assistenza»*.

8. Nella delibera n. 1190/163 del 28 luglio 1998 il Consiglio comunale di Firenze aveva previsto che i Comuni individuassero i criteri riguardanti le contribuzioni relative alle prestazioni socio-assistenziali *«in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia»*.

## Alcune drammatiche vicende

Oltre alle inquietanti situazioni segnalate nei miei precedenti articoli, fra le migliaia di soprusi imposti ai congiunti di anziani malati, ricordo le seguenti vicende.

1. Fornendo false informazioni il Comune di Reggio Emilia, come d'altra parte si comportava la stragrande maggioranza degli Enti pubblici del nostro Paese, non solo negava il diritto degli anziani cronici non autosufficienti alle cure ospedaliere gratuite e senza limiti di durata, ma li ricoverava presso strutture socio-assistenziali imponendo al malato e ai suoi congiunti il versamento di somme assai consistenti (3). Veniva applicata la delibera approvata dal Consiglio comunale il 21 settembre 1989 in cui era previsto che «*i familiari sono tenuti alla partecipazione al pagamento delle rette per il mantenimento del congiunto ricoverato*» nonostante che detta disposizione non fosse ammessa dalle leggi vigenti (4). Quale esempio significativo segnalò che, in applicazione della succitata delibera, alla signora A. B., anziana malata cronica non autosufficiente era stato richiesto il versamento mensile di lire 1.250.000 e al figlio lire 650.000.

2. Il 14 ottobre 1993 il primario dell'ospedale Celesta di Genova impone al figlio le dimissioni della signora A. R. perché disturba e i suoi problemi sono "solamente" mentali. Non essendo possibile curarla a domicilio la signora viene ricoverata nella casa di riposo Pezzini Rosetta pur avendo costantemente bisogno di terapie e di un controllo medico giornaliero.

Per provvedere al pagamento della retta, il cui ammontare superava gli importi della pensione della degente e lo stipendio del figlio, quest'ultimo è costretto a ricorrere a prestiti.

(3) Purtroppo il Comune di Reggio Emilia era solamente uno degli enti che sostenevano il devastante documento approvato l'8 giugno 1984 all'unanimità dal Consiglio sanitario nazionale presieduto dal sociologo Achille Ardigò, di cui facevano parte non solo le rappresentanze delle istituzioni (Regioni, Province, Comuni), ma anche Cgil, Cisl e Uil. Tale documento fu utilizzato dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Craxi per l'emanazione dello sconcertante decreto 8 agosto 1985 avente lo scopo di trasferire le competenze riguardanti gli anziani malati cronici non autosufficienti dalla sanità, caratterizzata dalla gratuità (salvo ticket) e dal diritto pienamente esigibile alle prestazioni, all'assistenza ancora fondata sulla discrezionalità e di cui parte dei costi è addebitata agli utenti e spesso anche ai congiunti.

(4) Ricordo nuovamente che in base all'articolo 23 della Costituzione «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge» e che i Comuni non hanno avuto alcuna competenza legislativa.

Come risulta dal drammatico resoconto della vicenda pubblicato sul n. 119, 1997 da questa rivista alle pagine 20-23, per la cura della signora A. R. complessivamente vengono versati lire 172.345.000 contro lire 69.450.000 rappresentate dalla pensione e dall'assegno di accompagnamento, con una differenza a carico del figlio di oltre 100 milioni delle ex lire.

3. A causa dell'insorgere di patologie gravemente invalidanti il figlio Giovanni (non è il suo vero nome) è costretto a chiedere che i propri genitori (il padre nato nel 1926 e la madre nel 1932) fossero curati in una struttura residenziale socio-sanitaria.

