

CONTENUTI DI LEGGI IMPORTANTI CAPOVOLTI DA SENTENZE SCONCERTANTI

Anche se la maggior parte delle decisioni dei Tribunali ordinari, delle Corti di appello, della Corte di Cassazione, dei Tar (Tribunali amministrativi regionali) e del Consiglio di Stato sono conformi ai diritti sanciti dalle leggi vigenti a favore delle persone colpite da patologie e/o da disabilità invalidanti e da non autosufficienza, tuttavia – specialmente dopo la illogica e devastante sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 – sono stati emanati dalle sopra citate istituzioni, alcuni provvedimenti assolutamente inconcepibili (1).

La superata sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale

Come dovrebbe essere noto specialmente ai magistrati, la pessima sentenza n. 296/2012

(1) Fra le sentenze da noi ritenute molto negative segnaliamo quelle commentate in articoli pubblicati su questa rivista: "Tutti assolti per l'ospizio degli orrori", n.142, 2003 (si trattava della Comunità Cerutti di Rivoli (To) in cui «alcuni ospiti sarebbero anche stati seviziati, altri addirittura uccisi» come era stato riferito su "Torino Cronaca" del 29 gennaio 2003); "Preoccupante sentenza del Tribunale per i minorenni di Torino sull'adozione nei casi particolari", n. 162, 2008 (è stata concessa l'adozione nei casi particolari agli affidatari nonostante che il minore non fosse stato dichiarato in stato di adottabilità e la madre, che l'aveva sempre seguito anche nel corso dell'affidamento a scopo educativo, non avesse dato il consenso obbligatoriamente previsto dalla legge 184/1983); "Gravissime accuse a un gestore di case di cura private convenzionate con la Regione Piemonte e inaspettato non luogo a procedere", n. 162, 2008 (il processo era stato avviato dalla Procura di Torino con riferimento all'articolo 323 del Codice penale. Nel corso del procedimento era stato accertato che il gestore delle case di cura non era un pubblico ufficiale. Nella ripresa del procedimento, avvenuta molti mesi dopo con il cambiamento dell'imputazione – da abuso di potere di un pubblico ufficiale a quello di truffa nei confronti della Regione Piemonte per un importo di ben 15 miliardi di lire – il reato era stato dichiarato estinto per prescrizione non avendo la Procura e il Tribunale contestato all'imputato l'aggravante conseguente ad una precedente condanna del gestore per il reato di corruzione); "Preoccupante decisione del Consiglio di Stato a favore dell'Anmic", n. 168, 2009 (il Consiglio di Stato ha obbligato le Asl a continuare a trasmettere all'Anmic, Associazione nazionale mutilati e invalidi civili – e non alle altre organizzazioni – l'elenco delle persone sottoposte all'esame delle Commissioni preposte all'accertamento dell'invalidità); "Ordinanza allarmante del Consiglio di Stato: se mancano le risorse, negate le cure ai malati inguaribili?", n. 186, 2014 (si tratta dell'ordinanza n. 1894/2014); "Inquietante sentenza del Consiglio di Stato: imposti ai congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti oneri economici non previsti dalle leggi vigenti", n. 186, 2014 e "Il Consiglio di Stato sposa l'eugenetica sociale. Si riducono le risorse economiche ed ai disabili gravi e agli anziani malati cronici non autosufficienti non sono fornite le cure socio-sanitarie", n. 189, 2015.

della Corte costituzionale (2) è stata di fatto sostituita dalla sentenza n. 36/2013 che, sulla base delle disposizioni vigenti, ha evidenziato che – come ripetiamo continuamente – «*l'attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di anziani non autosufficienti* [identiche sono le norme riguardanti le persone con disabilità intellettiva o con autismo e limitata o nulla autonomia, n.d.r.] è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001»

Nella stessa sentenza la Corte costituzionale ha definito non autosufficienti le «*persone anziane o disabili che non possono provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l'aiuto determinante di altri*».

L'uso strumentale della "mancata" emanazione di un decreto amministrativo

Dopo la pubblicazione della sopra citata sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 il Consiglio di Stato nella sentenza n. 604/2013 e alcuni Tar hanno strumentalmente utilizzato, con rilevanti danni per le persone non autosufficienti perché affette da patologie e/o da disabilità intellettiva o da autismo e limitata o nulla autonomia, l'asserita omessa emanazione del decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 109/1998, come risulta modificato dal decreto legislativo n. 130/2000.

