

CONSIDERAZIONI SULLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO RIGUARDANTE GLI OBBLIGHI DI SOLIDARIETÀ FAMILIARE

Nella sentenza n. 6674/2012, decisa il 6 luglio 2012 e depositata in Segreteria il 21 dicembre dello stesso anno, riguardante il ricorso presentato da G. P. contro il Comune di Bergamo, la Sezione terza del Consiglio di Stato ha «*confermato l'indirizzo giurisprudenziale seguito costantemente da questo Consiglio di Stato a partire dalla sentenza n. 1607/2011 (1), a cui fanno seguito le sentenze n. 5185/2011 e quelle recentissime di questa Sezione n. 4071/2012, n. 4077/2012, n. 4085/2012 e 5782/2012 in favore della immediata precettività del principio di cui all'articolo 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109/1998, di evidenziazione della situazione economica del solo assistito, anziché di quella del nucleo familiare, in relazione alle modalità di contribuzione al costo di determinate prestazioni rivolte a persone con disabilità grave e anziani non autosufficienti con handicap permanente grave*».

Tuttavia, dopo la sopra riportata validissima premessa, nella sentenza in oggetto viene sorprendentemente affermato che «*l'applicazione del principio di cui all'articolo 3, comma 2 ter (...) non implica affatto che i familiari siano sottratti ai doveri di solidarietà e di assistenza verso l'assistito e quindi a qualsiasi altra forma di compartecipazione all'assistenza del disabile che la normativa integrativa o le intese tra gli enti erogatori e le famiglie possono prevedere*».

Com'è evidente, occorre promuovere in tutta la misura del possibile la permanenza a casa loro delle persone (minori, adulti, anziani) in difficoltà, soprattutto se non autosufficienti (2),

(1) Cfr. l'articolo "Sentenza importantissima del Consiglio di Stato sulle contribuzioni economiche", *Prospettive assistenziali*, n. 174, 2011.

(2) Ricordiamo che le organizzazioni aderenti al Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base e lo stesso Csa hanno operato attivamente a favore della domiciliarità. Fra le iniziative intraprese segnaliamo: l'approvazione della legge 431/1967 sull'adozione speciale a seguito della quale nel nostro Paese sono stati finora adottati oltre 140mila minori, mentre il numero dei fanciulli istituzionalizzati è diminuito dai 310mila del 1962 agli attuali 20-30mila; l'introduzione nel nostro ordinamento dell'affidamento familiare a scopo educativo; le azioni condotte per il riconoscimento della priorità delle prestazioni domiciliari anche per i soggetti con handicap gravemente invalidante; l'istituzione, insieme al compianto Prof. Fabrizio Fabris, del servi-

ma le relative iniziative non possono mai avere, nell'interesse preminente dei soggetti deboli, alcuna connotazione coercitiva.

Inoltre, com'è ovvio, occorre preventivamente accertare che non vi siano controindicazioni circa l'idoneità di coloro che volontariamente assumono il frustante impegno di accudire persone con limitata o nulla autonomia.

Infine è indispensabile che gli enti tenuti ad intervenire (Asl e Comuni) assicurino le prestazioni di loro competenza, comprese quelle di emergenza, e garantiscano il tempestivo rimborso forfettario delle spese vive sostenute dai congiunti o dalle terze persone che, provvedendo alle esigenze del soggetto colpito da patologie e/o da handicap invalidanti, svolgono attività attribuite dalla legge al Servizio sanitario nazionale e ai Comuni.

A questo riguardo è assai importante la stipula di accordi in cui siano precisati i compiti dell'Asl, dell'ente gestore delle attività socio-assistenziali e della persona (da noi denominata "accuditore") che provvede alle prestazioni domiciliari (3).

Poiché non risulta che vi siano norme coercitive riguardanti l'auspicata «*solidarietà familiare*» (intesa come obbligo dei congiunti di svolgere attività di competenza delle Asl e dei Comuni) nei riguardi delle persone con patologie e/o handicap invalidanti e non autosufficienti, c'è la necessità di intervenire secondo i principi del volontariato.

Risultano pertanto molto discutibili le succitate affermazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 6674/2012.

Disapplicare numerose norme previste per il sostegno dei nuclei familiari in difficoltà

Mentre i magistrati del Consiglio di Stato prendono giustamente in considerazione l'im-

zio di ospedalizzazione a domicilio dei malati acuti e cronici, nonché la promozione della Petizione popolare nazionale per il riconoscimento del prioritario diritto alle prestazioni domiciliari delle persone non autosufficienti, di cui è in corso la raccolta delle adesioni e delle firme.

(3) Cfr. l'articolo "Impegni sottoscritti dall'Asl To3 e dal Cisap con il figlio per la cura a domicilio della madre non autosufficiente", *Prospettive assistenziali*, n. 169, 2010.

portanza delle relazioni fra i soggetti ricoverati ed i componenti dei loro nuclei familiari, occorre ricordare che quasi ovunque sono completamente disapplicate le norme della legge 328/2000 riguardanti il sostegno ai congiunti dei soggetti disabili (articolo 14), delle persone anziane non autosufficienti (articolo 15) e la valorizzazione delle responsabilità familiari (articolo 16). L'omessa applicazione è causata non solo dai rilevanti tagli disposti per il settore sanitario e socio-assistenziale, ma anche per il colpevole disinteresse di molte istituzioni.