Per il ricovero dei genitori, disposto il 6 agosto 2003, il Comune di Cologno Monzese aveva preteso il versamento medio mensile di euro 3.660,00 mentre i redditi dei due ricoverati erano i seguenti: euro 5.460,00 (pensione percepita dal padre nel 2005) ed euro 1.580,00 per l'affitto di un alloggio della casa di loro proprietà sita a Poggio Imperiale (Foggia). Dunque, mentre l'importo annuo dei loro redditi era di 7.040,00 euro, l'esborso richiesto ammontava a 43.920,00 euro. Il valore dell'immobile, certificato da una perizia asseverata dell'8 marzo 2004, era di euro 77.250,00.

Di fronte alle richieste avanzate dal Comune il figlio era stato costretto a vendere l'immobile in cui i suoi genitori erano vissuti prima di trasferirsi a Cologno Monzese.

A seguito dell'intervento del nostro Comitato per la difesa dei diritti degli assistiti la retta a carico dei genitori del signor Giovanni era stata ridotta a euro 1.740, meno della metà dell'importo precedente. Assumendo come riferimento il suddetto importo, risulta che il Comune di Cologno Monzese ha preteso ben 55.700,00 euro in più di quanto stabilito dalle leggi vigenti (5).

Da notare che il Dirigente dei servizi sociali di Cologno Monzese aveva affermato che al figlio Giovanni erano stati imposti contributi economici in base all'articolo 433 del Codice civile, ignorando (volutamente?) che il 6° comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 109/1998 vietava

(5) Cfr. gli articoli pubblicati sui n. 165 e 166, 2009 di *Prospettive assistenziali*: "Il Comune di Cologno Monzese impone contributi illegittimi per il ricovero dei genitori anziani non autosufficienti e il figlio rischia il dissesto economico" e "Il responsabile dei servizi sociali del Comune di Cologno Monzese insiste nella violazione delle norme sulle contribuzioni economiche".

(e vieta) agli enti pubblici di sostituirsi ai soggetti interessati per la richiesta degli alimenti.

### **Il filo-istituzionale comportamento dell'Anffas di Busto Arsizio**

Quale esempio di un comportamento assai diffuso, certamente non idoneo alla promozione e alla difesa dei diritti, riferisco in merito ad una vicenda molto grave.

Mentre cinque famiglie avevano in corso una durissima vertenza con il Comune di Busto Arsizio, che pretendeva il versamento di contributi economici per la frequenza di un centro diurno da parte dei loro figli colpiti da grave handicap intellettuale (6), il Presidente della locale sezione dell'Anffas (Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali), in data 19 aprile 1994 aveva inviato ai soci la seguente desolante lettera: «Come già affermato nell'Assemblea dei Soci del 9 aprile scorso, il Consiglio direttivo della Sezione lamenta che in merito al contributo per la frequenza dei Centri socio educativi (Cse) il comportamento di molti Soci è stato gravemente difforme da quello indicato. Il Consiglio direttivo, pur sostenendo la tesi che le vigenti leggi stabiliscono la gratuità del servizio dei Cse, ha dovuto constatare che la Giunta comunale da poco insediata non poteva recedere dal compiere quanto stabilito da una delibera ormai resa esecutiva e che contro questa azione l'Anffas non poteva fare nessuna opposizione diretta, che la legge consente solo alla singola persona interessata davanti al Giudice competente e a sue spese.

«Il Consiglio direttivo ha fornito informazioni in proposito e consigliato coloro ai quali dal Comune di Busto Arsizio veniva richiesto il pagamento del contributo, di effettuarlo con riserva di recupero. Ogni singolo genitore aveva diritto di prospettare la personale situa-

