

ALTRE SENTENZE DEL CONSIGLIO DI STATO VOLTE A NEGARE LE ESIGENZE VITALI DELLE PERSONE DISABILI NON AUTOSUFFICIENTI

Continua la serie delle sentenze del Consiglio di Stato fondate sui nefasti principi dell'eugenetica sociale (1), provvedimenti assai allarmanti anche perché basati sulla negazione delle esigenze vitali delle persone non autosufficienti (oltre un milione di nostri concittadini) e sul sostegno al "Patto per la salute 2014-2016" in base al quale (cfr. l'editoriale del n. 187/2014) le prestazioni di competenza del Servizio sanitario nazionale «sono effettuate nei limiti delle risorse previste (...) per le aree della non autosufficienza, della disabilità, della salute mentale adulta e dell'età evolutiva, dell'assistenza ai minori e delle dipendenze». Dunque è sufficiente che le istituzioni stanino fondi insufficienti, perché abbiano il devastante potere di limitare le prestazioni, magari comprese quelle indispensabili (2).

(1) Ci riferiamo ai provvedimenti del Consiglio di Stato n. 99/2014 (imposizione ai congiunti di una anziana affetta da grave patologia psichiatrica di oneri economici a nostro avviso illegittimi), n. 604/2015 (omessa presa in considerazione della indifferibilità delle prestazioni socio-sanitarie che caratterizza le esigenze vitali di tutti gli anziani malati cronici non autosufficienti e di tutte le persone colpite da demenza senile), n. 5538/2015 (negati gli evidenti, fondamentali e continui – 24 ore su 24 – interventi di natura sanitaria forniti dai congiunti, dai conviventi e dalle terze persone che volontariamente accudiscono con rilevanti costi e gravi sacrifici a domicilio infermi con limitatissima o nulla autonomia), n. 5552 e 5555/2015 (sostanzialmente identiche alla n. 5348/2015 analizzata in questo numero). In merito ai sopra citati provvedimenti sono stati pubblicati su questa rivista i seguenti articoli: "Inquietante sentenza del Consiglio di Stato: imposti ai congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti oneri economici non previsti dalle leggi vigenti" e "Ordinanza allarmante del Consiglio di Stato: se mancano le risorse, negate le cure ai malati inguaribili?", n. 186, 2014; "Il Consiglio di Stato sposa l'eugenetica sociale. Si riducono le risorse economiche e ai disabili gravi e agli anziani malati cronici non autosufficienti non sono fornite le cure socio-sanitarie", n. 189/2015; "Sulle prossime importantissime decisioni giudiziarie: saranno rispettate le esigenze e i diritti delle persone non autosufficienti o prevarrà l'eugenetica sociale?", n. 190, 2015; "Non arrendersi alle assurde sentenze del Consiglio di Stato e continuare ad intervenire contro l'eugenetica sociale", n. 191, 2015. Si veda anche l'articolo "Contenuti di leggi importanti capovolti da sentenze sconcertanti", n. 192, 2015.

(2) Si tenga presente che finora (30 marzo 2016) il Tar del Lazio non ha fissato l'udienza per l'esame del ricorso presentato il 21 ottobre 2014 dall'Associazione promozione sociale e dall'Utlim, contro il "Patto per la salute 2014-2016". Pertanto, anche se l'udienza avrà luogo nell'anno in corso, la relativa sentenza sarà inoperante essendo trascorso tutto il periodo di vali-

Ridotta l'indennità di accompagnamento ai disabili gravi frequentanti i centri diurni

Con la delibera n. 9/2012 il Cisa, Consorzio intercomunale dei servizi socio-assistenziali, comprendente i Comuni di Castiglione Torinese, Cinzano, Gassino, Rivalba, San Mauro Torinese e San Raffaele Cimena, aveva stabilito che le persone con disabilità grave – e quindi permanentemente non in grado di svolgere alcuna attività lavorativa proficua a causa dell'estrema limitazione della loro autonomia – frequentanti i centri diurni, dovevano contribuire alle relative spese, versando una quota (circa 60-70 euro al mese) calcolata dal Cisa includendo fra i redditi l'indennità di accompagnamento.