Anche se dovrebbe essere evidente che un decreto amministrativo non può modificare in nulla e per nessun motivo le disposizioni aventi valore di legge, come abbiamo segnalato più volte su questa rivista, non c'è stata alcuna omissione. Infatti il citato decreto legislativo n. 130/2000 reca la data del 3 maggio 2000. In

(2) La sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 è stata commentata nei seguenti articoli di questa rivista: "E' illogica e devastante la sentenza 296/2012 della Corte costituzionale sulle contribuzioni economiche", n. 180, 2012 e "La sconvolgente sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale", n. 181, 2013. Si veda altresì l'articolo di Francesco Santanera, "Le devastanti conseguenze della sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 sulle contribuzioni economiche", pubblicato sul n. 2, aprile -giugno 2013 de "Il diritto di famiglia e delle persone".

quel periodo il Parlamento stava discutendo la legge 328/2000 di riforma dell'assistenza e giustamente il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore aveva ritenuto corretto non emanare un decreto amministrativo finalizzato a «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza», visto che della questione stava occupandosi il Parlamento per la definizione di una legge che riguardava anche la finalità succitata. Reca la data dell'8 novembre 2000 la legge 328/2000 i cui articoli 14 "Progetti individuali per la persona disabile", 15 "Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti" e 16 "Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari" stabiliscono con norme molto precise proprio le iniziative volte a «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza». Risulta pertanto evidente che i Presidenti dei Consigli dei Ministri, che si sono succeduti a partire dal 13 novembre 2000 (data di pubblicazione della legge 328/2000), hanno giustamente ritenuto opportuno non emanare il decreto amministrativo di cui sopra, avendo il Parlamento precisato in modo dettagliatissimo le norme volte a «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza». Infatti detto decreto non poteva che ripetere le succitate norme della legge 328/2000. Ne consegue che è gravemente fuorviante asserire, come risulta dalla sentenza in oggetto, che l'emissione di detto decreto amministrativo è stata omessa, in quanto il decreto è stato sostituito dalle norme della legge 328/2000.

Sentenze sconcertanti

Tralasciando le sentenze illogiche sulle contribuzioni economiche (3) segnaliamo i seguenti provvedimenti.

a) **Sentenza n. 625/2014 del Tar della Toscana.** Nel ricorso presentato contro l'Unio-

(3) Per quanto concerne le sentenze assurde emanate in merito alla contribuzione si veda l'opuscolo dell'Associazione promozione sociale "Contributi economici illegittimamente imposti alle famiglie delle persone non autosufficienti", che viene inviato gratuitamente a coloro che lo richiederanno alla segreteria di questa rivista. Particolarmente significativo il capitolo "L'assurda e deleteria sentenza della Corte di Cassazione n. 481/1998 sulle contribuzioni economiche", in cui viene segnalata anche la solenne cantonata di un giudice del Tribunale di Milano. Altre sentenze molto negative sono commentate nel successivo capitolo "Il decreto legislativo 130/2000 sulle contribuzioni economiche: un'altra importante conquista del volontariato dei diritti".

ne dei Comuni montani del Casentino il signor A.B. chiedeva l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 444/A del 13 aprile 2010 riguardante «l'integrazione retta a favore della signora A.L. (...) ricoverata presso la struttura Rsa di Stia dal giorno 19 novembre 2009 nella misura del 65% della quota residua dell'integrazione retta pur essendo proprietaria della casa di abitazione nella misura del 50% e di considerare gli importi erogati quali anticipi da recuperare nei confronti del ricoverato o degli eventuali eredi così come previsto dal Regolamento» dell'Unione dei Comuni montani del Casentino.

Il Tar della Toscana, dopo aver rilevato che il nuovo Regolamento della sopra citata Unione «prevede che la compartecipazione è calcolata sul solo utente», aveva precisato che «la controversia riguarda solo la quota di compartecipazione relativa al periodo dal 19 novembre 2009 al 30 novembre 2010».

Ciò premesso il Tar della Toscana ha asserito che «la riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ha conferito alle Regioni competenza legislativa residuale sulla materia in questione». Ne sarebbe «conseguita l'inutilizzabilità degli strumenti precedentemente previsti per la definizione dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas) e in tale quadro, caratterizzato dalla perdurante mancanza di un'organica disciplina in materia, si inseriscono le previsioni di cui all'articolo 14 della legge regionale Toscana n. 66/2008, tra cui quella sospettata di illegittimità costituzionale; illegittimità peraltro inesistente in quanto "deve escludersi che la norma di cui all'articolo 3, comma 2 ter del decreto legislativo n. 109 del 1998, (modificato dal decreto legislativo n. 130/2000 n.d.r.) costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, nella materia di competenza legislativa residuale relativa a servizi sociali"».