zione all'Ufficio competente ma i tentativi di pressione collettiva, esercitati sull'Assessorato ai Servizi sociali al di fuori dell'Anffas, condotti con polemiche di tono aspro e fatte anche a mezzo stampa, non poteva che produrre un risultato: compromettere i buoni rapporti fra l'Anffas e l'Amministrazione comunale. Il comportamento collettivo di Soci ed altri genitori non Soci ha di fatto ridotto la capacità rappresentativa del Consiglio direttivo con effetti negativi su servizi diversi dai Cse e provocato la delusione e la demoralizzazione fra i Consiglieri, che da anni si prodigano per voi, Soci e non Soci, con spirito di solidarietà. Il Consiglio direttivo si propone di rimediare ai danni prodotti da questi episodi incresciosi e ciò potrà essere ottenuto se i Soci manterranno un comportamento che dimostri fiducia nel Consiglio direttivo e un senso più corretto della realtà. L'Anffas non è un dio onnipotente; è l'unione di genitori che hanno non un problema ma più problemi, che non si risolvono con la bacchetta magica bensì con la solidarietà degli altri cittadini. Cercate di comprendere ed aiutateci se volete essere aiutati».

Dalla lettera sopra riportata risulta evidente che il Presidente dell'Anffas di Busto Arsizio non aveva assunto alcuna iniziativa contro la delibera dell'Amministrazione comunale di Busto Arsizio che imponeva illegittimamente il versamento di contributi da parte delle famiglie che, senza avere alcun obbligo giuridico di provvedere a livello domiciliare alla cura e assistenza dei loro figli maggiorenni non autosufficienti (mai sono stati avviati procedimenti penali nei confronti dei genitori che hanno richiesto il ricovero dei loro figli con handicap intellettuale grave), lodevolmente se ne facevano carico.

Subentrata la nuova Amministrazione comunale, detto Presidente non solo ha l'ardire di asserire che «la Giunta comunale da poco insediata non poteva recedere dal compiere quanto stabilito da una delibera esecutiva», pur essendo ovvio che poteva revocarla o approvarne un'altra rispettosa delle esigenze dei soggetti con handicap e dei loro congiunti, ma arriva al punto di sostenere che «il comportamento collettivo di Soci e di altri genitori non Soci ha di fatto ridotto la capacità rappresentativa del Consiglio direttivo».

(6) Cfr. i seguenti articoli: "Cse, Centri socio-educativi: famiglie sole": «Con poco più di 1 milione e 500mila lire di reddito (...) si sarebbero trovati a dover pagare al Cse mensilmente la somma di 870mila lire, considerando gli arretrati richiesti», *L'Informazione*, 1° novembre 1996; "Disabili e rette salate - Lottiamo da soli", *Prealpina*, 2 novembre 1996; "Rette per i disabili - Le famiglie criticano l'Anffas", *Prealpina*, 29 maggio 1997; "Busto - Sentenza del Tribunale - Niente retta per i disabili gravi", *Corriere della Sera*, 7 novembre 1997; "Lo dice il Tribunale - Frequentare il Cse per i disabili deve essere gratuito", *Il Giorno*, 7 novembre 1997; "Cse, hanno vinto i genitori", *Prealpina*, 7 novembre 1997; "Si chiude dopo tre anni la vicenda legale tra Amministrazione e famiglie - Cse: rette ingiuste", *L'Informazione*, 14 novembre 1997.

Si tratta della stessa deludente dichiarazione che farà al giornale *Prealpina* del 2 novembre 1996: «*Il Comune applica la legge che impone i pagamenti. Noi non potevamo rischiare con 70 bambini del Cse per 5 famiglie che possono anche aver ragione sul lato morale*».

Questi comportamenti filo-istituzionali, purtroppo assai frequenti, avevano sempre creato notevoli difficoltà aggiuntive alle iniziative del Csa volte ad ottenere il rispetto delle esigenze e dei diritti dei soggetti con handicap intellettuale grave e limitata o nulla autonomia.

