

DOPO ANNI DI INIZIATIVE INTRAPRESE DAL CSA IL CONSIGLIO DI STATO CONFERMA LE NOSTRE POSIZIONI SUI CONTRIBUTI ECONOMICI *

FRANCESCO SANTANERA

Mentre continuava l'intensa azione del Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, volta ad ottenere dalle Regioni, dai Comuni e dalla magistratura la corretta attuazione dell'articolo 25 della legge 328/2000 e dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 in base ai quali i soggetti con handicap in situazione di gravità e gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti devono contribuire al costo delle prestazioni socio-sanitarie esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche (redditi e beni, dedotte le franchigie di legge), e quindi senza alcun onere a carico dei

* Ventiduesimo 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; "L'assurda e deleteria sentenza della Corte di Cassazione n. 481/1998 sulle contribuzioni economiche", n. 181, 2013; "Il decreto legislativo 130/2000 sulle contribuzioni economiche: un'altra importante conquista del volontariato dei diritti", n. 182, 2013; "Contributi economici illegittimi: ulteriori azioni del Csa volte ad ottenere il rispetto delle leggi vigenti", n. 183, 2013.

congiunti conviventi o non conviventi, era caduta sul Csa un'altra pesante tegola.

Infatti il Consiglio di Stato aveva emanato in data 9 novembre 2010 la sentenza 551/2011, depositata in Segreteria il 26 gennaio 2011, in cui aveva preso in esame la sentenza del Tar della Lombardia, Sezione staccata di Brescia, n. 1470/2009.

Senza tenere in alcuna considerazione le succitate norme di legge, il Consiglio di Stato aveva inopinatamente sostenuto quanto segue: *«È fuori discussione che occorre tener presente la situazione reddituale complessiva del nucleo familiare, e non solo quella del soggetto svantaggiato, essendo evidente il concorso del reddito complessivo del nucleo in parola per la sussistenza del soggetto in parola, mentre la compartecipazione del Comune (per l'assistenza al concorso del reddito) e della Regione (per le necessità sanitarie) è vicenda che trova conforto nella ripartizione degli interventi e non può pensarsi che nella specie si verta esclusivamente in ambiti di assistenza sanitaria, la quale ha solo riferimento a questioni che attengono alla salute del soggetto e non anche e non soltanto alle sue condizioni economiche».*

In sostanza, mentre come ho segnalato in precedenza i soggetti con handicap grave e gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti dovevano contribuire in base alle loro personali risorse economiche, il Consiglio di Stato nella sentenza in oggetto affermava esattamente il contrario, sostenendo – infischiandosi delle norme in vigore – che dovevano essere presi in considerazione i redditi familiari (1).

La sentenza in oggetto era stata particolarmente apprezzata dal Sindaco di Varese che ricopriva anche le funzioni di Presidente dell'Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) della Lombardia. Non solo aveva manifestato *«grande soddisfazione»*, ma aveva addi-

(1) Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 551/2011 fa sempre e solo riferimento ai redditi, mentre in base ai decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 occorre giustamente tenere conto anche dell'ammontare dei patrimoni mobiliari e immobiliari posseduti dalla persona che riceve le prestazioni socio-sanitarie, calcolati nella misura del 20% per gli importi superiori alle franchigie previste dai succitati provvedimenti.

riatura affermato che il provvedimento «ristabiliva» un principio fondamentale di giustizia (2).

Gli interventi del Csa

Di fronte alle inaccettabili affermazioni sopra riportate, in data 1° e 7 febbraio 2011 il Csa aveva segnalato ai Presidenti e ai Componenti del Consiglio di Stato le devastanti conseguenze derivanti dalle anomale e allarmanti affermazioni contenute nella sentenza n. 551/2011, evidenziando, fra l'altro, quanto segue:

1. «l'attribuzione di oneri economici ai congiunti dei soggetti con handicap intellettuale e limitata o nulla autonomia, degli anziani cronici non autosufficienti, dei malati di Alzheimer o di altre forme di demenza senile, ha provocato l'impovertimento e in molti casi la miseria economica di decine di migliaia di nuclei»;

2. «secondo il documento predisposto nell'ottobre del 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Ministro per la solidarietà sociale "nel corso del 1999 2 milioni di famiglie sono scese sotto la soglia della povertà a fronte del carico di spese sostenute per la 'cura' di un componente affetto da una malattia cronica"»;