Le sopra riportate affermazioni del Tar della Toscana sono un coacervo di affermazioni decisamente fuorvianti. In primo luogo la citata legge costituzionale n. 3/2001 non attribuisce alle Regioni alcuna competenza in merito alle contribuzioni economiche. Infatti l'articolo 117 della Costituzione stabilisce che «lo Stato ha

legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) 1) *Ordinamento civile*» e quindi anche in merito ai rapporti economici dei cittadini con gli enti pubblici e privati. Al riguardo nella sentenza n. 2121/2013 il Tar della Lombardia aveva precisato che «*il novellato Titolo V della Costituzione ex articolo 117, comma 2, lettera l) riserva la materia "Ordinamento civile" alla legislazione statale esclusiva*».

A sua volta, come ha puntualizzato Massimo Dogliotti, Consigliere della Corte di Cassazione e Docente di diritto presso l'Università di Genova (4) «*alla Regione spetta legiferare, disciplinando forme di aiuto a sostegno della famiglia e a ciascun componente di essa, individuando contenuti e carattere delle prestazioni da effettuare e nulla di più (ciò che rientra a buon diritto nella materia dei "servizi sociali", cui fa riferimento la sentenza della Corte [costituzionale n. 296/2012, n.d.r.] di competenza esclusiva della Regione stessa*», aggiungendo che, in netto contrasto con le norme costituzionali «*la legge regionale n. 66 del 2008 della Regione Toscana, all'articolo 14, prevede forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperte dai livelli essenziali di assistenza sanitaria*». Infatti – chiarisce Dogliotti – la legge della Regione Toscana «*richiama, a modo suo, il decreto legislativo n. 109 del 1988, in relazione ai principi in materia di "indicazione della situazione economica equivalente", ma lo viola palesemente, precisando che la compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata "tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge (non si specifica se convivente o separato) e dei parenti in linea retta entro il primo grado (figli ed eventualmente genitori, non necessariamente – non viene specificato – conviventi)*».

Ciò premesso è sconcertante l'affermazione del Tar della Toscana secondo cui le norme della legge 66/2008 della Regione Toscana che impongono al coniuge e ai figli di contribuire alla copertura della quota alberghiera a carico degli anziani malati cronici ricoverati presso le Rsa non corrisposta a causa delle limitate risorse

dell'infermo «*non ha nulla a che vedere con la materia "ordinamento civile", di cui all'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione*», omettendo di tener conto che – come abbiamo rilevato in precedenza – l'ordinamento civile contiene proprio le disposizioni che definiscono anche i rapporti economici dei cittadini con gli enti pubblici e privati, e che detto ambito è di esclusiva competenza legislativa dello Stato.

Come se non bastasse il Tar della Regione Toscana ha anche affermato che «*in ogni caso la questione sollevata è manifestamente infondata*» senza peraltro indicare i motivi in base ai quali le norme costituzionali concernenti l'ordinamento civile non avrebbero alcuna attinenza in merito all'esclusiva competenza legislativa dello Stato sulle contribuzioni economiche.

Altra perla della sentenza in oggetto. Nonostante che l'articolo 14, comma 2, lettera c) della legge della Regione Toscana n. 66/2008 stabilisca che «*la quota di compartecipazione dovuta dalla persona ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado*», il Tar ha asserito che il testo sopra riprodotto «*non introduce obblighi a carico dei familiari dell'assistito*».

b) **Sentenza n. 575/2015 del Tar del Veneto.**

Il Tar del Veneto ha respinto con motivazioni, a nostro avviso infondate, il ricorso presentato dall'amministratore di sostegno del signor F.T. «*affetto da patologie invalidanti*», al quale era stata riconosciuta l'invalidità civile a causa della totale e permanente inabilità lavorativa 100 per 100 e della necessità di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita.

A nostro avviso gli interventi decisi nei confronti del signor F.T. non hanno rispettato né le sue esigenze, né le leggi vigenti. Infatti, trattandosi di persona colpita da disabilità gravemente invalidante e da non autosufficienza, compete all'Asl e non al Comune fornire le necessarie prestazioni socio-sanitarie previste dalle norme vigenti (legge 833/1978 e articolo 54 della legge 289/2002 sui Lea, Livelli essenziali delle attività sanitarie e socio-sanitarie) e provvedere al versamento del 50% dei costi. A questo riguardo è allarmante che il sig. F.T., che viveva da solo, sia stato ricoverato in una casa di riposo e non una Rsa, Residenza sanitaria assistenziale.