### **Il rilevante supporto dei Sindacati all'imposizione di contribuzioni illegittime**

Per quanto riguarda l'imposizione dei contributi economici illegittimi ai congiunti degli assistiti, oltre ai sostegni già segnalati, ricordo che nella proposta di iniziativa popolare "Legge di riordino dell'assistenza sociale", predisposta dai Sindacati dei pensionati Cgil, Cisl e Uil e presentata al Senato il 27 ottobre 1994 con oltre 240mila firme, era previsto quanto segue: «*Può essere chiesto agli utenti e alle persone tenute agli alimenti il concorso al costo di determinati servizi in relazione alle loro condizioni economiche*» (7).

### **La devastante affermazione di Sergio Cofferati**

Considerate le conseguenze assai nefaste, ancora presenti in misura rilevante nel nostro Paese, ricordo il muro contro il buon senso costruito dall'allora Segretario generale della Cgil, Sergio Cofferati, che, nella lettera inviata il 30 luglio 1997 al Csa, aveva affermato che «*essere anziani cronici non è una malattia*».

Detta insensata dichiarazione non solo ha for-

---

(7) Da notare che, mentre i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 stabilivano che nessun contributo economico poteva essere richiesto ai parenti conviventi o non conviventi con l'assistito e vietava agli Enti pubblici e privati di sostituirsi agli interessati in merito alla richiesta degli alimenti, la proposta di legge dei Sindacati consentiva la pretesa di somme da parte dei seguenti congiunti: il coniuge, i figli e in loro mancanza i discendenti, i genitori e in loro mancanza gli ascendenti, gli adottanti, i generi e le nuore, il suocero e la suocera, i fratelli e le sorelle. Anche nell'accordo stipulato con il Comune di Pavia in data 1° ottobre 2003 (cfr. *Prospettive assistenziali*, n. 149, 2005) Cgil, Cisl e Uil avevano convenuto che i parenti tenuti agli alimenti dei soggetti con handicap intellettuale dovevano provvedere al pagamento del «*costo del ricovero non coperto dal reddito del ricoverato*».

temente ostacolato e ostacola tuttora l'attuazione del fondamentale diritto alle cure sanitarie degli anziani colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza e delle persone con demenza senile, ma ha anche notevolmente favorito la stipula di accordi di Cgil, Cisl e Uil con le istituzioni per il versamento da parte dei congiunti dei succitati malati di contributi economici in violazione delle leggi allora e oggi vigenti (8).

Detti accordi vessatori e fuori legge hanno riguardato anche i soggetti colpiti da handicap intellettuale in situazione di gravità e quindi, nelle situazioni più impegnative, necessitanti di essere alzati, vestiti, imboccati, lavati, puliti anche a causa della frequente doppia incontinenza.

In questi casi i Sindacati non hanno nemmeno tenuto conto dello stressante impegno 24 ore su 24 di almeno un familiare, per cui molto spesso le donne sono costrette a lasciare il lavoro o a non ricercarlo.

### **Altri appoggi forniti alle istituzioni per l'imposizione di contributi economici**

Fra le purtroppo numerose organizzazioni e persone che hanno fornito alle istituzioni il loro attivo sostegno per l'imposizione di contributi illegittimi ai congiunti di soggetti con handicap intellettuale in situazione di gravità e agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti segnalo due significativi esempi:

- nel "Manuale per prendersi cura dei malati di Alzheimer", presentato da Alzheimer Europa e da Alzheimer Italia edito nel 2000 e ripubblicato nel 2004 non solo era negato il già allora vigente diritto esigibile alle prestazioni residenziali, ma veniva falsamente asserito che in Italia «*se vi è una grave patologia invalidante come la malattia di Alzheimer, l'osservanza del dovere di assistenza familiare scaturente dalla norma penale [articolo 570, n.d.r.] implica la necessità che il familiare obbligato [agli alimenti, n.d.r.] contribuisca alle spese per le cure*