3. «a seguito dell'entrata in vigore delle norme sopra citate (articolo 25 della legge 328/2000 e dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000) la situazione è migliorata, ma il IV Rapporto del Ceis Sanità, Università di Tor Vergata di Roma segnala la "presenza nel nostro Paese di uno 'zoccolo duro' di iniquità sociale, numericamente rappresentato dalle famiglie che impoveriscono e da quelle che sostengono spese 'catastrofiche'. In termini assoluti si tratta di un fenomeno ragguardevole, che coinvolge complessivamente oltre 1 milione e 200mila nuclei familiari»;

4. «i lavoratori del settore pubblico e privato ed i datori di lavoro versano contributi previdenziali aggiuntivi imposti dal Parlamento con le leggi 841/1953 e 692/1955 quale contropartita al riconoscimento del diritto dei pensionati

(2) Pare evidente che il Sindaco di Varese (e purtroppo anche altri esponenti politici) interpreti il primo comma dell'articolo 38 della Costituzione («Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale») non come un principio che obbliga le istituzioni a provvedere, ma come vincolo imposto ai familiari, magari compresi i congiunti non conviventi fino al 6° grado. In sostanza questa impostazione considera di fatto i congiunti delle persone colpite da patologie e/o handicap invalidanti come responsabili sotto il profilo economico della mancanza di salute dei loro familiari.

dei due succitati settori e dei relativi congiunti conviventi di qualsiasi età alle cure sanitarie, compreso il ricovero ospedaliero gratuito e senza limiti di durata»;

5. «non solo i succitati oneri aggiuntivi continuano ad essere introitati dallo Stato, ma agli anziani colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza viene richiesto (giustamente) di contribuire alle spese relative alle cure socio-sanitarie sulla base delle loro personali risorse»;

6. «le competenze delle Regioni, comprese quelle a statuto speciale, in materia di sanità e assistenza riguardano esclusivamente le persone che ricevono direttamente le relative prestazioni e nessun altro cittadino, compresi i parenti conviventi o non conviventi»;

7. «per quanto concerne i rapporti fra i parenti si tratta di materia di esclusiva competenza dello Stato, com'è stabilito dalla lettera l) "Ordinamento civile" del 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione. Pertanto le Regioni non possono attribuire oneri ai parenti degli assistiti ultrasessantacinquenni non autosufficienti o dei soggetti con handicap in situazione di gravità».

La risposta del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa

Alle sopra indicate due lettere del Csa aveva risposto il Segretario del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa in data 1° aprile 2011, protocollo 0007899 nei seguenti termini: «Oggetto: esposti in data 1° e 7 febbraio 2011. Si comunica che il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa nella seduta del 25 marzo u.s., ha archiviato gli esposti indicati in oggetto, in quanto trattasi nella specie di aspetti di esercizio della funzione giurisdizionale non soggetti, in quanto tali, al sindacato dell'organo di autogoverno, sottolineando, altresì, che nel frattempo è intervenuta la sentenza n. 1607/2011, nella quale la Vª Sezione del Consiglio di Stato, in relazione ad analoga fattispecie, concernente disabili gravi o anziani non autosufficienti, afferma il principio che la situazione economica da prendere in considerazione ai fini dell'Isee è quella relativa al solo assistito».

Le validissime sentenze n. 1607 e 5185/2011 del Consiglio di Stato

Di rilevante valore umano, familiare e sociale è la succitata sentenza n. 1607/2011 emanata

dal Consiglio di Stato il 15 febbraio 2011 e depositata in Segreteria il 16 marzo successivo in cui viene finalmente stabilito che l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito (soggetto con handicap permanente grave o ultrasessantacinquenne non autosufficiente) contenuta nei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 «*costituisce uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme nell'intero territorio nazionale*» a cui «*sia il legislatore regionale sia i regolamenti comunali devono attenersi*» (3).

Ricordo altresì che con la sentenza n. 5185 del 31 maggio 2011 depositata in Segreteria 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 ai 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 di 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)*».

Si tenga presente che le norme di legge riguardanti i soggetti con handicap grave sono identiche a quelle concernenti gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti.