L'Utlim, Unione per la tutela delle persone con disabilità intellettiva, aveva presentato ricorso al Tar del Piemonte e quindi, stante l'esito negativo, al Consiglio di Stato a difesa delle persone che nel 2012 ricevevano la pensione di invalidità, il cui miserrimo importo mensile (per 13 mensilità) era di euro 267,57 e l'indennità di accompagnamento di euro 492,97 mensili per 12 mesi (3).

Sono somme assolutamente insufficienti per vivere: (euro mensili 289,87, riportando la 13^a mensilità in ciascuno dei 12 mesi): è ovvio a tutti, escluse solo le Istituzioni (Governo, Parlamento, Regioni, Comuni, ecc.), che con siffatti importi nessuno è in grado di pagare l'affitto, alimentarsi, vestirsi e provvedere alle proprie esigenze vitali (4).

Per quanto riguarda l'indennità di accompagnamento, ricordiamo che tale erogazione viene fornita (e in misura a nostro avviso del

dità del Patto, con l'ulteriore conferma delle devastanti carenze delle nostre strutture giudiziarie.

(3) Nel 2016 gli importi sono rispettivamente 279,47 e 512,34 euro.

(4) Quasi tutte le Istituzioni si sono dimenticate dal 1948 (anno di entrata in vigore della Costituzione) ad oggi che il primo comma dell'articolo 38 della Costituzione stabilisce quanto segue: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere **ha diritto al mantenimento** e all'assistenza sociale».

tutto inadeguata) alle persone con disabilità 100 per cento nei cui confronti è stata accertata la necessità «*di una assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita*», come è previsto dalla legge 508/1988. L'indennità di accompagnamento viene concessa per compensare le maggiori spese che le persone con disabilità grave e limitatissima o nulla autonomia sono obbligate a sostenere rispetto ai cittadini privi di minorazioni e quindi i relativi importi non rientrano fra i redditi (5).

Infatti a questi nostri concittadini deve essere garantita l'igiene personale (spesso sono affetti da doppia incontinenza), e ogni giorno devono essere alzati dal letto, vestiti, molto spesso sistemati su una carrozzella. Inoltre occorre provvedere all'acquisto delle derrate alimentari, preparare i pasti, e somministrare i cibi ed i farmaci (sovente mediante imboccamento). Occorre altresì assicurare le iniziative rivolte alla massima mobilità possibile (anche allo scopo di evitare le piaghe da decubito e l'anchilosi), all'accompagnamento al centro diurno, nonché, nei casi di necessità, purtroppo frequenti, ai servizi sanitari. Quindi bisogna provvedere alle esigenze concernenti il riposo notturno e, a volte, anche a quello diurno.

È di palmare esigenza che per queste attività la somma mensile di euro 492,97 erogata nel 2012, corrispondente a euro 16,20 al giorno, è assolutamente insufficiente (6).

Non tenendo conto che una funzione fondamentale dei centri diurni è l'aiuto alle famiglie nel loro quotidiano e volontario impegno, fonte anche di forti risparmi da parte delle finanze pubbliche e ritenendo sovrabbondanti le sopracitate entrate dei cittadini con disabilità gravi e non autosufficienti, i responsabili e i dirigenti del Cisa hanno imposto ai frequentanti dei centri diurni di versare una parte delle loro risorse

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

(6) Si veda anche l'articolo "Quanto costa alla famiglia un congiunto con grave handicap intellettuale?", pubblicato sul n. 180, 2012 di questa rivista.

(pensione di invalidità e assegno di accompagnamento) (7).

Per quanto concerne la quota a carico dei soggetti frequentanti i centri diurni, il Consiglio di Stato ha asserito nella citata sentenza n. 5348/2015 che è legittima e corretta la «*proporzionale utilizzazione*» dell'indennità di accompagnamento «*ai fini della compartecipazione ai costi delle prestazioni sociali*» fornite dai centri diurni.