---

(8) Segnalo in particolare le leggi della Regione Toscana n. 66/2008 e della Provincia autonoma di Trento n. 15/2012. Si vedano gli articoli di *Prospettive assistenziali* "Molto negativa la legge della Regione Toscana sulla non autosufficienza: Cgil, Cisl e Uil plaudono", n. 165, 2009 e "I vigenti diritti esigibili alle prestazioni socio-sanitarie degli anziani cronici non autosufficienti e delle persone con demenza senile o con handicap intellettuale grave: confermati dalla Camera dei Deputati ma negati dalla legge 15/2012 della Provincia di Trento", n. 179, 2012.

mediche e per l'assistenza, nonché che si assicurino, a mezzo di costanti rapporti personali, dell'effettivo stato di bisogno materiale e morale del familiare: ciò anche se quest'ultimo ricevesse comunque un'assistenza da altro familiare o da terzi». Com'è noto non vi sono nel nostro Paese leggi che impongano ai congiunti, compresi quelli conviventi, di svolgere funzioni di competenza del Servizio sanitario nazionale. Da notare che le numerose segnalazioni verbali e scritte indirizzate dal Csa alla Federazione Alzheimer Italia circa gli obblighi del Servizio sanitario nazionale e in merito alle contribuzioni economiche sono rimaste finora lettera morta. Detta organizzazione continua imperterrita a non segnalare sulla sua rivista e nel suo sito web i vigenti diritti delle persone con demenza senile;

- nella lettera inviata il 18 aprile 1997 a Chiara Saraceno, docente dell'Università di Torino, il Csa aveva segnalato che nel documento "Le spese per l'assistenza", predisposto anche dalla succitata docente per la Commissione Onofri, vi erano «due inesattezze molto gravi». Infatti veniva affermato che il Servizio sanitario nazionale non può farsi carico degli anziani cronici non autosufficienti se non in forme improprie e dispendiose e che i parenti erano tenuti per legge a contribuire alle spese sostenute dal settore pubblico per la loro assistenza.

### **La batosta della Corte di Cassazione**

Come un fulmine a ciel sereno irrompe sul Csa l'illogica e devastante sentenza della Sezione prima civile della Corte di Cassazione n. 481/1998, emessa il 24 settembre 1997 e depositata in Cancelleria il 20 gennaio 1998 (9) in cui viene affermato che la legge 3 dicembre 1931 n. 1580 "Nuove norme per la rivalsa delle spese di ospedalità e manicomiali" «*presenta – pur nel quadro affatto peculiare delle vigenti norme sul Servizio sanitario nazionale – un indubbio margine di affidabilità proprio alla ipotesi – alla quale non fa ostacolo la sussistenza di una "degenza" geriatrica, anziché un ricovero per terapie – di un servizio socio-assistenziale reso a domanda, con anticipazione degli oneri da parte del Comune, e il diritto dell'Ente*

(9) Il collegio giudicante era composto da Renato Sgroi, Presidente; Giovanni Olla, Vincenzo Ferro e Alberto Pignataro, Consiglieri, nonché dal relatore Luigi Macioce.

*di agire direttamente nei riguardi del ricoverato (sulla base della convenzione stipulata e nei limiti statuiti in attuazione delle norme regionali) e/o, in via di "rivalsa" nei riguardi di coloro che sarebbero stati obbligati alla prestazione alimentare durante il periodo della degenza».*

In primo luogo è deplorabile che i giudici della Corte di Cassazione non abbiano tenuto conto che il ricoverato, in base alla legge 833/1978, aveva diritto alle cure ospedaliere gratuite e senza limiti di durata (10). In ogni caso è irragionevole la contrapposizione fra «*degenza geriatrica*» e «*ricovero per terapia*», come se gli anziani malati cronici non autosufficienti non avessero l'imprescindibile esigenza di cure sanitarie.