(3) Con la sconcertante sentenza n. 296/2012 la Corte costituzionale ha stabilito che le norme dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non fanno parte dei livelli essenziali di assistenza, ma, contrariamente a quanto è stato asserito da alcuni commentatori (ad esempio Annalisa Gualdani) e da qualche sentenza (vedi la n. 326/2013 del Tar del Piemonte) la Corte costituzionale non ha sostenuto – né poteva farlo – che detti provvedimenti non rientrano più fra le disposizioni di legge in vigore. Cfr. Massimo Dogliotti, "Sul contributo chiesto ai parenti degli assistiti in tempi di crisi economica", *Famiglia e diritto*, n. 7, 2013. Commenti sulla illogica e devastante sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale sono contenuti nei numeri 180, 2012 e 181, 2013 di questa rivista.

Richieste economiche illegittime

Purtroppo vi sono stati e vi sono gestori di Rsa, Residenze sanitarie assistenziali (la nuova denominazione dei cronici) che, approfittando della non conoscenza delle norme vigenti da parte dei ricoverati e dei loro congiunti, nonché del colpevole disinteresse di numerose istituzioni, pretendono il versamento di somme superiori a quelle stabilite dalle disposizioni nazionale e/o regionali.

Dette richieste possono riguardare l'importo della retta alberghiera, il cui ammontare non può mai essere superiore alla quota sanitaria versata dalle Asl, com'è stabilito in modo incontrovertibile dai Lea, Livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria.

Altra illegittimità riguarda l'imposizione del pagamento di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle che i gestori delle Rsa hanno concordato con la Regione ed i Comuni.

Ad esempio nel 2008 la Rsa Anni Azzurri di Santena (Torino) aveva inserito nelle fatture indirizzate ai ricoverati e/o ai loro congiunti la dicitura «*Supplemento accessori ulteriori ex Dgr 17-1522*» non solo senza indicare l'anno in cui la succitata delibera era stata approvata (forse per rendere più difficile l'individuazione), ma soprattutto senza precisare quali fossero i servizi aggiuntivi.

Ma l'aspetto più preoccupante era la constatazione che detti servizi mai erano stati richiesti: si trattava dell'installazione dell'impianto dell'aria condizionata, la cui spesa rientra nel normale funzionamento della struttura, e nell'istituzione della guardia medica 24 ore su 24 il cui costo deve essere corrisposto interamente dall'Asl.

Tuttavia la questione ancora più allarmante concerne l'obbligo imposto da quasi tutti i gestori delle Rsa ai ricoverati o ai loro congiunti di sottoscrivere accordi privati, denominati spesso "contratti di ospitalità". È un vero e proprio imbroglio. Infatti la degenza presso le Rsa è un diritto assolutamente analogo al ricovero presso gli ospedali pubblici e alla frequenza dei bambini della scuola dell'obbligo, per il cui accesso degli aventi diritto mai è stata richiesta la sottoscrizione di impegni.

I gestori delle Rsa impongono i contratti di ospitalità al solo fine di poter riscuotere direttamente dai ricoverati o da coloro che li rappresentano l'intera quota alberghiera. Invece detta quota è a carico dei degenti solamente nell'ambito delle loro personali risorse economiche

(redditi e beni) e dovrebbe essere versata ai Comuni.

Incamerando l'intera quota alberghiera i gestori delle Rsa non devono sottostare ai tempi lunghi dei Comuni: pertanto i contratti di ospitalità sono molto convenienti per le loro tasche, anche se costringono i congiunti ad anticipare l'integrazione della quota alberghiera di competenza dei Comuni singoli o associati, che sono tenuti a corrispondere in tutti i casi in cui il ricoverato non possieda le somme necessarie per coprire l'intera retta alberghiera.

Sulla base delle considerazioni sopra riportate il Csa ha ottenuto dalla Giunta della Regione Piemonte l'emanazione delle delibere n. 44/2009 e 64/2010 in base alle quali i contratti di ospitalità sono sostituiti da un regolamento predisposto dalla stessa Giunta che «*costituisce lo strumento fondamentale per definire e rendere trasparenti i rapporti ed i reciproci diritti/doveri fra le strutture residenziali socio-sanitarie e gli utenti, i familiari e/o chi li rappresenta*» (4).