Evidentemente i Giudici non hanno preso atto che l'importo giornaliero di euro 16,20 non copre le spese aggiuntive conseguenti alla disabilità sostenute dai genitori per assicurare il sostegno dei loro figli per il tempo non trascorso presso il centro diurno.

Infatti, mentre le ore di ogni anno sono 8.760 (24 ore x 365), la frequenza dei centri diurni certamente non supera mai le 2000 ore annue. Dunque restano 6.760 ore che le persone con grave disabilità trascorrono fuori dal centro diurno. Dedotte 2.920 ore notturne (365 giorni x 8 ore) ma spesso anche di notte i genitori sono obbligati ad intervenire per rispondere alle esigenze indilazionabili dei loro figli, restano pur sempre 3.840 ore. Poiché l'ammontare annuo dell'indennità di accompagnamento nel 2012 era di euro 5.915,64, il relativo importo giornaliero per i costi concernenti le quasi 4 mila ore calcolate in precedenza era di euro 16,21: ecco la somma sovrabbondante per il Cisa e il Consiglio di Stato per le prestazioni fornite a domicilio!

Al riguardo ricordiamo che l'Utlim e il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) non hanno mai chiesto la corresponsione di uno stipendio ai congiunti che provvedono a casa loro alle persone non autosufficienti. È stato invece richiesto, tenuto conto dell'insufficiente importo dell'indennità di

(7) Identiche sono state le motivazioni addotte dall'Asl Cuneo 2 e dal Consorzio intercomunale dei servizi socio-assistenziali Alba-Langhe-Roero per imporre analoghi contributi economici alle persone con disabilità grave e limitata o nulla autonomia frequentanti i centri diurni, imposizioni ritenute valide dal Tar del Piemonte con le sentenze n. 695 e 1334/2013 e dai sopra citati provvedimenti del Consiglio di Stato n. 5552 e 5555/2015. Si noti che l'Utlim ed il Csa (Coordinamento sanità ed assistenza fra i movimenti di base) non hanno mai contrastato il principio della compartecipazione economica degli utenti alle prestazioni socio-sanitarie e socio-assistenziali, ma hanno sempre sostenuto – com'è ovvio – che nessun onere può essere imposto a coloro che non hanno risorse sufficienti per vivere.

accompagnamento, un versamento forfettario (in media 500-600 euro al mese) di modo che i familiari, che evidentemente non possono essere attivi 24 ore su 24, abbiano le risorse occorrenti per rivolgersi a terzi. Inoltre nei casi di assunzione regolare di uno o più badanti, le Asl, e occorrendo, i Comuni, dovrebbero assicurare il relativo rimborso delle spese. Al riguardo occorre tener presente che gli enti tenuti ad intervenire (Aziende sanitarie e Comuni) nei casi di ricovero devono provvedere al pagamento delle rette che variano da 4.500 a 6.000 euro al mese!

Di particolare importanza le disposizioni contenute nella legge della Regione Piemonte n. 10/2010 "Servizi domiciliari per persone non autosufficienti" il cui articolo 5 stabilisce quanto segue:

«1. Le prestazioni domiciliari di cui all'articolo 2, comma 3 sono assicurate attraverso: a) servizi congiuntamente resi dalle Aziende sanitarie e dagli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali con gestione diretta o attraverso soggetti accreditati; b) contributi economici o titoli per l'acquisto, riconosciuti alla persona non autosufficiente, finalizzati all'acquisto di servizi da soggetti accreditati, da persone abilitate all'esercizio di professioni sanitarie infermieristiche e sanitarie riabilitative, da operatori socio-sanitari, da persone in possesso dell'attestato di assistente familiare; c) contributi economici destinati ai familiari, finalizzati a rendere economicamente sostenibile l'impegno di cura del proprio congiunto; d) contributi economici ad affidatari e rimborsi spese a volontari.