Nella sentenza della Corte di Cassazione si arriva altresì all'assurdo di ritenere corretto il ricovero del malato cronico non autosufficiente in un «*servizio socio-assistenziale*», senza rilevare che l'espulsione dal settore sanitario era praticato illegittimamente anche per porre a carico del paziente oneri non dovuti. Inoltre – altra fuorviante affermazione – nella sentenza in oggetto veniva affermato che detto ricovero era stato «*reso a domanda*», quando è arcinoto che il trasferimento degli anziani cronici non autosufficienti nelle strutture socio-assistenziali è una gravissima e illegittima imposizione, poiché viene violato il diritto alle cure sanitarie sancito dall'articolo 32 della Costituzione.

Occorre altresì ricordare che il diritto alle cure ospedaliere degli anziani cronici non autosufficienti era stato confermato dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 10150/1996, emessa il 16 gennaio 1996, depositata in Cancelleria il 20 novembre dello stesso anno, in cui veniva correttamente rilevato che «*le prestazioni sanitarie, al pari di quelle di rilievo sanitario, sono oggetto di un diritto soggettivo, a differenza di quelle socio-assistenziali alle quali l'utente ha solo un interesse legittimo*»; era pertanto precisato che la distinzione fra malati acuti e malati

(10) La legge 833/1978 obbligava e obbliga il Servizio sanitario nazionale a provvedere «*alla tutela della salute degli anziani, anche al fine di prevenire e rimuovere le condizioni che possono concorrere alla loro emarginazione*» e a fornire loro le necessarie cure, comprese quelle ospedaliere, qualunque siano «*le cause, la fenomenologia e la durata*» delle malattie. La legge 833/1978 ha confermato il diritto alle cure sanitarie, comprese quelle ospedaliere garantite e senza limiti di durata, sancito in precedenza dalle leggi 841/1953, 692/1955, 132/1968 e 386/1974.

cronici è «*contra legem e, come tale, disapplicabile dal giudice ordinario*».

Dunque il provvedimento n. 481/1998 non solo si poneva in netto contrasto con la sopra citata sentenza n. 10150/1996 della stessa Corte di Cassazione, ma presentava altresì un'altra grave irregolarità.

Infatti poiché la legge 1580/1931 prevedeva la rivalsa solo nei casi in cui «*i ricoverati non si trovino in condizione di povertà*» (11) la Corte doveva accertare se l'anziano ricoverato era o non era in condizioni di povertà (12).

È altresì eloquente che i giudici non si erano nemmeno preoccupati di verificare se le figlie possedevano le risorse economiche sufficienti per la corresponsione della somma di 20 milioni delle ex lire richiesta dal Comune di Torino.

Inoltre i magistrati della Corte di Cassazione avevano ommesso di prendere in considerazione l'articolo 3 della legge 1580/1931, richiamato nella citata circolare del Ministero dell'interno, in cui veniva ricordato che «*per ovvie considerazioni è opportuno che le Amministrazioni dei Comuni (cui gli ospedali [...] sono tenuti a notificare l'eventuale ricovero) avvertano, a loro volta, appena sia possibile, i congiunti dei ricoverati e ciò anche allo scopo di metterli in grado di provvedere, eventualmente, in altro modo all'assistenza dei loro congiunti*».

Il gravissimo errore compiuto dalla Corte di Cassazione viene ripetuto nella sentenza n. 3822/2001.

Dopo anni, accertasi degli sbagli commessi, la Corte di Cassazione aveva stabilito nella sentenza n. 3629/2004, emessa il 21 ottobre 2003 e depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2004 di assegnare al Tribunale di Genova gli

(11) In base alle leggi allora vigenti, gli anziani cronici non autosufficienti, se indigenti, avevano il diritto esigibile alle cure gratuite e senza limiti di durata.