L'imposizione della sottoscrizione dei contratti di ospitalità è anche utilizzata dai gestori delle Rsa per imporre non solo l'illegittimo versamento di cauzioni (spesso infruttifere), ma anche clausole vessatorie, anch'esse non ammesse dalle leggi vigenti, come ad esempio l'obbligo di accettare le dimissioni dell'infermo sulla base dell'autonoma decisione dello stesso gestore (5).

Da notare che quasi sempre le iniziative assunte dal Csa e dalla Fondazione promozione sociale onlus a difesa del diritto alle cure socio-sanitarie domiciliari e residenziali degli anziani malati cronici non autosufficienti e delle persone con demenza senile non sono state sostenute né dai loro familiari, né dalle organizzazioni di volontariato e dai Sindacati Cgil, Cisl e Uil, con la sola eccezione della sezione di Torino e provincia dello Spi-Cgil.

(4) Cfr. Maria Grazia Breda, "Aboliti in Piemonte i contratti di ospitalità per il ricovero presso Rsa sostituiti da un regolamento regionale", *Prospettive assistenziali*, n. 171, 2010. Si osservi che nella sentenza della Sezione di Brescia del Tar della Lombardia n. 1457/2009 viene precisato che è «*fuori luogo anche la prassi di far sottoscrivere ai familiari dell'assistito un impegno al pagamento dell'intera retta al momento dell'ammissione nelle residenze*».

(5) Cfr. gli articoli pubblicati su *Prospettive assistenziali*: "L'integrazione delle rette di ricovero assistenziale da parte degli enti pubblici: un altro imbroglio", n. 142, 2003; Francesco Santanera, "L'accreditamento delle strutture residenziali: una procedura utilizzata anche per negare i diritti agli utenti", n. 148, 2004; "Inaccettabile il contratto imposto dalla Rsa Fondazione Sant'Erasmo agli anziani malati non autosufficienti", n. 164, 2008.

Per quanto riguarda i Giudici tutelari l'unico intervento positivo che conosco è quello di Varese (6).

Conclusioni

Come risulta da questo e dai miei precedenti articoli, il Csa ha svolto un ruolo fondamentale per ottenere l'emanazione delle norme in base alle quali gli assistiti, se si tratta di soggetti con handicap in situazione di gravità o di ultrasessantacinquenni non autosufficienti, devono contribuire alle spese relative alle prestazioni socio-sanitarie ricevute esclusivamente in base alle loro personali risorse, nonché il rispetto di dette disposizioni da parte delle Regioni, delle Asl e dei Comuni.

Enormi difficoltà sono state frapposte soprattutto dai Sindacati Cgil, Cisl e Uil che mentre giustamente pretendono l'erogazione di sussidi economici ai cassaintegrati e ai disoccupati indipendentemente dalle risorse di detti soggetti e da quelle degli altri componenti dei loro nuclei familiari, stipulano intese con le istituzioni per obbligare i congiunti, in violazione delle vigenti norme, a farsi carico, anche sotto il profilo finanziario, dei loro parenti non autosufficienti.

Se è corretto considerare i cassintegrati ed i disoccupati nostri concittadini aventi diritto al sostegno sociale, lo stesso comportamento dovrebbe essere praticato nei riguardi dei soggetti con patologie e/o handicap gravemente invalidanti, tanto più che anche da un momento all'altro ognuno di noi può cadere in questa situazione.

Devo, purtroppo, anche precisare che nessuna organizzazione, salvo quelle aderenti al Csa, ha collaborato attivamente, durante tutto il percorso, iniziato nel maggio 1988, alle iniziative volte ad ottenere i positivi risultati raggiunti con le sopra citate sentenze n. 1607 e 5185 del 2011. Anzi vi sono alcune associazioni che si vantano di essere intervenute, ma non sono in grado di produrre la documentazione che confermi le loro asserzioni. Fra di esse non mancano quelle che avevano contrastato le azioni del Csa, stipulando accordi in cui, come ho documentato nel precedente mio articolo, venivano imposti contributi economici ai congiunti delle persone non autosufficienti a seguito di malattie e/o handicap gravemente invalidanti.

(6) Cfr. l'articolo "Importante decreto del Giudice tutelare di Varese sulle contribuzioni economiche", *Ibidem*, n. 178, 2012.