«2. Sulla base delle preferenze di scelta espresse dalla persona non autosufficiente o dai suoi familiari, le Aziende sanitarie e gli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali congiuntamente definiscono l'articolazione delle prestazioni nell'ambito di un Piano di assistenza individuale (Pai), da adottarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda.

«3. Qualora il Pai non sia adottato nei termini di cui al comma 2 sono comunque assicurati primi interventi di cura.

«4. La Giunta regionale, acquisito il parere della Commissione consiliare competente, stabilisce con proprio provvedimento i criteri e le modalità di erogazione delle prestazioni do-

miciliari nonché le procedure di accreditamento».

Ricordiamo inoltre che:

a) il costo del ricovero residenziale al quale hanno il pieno e immediato diritto tutte le persone con disabilità non autosufficienti (8), varia da 150 a 200 euro al giorno e quindi da 54.750 a 73 mila euro annui con a carico dei ricoverati, che non posseggono altre risorse economiche, gli importi dell'indennità di accompagnamento (nel 2012 euro 5.915) e della pensione (nel 2012 euro 3.478). Pertanto le somme totali annue a carico del Servizio sanitario nazionale e dell'Ente gestore delle attività socio-assistenziali variano da euro 45.357 a 63.607 (9);

b) i congiunti, genitori compresi, di persone maggiorenni colpite da disabilità invalidanti e da non autosufficienza non hanno alcun obbligo giuridico di svolgere le funzioni attribuite dalle leggi al Servizio sanitario nazionale ed ai Comuni. Infatti l'articolo 23 della Costituzione stabilisce che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Ne consegue che i familiari delle persone non autosufficienti svolgono una lodevolissima, impegnativa e gravosa attività di volontariato intra familiare che dovrebbe essere sostenuta dalle istituzioni, anche solo in considerazione del notevole risparmio degli oneri a loro carico.

(8) Come abbiamo più volte riferito in questa rivista i Comuni erano obbligati a provvedere al ricovero delle persone non autosufficienti, all'epoca definite "inabili al lavoro", in base ai regi decreti 6535/1889 e 773/1931. A seguito del regio decreto 383/1934, fermo restando l'obbligo del ricovero, i Comuni potevano disporre interventi domiciliari e semiresidenziali. Le attuali obbligatorie prestazioni socio-sanitarie domiciliari, semiresidenziali e residenziali sono state stabilite dai Lea, Livelli essenziali delle attività socio-sanitarie (articolo 54 della legge 289/2002).

(9) Le spese per le prestazioni socio-sanitarie residenziali riguardanti le persone con disabilità intellettiva o con autismo grave e non autosufficienti (se si rispettassero le esigenze di detti nostri concittadini il ricovero dovrebbe essere disposto presso comunità alloggio di 8-10 posti al massimo inserite nel vivo del contesto sociale di appartenenza) sono a carico del Servizio sanitario nazionale nella misura del 70%. Se si tratta di «disabili privi di sostegno familiare» la quota minima a carico delle Asl è del 40%; per le prestazioni semiresidenziali (centri diurni) le Asl concorrono ai costi per il 70%. I sopra citati utenti contribuiscono in base alle loro personali risorse economiche (redditi e beni) senza alcun onere a carico dei genitori e degli altri congiunti. Gli Enti gestori delle attività socio-assistenziali sono tenuti a versare la quota non corrisposta dalle Asl e dagli utenti.

Il Consiglio di Stato ritiene applicabile nel 2012 il decreto legge n. 201/2011 entrato in vigore nel 2015

Nel ricorso presentato al Consiglio di Stato il 18 aprile 2014 contro la sentenza del Tar del Piemonte n. 198/2014, l'Utlim aveva sostenuto l'illegittimità del Regolamento approvato dal Cisa con deliberazione del 28 maggio 2012, le cui norme, avendo assunto come riferimento anche l'articolo 5 del decreto legge 201/2011, convertito nella legge 214/2011, stabilivano che i soggetti con handicap grave e limitata o nulla autonomia frequentanti il centro diurno dovessero contribuire alle spese di gestione dei centri diurni, tenendo conto non solo dell'importo della pensione, ma anche dell'assegno di accompagnamento.