(12) Negli anni '30 la rivalsa prevista dalla legge 1580/1931 non era ammessa nei confronti dei congiunti delle persone prive di mezzi economici in quanto per detti soggetti le cure ospedaliere erano gratuite. Inoltre, in base alla circolare n. 25200-I emanata il 29 gennaio 1932 dal Ministero dell'interno, veniva precisato che l'azione di rivalsa «*non è esperibile quando la condizione di povertà, pur non esistendo al momento del ricovero, sia successivamente sopravvenuta e, comunque, sussista nel tempo in cui si intende di sperimentare l'azione*». Di conseguenza, poiché la persona ricoverata non aveva le risorse economiche per il pagamento dell'intera retta, doveva evidentemente essere considerata in condizioni di povertà relativa. Ne consegue che il Comune di Torino non poteva richiedere alcun contributo economico alle due figlie, costrette – invece – a versare ben 20 milioni delle ex lire.

accertamenti relativi alla «*sussistenza del presupposto della situazione di indigenza cui l'articolo 1, terzo comma della legge n. 1580/1931 subordina l'azione di rivalsa*».

Infine occorre tener presente che, pur non essendo state nel frattempo approvate norme riguardanti le rivalse, la legge 1580/1931 è stata cancellata dall'articolo 24, allegato A, n. 446 della legge 133/2008 che ha abrogato le leggi considerate non più applicabili.

### **La cantonata di un giudice del Tribunale di Milano**

La sentenza n. 481/1998 della Corte di Cassazione aveva spalancato le porte delle Regioni, delle Province, delle Asl, dei Comuni e degli altri gestori delle attività socio-assistenziali, che avevano intensificato le loro iniziative rivolte alla pretesa di contributi economici ai congiunti di persone non autosufficienti, creando serie difficoltà all'azione del Csa, rimasto praticamente solo ad affrontare le questioni anche sotto l'aspetto giuridico-amministrativo.

Una solenne cantonata era stata presa da un giudice del Tribunale di Milano che nella sentenza n. 1609 del 6 marzo 2007 aveva semplicemente ommesso di considerare la parola “non”. Infatti nel provvedimento aveva scritto che il testo della legge era il seguente: «*Allo scopo di ottenere dai ricoverati che si trovino in condizioni di povertà, e in caso di loro morte, dagli eredi legittimi e testamentari, la rivalsa delle spese di ospedalità o manicomiale, le amministrazioni degli ospedali, dei Comuni o dei manicomi pubblici, sulla base degli accertamenti eseguiti, comunicano, mediante lettera raccomandata spedita per posta con ricevuta di ritorno, ai singoli obbligati l'ammontare delle somme da rimborsare, i motivi per cui viene chiesto il rimborso e le modalità di pagamento*».

Il giudice non solo aveva ommesso la parola “non” riguardante le condizioni di povertà (13), ma si era addirittura “dimenticato” di verificare le condizioni economiche dell'anziano ricoverato al fine di accertare se era o non era in condizioni di povertà!

(13) La legge 1580/1931 prevedeva la rivalsa esclusivamente nei confronti dei parenti dei ricoverati che «*non si trovino in condizioni di povertà*». Infatti, come ho già osservato, in quel periodo le cure manicomiali e ospedaliere erano gratuite per le persone indigenti.

Inoltre, poiché la richiesta della contribuzione riguardava il periodo giugno-dicembre 2001, il giudice avrebbe dovuto tener conto che nel frattempo erano stati approvati l'articolo 25 della legge 328/2000 ed i relativi decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 in base ai quali l'assistito deve contribuire esclusivamente con le proprie personali risorse economiche, senza alcun onere per i congiunti conviventi o non conviventi (14).

### **Prese di posizione contro la sentenza 481/1998**

1. In due articoli (15) il giurista Massimo Dogliotti aveva precisato motivate riserve in merito alla decisione della Corte di Cassazione di ritenere applicabili le norme sulla rivalsa previste dalla legge 1580/1931. Infatti la stessa Corte di Cassazione nella sentenza n. 7989/1994 aveva affermato che, dopo la legge 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale, il recupero delle spese di ospedalità non era più disciplinato dalla sopra citata legge 1580/1931.