Fra gli aspetti negativi presenti purtroppo in numerose zone del nostro Paese segnaliamo:

- l'assenza o l'insufficienza dei sostegni occorrenti per i familiari in difficoltà a causa della presenza di congiunti non autosufficienti;
- l'insufficiente ammontare dell'indennità di accompagnamento (euro 499,27 mensili, corrispondenti a 16,37 euro al giorno) per i soggetti che necessitano di essere sorvegliati 24 ore su 24, alzati, vestiti, imboccati, puliti (spesso è presente anche la doppia incontinenza);
- sono quasi sempre inesistenti i piani assistenziali individualizzati, i cui testi dovrebbero essere consegnati ai congiunti per le opportune verifiche.

Vi sono anche numerose situazioni di ricovero di detti soggetti presso strutture situate anche molto lontane dalla zona di residenza dei congiunti.

Inoltre, come emerge abbastanza sovente, vi sono strutture in cui i ricoverati non autosufficienti subiscono violenze e abusi anche molto gravi.

La mancata emanazione del decreto amministrativo

Nella sentenza in oggetto viene altresì affermato che non è stato emanato il decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998.

Al riguardo, come abbiamo più volte precisato su questa rivista, premesso che – com'è noto – la mancata emanazione di un decreto amministrativo non può ritardare o annullare l'attuazione di una legge, occorre tener presente che il decreto è stato sostituito dalla legge 328/2000 (4).

(4) Cfr. il punto 5 dell'articolo "È illogica e devastante la sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale sulle contribuzioni economiche", *Ibidem*, n. 180, 2012.

Violate le norme sulla riservatezza dei dati personali

Nella sentenza in oggetto, sulla base degli asseriti doveri di solidarietà e di assistenza che i familiari avrebbero nei confronti del soggetto ricoverato presso strutture residenziali, viene ritenuta legittima la richiesta dell'Isee, Indicatore della situazione economica equivalente, di tutto il nucleo familiare di appartenenza del congiunto assistito, in quanto – si legge nella sentenza in oggetto – consente di individuare «l'arco delle persone a cui fanno capo doveri di solidarietà e di assistenza verso il disabile connessi ai restanti compiti propri del nucleo familiare di appartenenza».

Da un lato il Consiglio di Stato non precisa quali siano detti «*restanti compiti propri del nucleo familiare di appartenenza*»: a nostro avviso, detta mancata elencazione è la diretta conseguenza dell'assenza nel nostro ordinamento di norme giuridiche sul problema.

In secondo luogo non si comprende in base a quali principi i succitati obblighi riguarderebbero solo il nucleo familiare di appartenenza (e cioè quello dei familiari conviventi al momento del ricovero) e non ai congiunti non conviventi ma aventi lo stesso grado di parentela di coloro che, secondo la sentenza n. 6674/2012 dovrebbero essere tenuti a svolgere i «*restanti compiti*».

Ne consegue – a nostro avviso – che la richiesta dell'Isee riguardante il nucleo familiare delle persone con patologie e/o handicap invalidanti e non autosufficienti viola le norme sulla riservatezza dei dati personali, come stabilito dal decreto legislativo n. 196 del 2003.

Criteri ulteriori di selezione dei beneficiari

L'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 stabilisce che «*gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere (...), accanto all'indicatore della situazione economica equivalente, come calcolato ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, criteri ulteriori di selezione dei beneficiari*».

In violazione alla sopra citata disposizione nella sentenza in oggetto viene sostenuto che «*la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che gli enti erogatori possono legittimamente estendere l'ambito previsto dal decreto*

(segue alla pag. 40)

legislativo n. 109/1998 ai familiari civilmente obbligati ex articolo 433 del Codice civile».

Viene altresì precisato che «*tale estensione è finalizzata esclusivamente a definire la situazione economica di ciascun assistito in relazione a tutte le risorse cui può potenzialmente attingere*». Tuttavia nella sentenza non sono precisate quali siano dette risorse e non sono nemmeno indicate le possibilità di utilizzo. Viene però giustamente puntualizzato che le stesse risorse non possono essere utilizzate per contribuire al pagamento della retta di ricovero (5).

Ciò premesso è singolare che la frase «*criteri ulteriori di selezione dei beneficiari*» venga intesa in senso diametralmente opposto rispet-

(5) Nella sentenza in oggetto viene riportato il 6° comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 109/1998 che sancisce il divieto per gli enti pubblici di pretendere contributi economici dai congiunti tenuti agli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice civile.

to a quanto stabilito dal legislatore. Infatti la parola «*selezione*» ha l'evidente significato di scelta, di riduzione del numero dei beneficiari e non, come interpreta il Consiglio di Stato, di estensione dell'ambito degli interventi previsti dal decreto legislativo 109/1998.

D'altra parte l'asserita estensione contrasta con l'articolo 23 della Costituzione in base al quale «*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*», tenuto conto che i Comuni non hanno alcun potere legislativo.

Riteniamo pertanto che gli enti preposti alla gestione dei servizi socio-assistenziali abbiano la facoltà di prendere in considerazione solo una parte dei componenti del nucleo familiare, ad esempio non tener conto, nei casi di assistenza a persona autosufficiente, delle risorse economiche di uno o più congiunti conviventi.