Nel ricorso l'Utlim aveva ricordato che «l'articolo 5 del decreto legge 201/2011, convertito con la legge 214/2011, avente ad oggetto "Introduzione dell'Isee per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie" stabilisce che "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) da emanare entro il 31 maggio 2012 (...) sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee)».

Poiché il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri era stato pubblicato soltanto il 24 gennaio 2014, l'Utlim riteneva, a nostro avviso giustamente, che il Cisa non potesse nel 2012 «allinearsi ad una novella legislativa entrata in vigore più di due anni dopo», come era stato evidenziato nel ricorso presentato al Consiglio di Stato.

Niente da fare. Nella sentenza n. 5348/2015 il Consiglio di Stato ha stabilito che, a seguito dei sopra richiamati decreto legge 201/2011 e legge 214/2011, «le modalità per determinare la situazione economica dell'assistito non sono precisate dall'articolo 3, comma 2 [del decreto legislativo 109/1998, n.d.r.] e sono da esso rinviate al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ivi previsti» (10) aggiungendo addi-

(10) Anche nella sentenza in oggetto, il Consiglio di Stato ha ripetuto che il comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 130/2000, in base al quale i soggetti con grave disabilità (e gli

rittura che «in mancanza del quale soccorrono le norme regionali e in loro mancanza anche a quelle emanate dagli enti gestori, come ha chiarito la sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 e le successive giurisprudenze del Consiglio di Stato».

Ancora una volta il Consiglio di Stato colpisce i soggetti deboli e in particolare gli "ultimi degli ultimi" in quanto impossibilitati ad auto difendersi, facendo riferimento alla sconcertante sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 (11) in cui, omettendo – fatto gravissimo – di considerare la lettera l) del 2° comma dell'articolo 117 della Costituzione (12), non solo ha stabilito che le Regioni hanno potere legislativo in materia di contribuzione economica ma persino che in loro mancanza valgono quelle emanate dagli enti erogatori (Comuni e Asl)! Con conseguenze devastanti per le migliaia e migliaia di persone con disabilità ed i relativi congiunti, il Consiglio di Stato continua a richiamare la sconcertante sentenza della Corte costituzionale n. 296/2012 e, chissà perché, mai la successiva 36/2013 che contiene indicazioni valide e corregge le fuorvianti affermazioni della n. 296/2012 (13).

anziani malati cronici non autosufficienti) devono contribuire esclusivamente secondo le loro personali risorse, non sarebbe applicabile non essendo stato emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, omettendo di tenere conto che detto decreto non è stato emesso essendo stata approvata nel frattempo la legge 328/2000 che precisa tutte le questioni che dovevano essere definite dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

(11) In merito alla sentenza n. 296/2012 si vedano i seguenti articoli: "È illogica e devastante la sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale sulle contribuzioni economiche", *Prospettive assistenziali*, n. 180, 2012; "La sconvolgente sentenza n. 296/2012 della Corte costituzionale", *Ibidem*, n. 181, 2013 e *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 2, 2013; M. Dogliotti, "Ancora sul pagamento delle rette imposto ai parenti degli assistiti: leggi regionali e violazione dei principi costituzionali", *Prospettive assistenziali*, n. 182, 2013; M. Dogliotti, "Sul contributo chiesto ai parenti degli assistiti in tempi di crisi economica", *Famiglia e diritto*, n. 7, 2013.

(12) Il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione è così redatto: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) l) (...) ordinamento civile» e quindi anche in merito ai rapporti economici fra gli enti pubblici ed i cittadini.

(13) Nella sentenza n. 36/2013 la Corte costituzionale ha precisato che «l'attività sanitaria e socio-sanitaria a favore di anziani non autosufficienti [analoghe sono le norme riguardanti le persone disabili 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».