Fra le gravi carenze della sentenza n. 481/1998, Massimo Dogliotti aveva altresì rilevato: l'omessa valutazione della condizione di povertà del paziente, la citazione a sproposito della legge 6972 del 1890 perché l'articolo 78 «prevede soltanto il recupero delle spese a carico del ricoverato risultato non indigente»,

(14) Cfr. il mio articolo "Contributi economici illegittimamente 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.

(15) Cfr. Massimo Dogliotti, "La Cassazione ed i contributi richiesti ai parenti dei ricoverati", *Prospettive assistenziali*, n. 123, 1998 e "Parenti dei ricoverati: sono illegittime le rivalse dell'ente erogatore e la sottoscrizione dell'impegno a pagare le rette", *Ibidem*, n. 125, 1999. L'Autore aveva anche rilevato che la sentenza 481/1998 «risolve definitivamente soltanto una specifica controversia, ma non ha certo efficacia erga omnes e non costituisce precedente vincolante».

l'affermazione dei giudici della Cassazione secondo cui l'articolo 1 della legge 1580/1931 regolerebbe la rivalsa delle spese dei ricoveri di natura assistenziale mentre si riferisce agli oneri di degenza ospedaliera, il mancato accertamento sul contrasto, peraltro notevole della legge 1580/1931 «con la logica e le caratteristiche del sistema sanitario nazionale, introdotto dalla riforma del 1978». Concludeva il giurista puntualizzando che «allo stato attuale della nostra legislazione, una norma di rivalsa verso i parenti (...) da parte degli enti erogatori, appare assolutamente inesistente».

2. Assai importante e significativa la nota del Direttore generale del Ministero dell'interno, Ufficio studi e affari legislativi, Del Mese, dell'8 giugno 1999, prot. 190 e 412 B, 5 in cui veniva precisato che «non si ravvisano ragioni che possano indurre a rivedere l'orientamento espresso da questo Ministero nella nota n. 12287 del 27 dicembre 1993 e condiviso dal Dipartimento affari sociali nelle note in data 15 aprile 1994, 28 ottobre 1995 e 29 luglio 1997, secondo il quale le pubbliche amministrazioni non potrebbero imporre ai familiari degli utenti dei servizi socio-assistenziali, tenuti per legge agli alimenti, la partecipazione alle relative spese di gestione, in assenza di specifiche norme di legge in tal senso» aggiungendo quanto segue: «Si esprimono inoltre perplessità, nonostante la sentenza n. 481/1998 della Corte Suprema di Cassazione - Sezione Prima Civile, in data 24 settembre 1997, depositata il 20 gennaio 1998, sulla possibilità di individuare tali norme nella legge 3 dicembre 1931, n. 1580, la quale – a prescindere dalla sua perdurante vigenza o meno – si limita a prevedere l'azione di rivalsa nei confronti dei congiunti tenuti per legge agli alimenti da parte degli ospedali, dei Comuni o dei manicomi pubblici, relativamente alle spese di ospedalità o manicomiali».

### **LE FOLLI SPESE PER GLI ARMAMENTI**

Nell'articolo "Troppe armi e poche risorse per la pace" (*La Stampa* del 31 agosto 2012), Ban Ki-Moon, Segretario generale dell'Onu, ha affermato che «lo scorso anno, la spesa militare globale ha superato i 1.700 miliardi di dollari, cioè più di 4,6 miliardi al giorno, somma che, da sola, è quasi il doppio del bilancio delle Nazioni Unite per un anno intero. Questa ingente somma include miliardi di dollari destinati alla modernizzazione degli arsenali militari nei prossimi decenni. È difficile trovare una spiegazione a un tale livello di spesa militare in un mondo post-guerra fredda e in un contesto di crisi finanziaria globale. Gli economisti lo definirebbero un "costo opportunità". Io preferisco chiamarlo opportunità nuove perse. Gli stanziamenti per gli armamenti nucleari sono maturi per sopportare tagli profondi».