(4) Cfr. gli articoli di Massimo Dogliotti: "Sul contributo chiesto ai parenti degli assistiti in tempi di crisi economica", *Famiglia e diritto*, n. 7, 2013 e "Ancora sul pagamento delle rette imposto ai parenti degli assistiti: leggi regionali e violazione dei principi costituzionali", *Prospettive assistenziali*, n. 182, 2013.

In secondo luogo la sentenza del Tar è fondata sul regolamento del Comune di Brugine, le cui illegittimità sono numerose e assai preoccupanti (5).

Difatti nella sentenza 575/2015 il Tar del Veneto, non solo omette di considerare il diritto del sig. F.T. alle prestazioni socio-sanitarie residenziali con il 50% del costo a carico dell'Asl, ma assume come base l'articolo 31 del regolamento del Comune di Brugine in cui è previsto che *«l'integrazione della retta a carico dell'Amministrazione comunale sia assumibile in presenza di due requisiti, riconducibili questi ultimi all'impossibilità economica del beneficiario a coprire la retta mensile con il reddito proprio e, nel contempo, all'impossibilità economica dei familiari e parenti obbligati ex lege a sostenere il pagamento della retta mensile. La stessa disposizione esclude poi il beneficio in questione nell'ipotesi in cui il destinatario risulti proprietario di beni immobili»*.

In merito a quanto sopra ricordiamo per l'ennesima volta che:

a) i Comuni, ai quali la legge non ha mai attribuito competenze legislative, sono obbligati ad applicare le vigenti disposizioni emanate dal Parlamento;

b) compete esclusivamente alla persona in situazione di bisogno (cfr l'articolo 438 del Codice civile) richiedere gli alimenti. A questo riguardo è assai grave che l'articolo 31 del regolamento del Comune di Brugine stabilisca che *«prima di determinare l'ammontare del contributo comunale, tenuto conto della quota diretta cui l'interessato è in grado di assolvere autonomamente, il Responsabile di Settore provvede alla convocazione dei parenti tenuti agli alimenti, così come definiti dall'articolo 433 del Codice civile, per valutare le oggettive capacità di contribuzione dei familiari»*.

Si tratta di una iniziativa che non solo – come già rilevato – viola le norme dell'articolo 438 del Codice civile, ma anche – da parte del Sindaco, degli Assessori, e dei funzionari – quelle stabilite dal decreto legislativo 109/1998 come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000, il cui 6° comma dell'articolo 2 sancisce quanto segue: *«Le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla*

(5) Quanti cittadini sono stati o saranno costretti a subire le negative conseguenze del regolamento del Comune di Brugine?

prestazione degli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice civile e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del Codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata» (6).

Altra grave ed evidente violazione delle leggi vigenti, anch'essa non rilevata dai Giudici del Tar del Veneto, riguarda il possesso di beni immobili da parte delle persone che hanno diritto alle prestazioni socio-sanitarie e socio-assistenziali.

Infatti, in base all'articolo 25 della legge 328/2000 e dei sopra citati decreti legislativi, se l'immobile di proprietà costituiva l'abitazione della persona richiedente l'integrazione della retta, deve essere applicata sul valore dell'immobile (rendita catastale x 105) la franchigia di euro 51.645, mentre il possesso di altri immobili, non può essere causa di esclusione dell'integrazione, ma l'importo dei redditi deve essere aumentato del 20 per cento del valore del o degli immobili.

Tenuto conto che le leggi vigenti impongono alle Asl di garantire le prestazioni domiciliari e residenziali alle persone colpite da patologie e/o da disabilità e da non autosufficienza, è illogica l'affermazione contenuta nella sentenza in oggetto, secondo cui *«costituiva comunque onere dell'Amministratore di sostegno quello di ricercare una struttura meno costosa che, in quanto tale, consentisse ai familiari del ricorrente di ridurre il contributo a loro carico e ciò in adesione al disposto di cui all'articolo 31 sopra citato [si tratta del regolamento del Comune di Brugine, n.d.r.] nell'ambito del quale l'intervento dell'Amministrazione comunale non può che costituire un'ipotesi residuale, in cui risulti assolutamente impossibile configurare il sostentamento a carico degli stessi familiari»* Infatti nel caso in esame non si tratta di provvedere al sostentamento economico di una persona indigente, ma di prestazioni socio-sanitarie che devono essere obbligatoriamente fornite alle persone non autosufficienti in base alle leggi vigenti (n. 833/1978 e articolo 54 della legge 289/2002).

(6) Nonostante l'estrema chiarezza del testo riportato nella sentenza 110/2015 (cfr. la rubrica "Specchio nero" dello scorso numero di questa rivista) la Corte d'appello di Firenze ne ha capovolto il significato!