

Associazione
Promozione Sociale

**CONTRIBUTI ECONOMICI ILLEGITTIMAMENTE IMPOSTI ALLE
FAMIGLIE DELLE PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI**



Associazione Promozione Sociale

L'Associazione Promozione Sociale opera fin dal 1994 promuovendo iniziative occorrenti per garantire i diritti fondamentali ai cittadini non in grado di auto difendersi.

In particolare la sua azione è rivolta verso persone malate di Alzheimer o affette da altre forme di demenza senile; anziani e adulti colpiti da altre patologie invalidanti e da non autosufficienza; soggetti con gravi handicap di natura intellettiva; minori privi di adeguato sostegno da parte dei loro congiunti.

Allo scopo l'Associazione fornisce la necessaria consulenza per l'opposizione alle dimissioni da ospedali e case di cura private convenzionate di adulti e di anziani colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza, nei casi in cui non sia garantita dal Servizio sanitario nazionale la prosecuzione delle cure a domicilio (se i familiari sono disponibili) o presso altre strutture sanitarie o sociosanitarie. Opera inoltre per garantire il rispetto delle leggi che non consentono agli enti pubblici di pretendere contributi economici dai parenti non conviventi con l'assistito maggiorenne o dai congiunti, anche se conviventi, di ultrasessantacinquenni non autosufficienti o di soggetti con handicap in situazione di gravità.

Si segnala anche l'opuscolo informativo "Contributi economici illegittimamente imposti alle famiglie delle persone non autosufficienti" predisposto dall'Associazione Promozione Sociale, è stato redatto con la consulenza scientifica della Fondazione Promozione Sociale onlus.

Associazione Promozione Sociale Onlus

via Artisti 36 - 10124 Torino

Tel. 011.812.44.69

Fax 011.812.25.95

info@fondazionepromozionesociale.it



Centro Servizi per il Volontariato Vol.To

Il Centro Servizi Volontariato Torino – Vol.To è un'associazione di secondo livello i cui aderenti sono esclusivamente Organizzazioni di Volontariato. Vol.To formalmente nasce il 1° gennaio 2015 dalla fusione dei due Centri Servizio presenti sul territorio, Volontariato, Sviluppo e Solidarietà in Piemonte (V.S.S.P) e Idea Solidale.

Il Centro progetta e realizza attività a supporto delle Associazioni di volontariato di Torino e dell'area metropolitana mediante fondi erogati dalle Fondazioni Bancarie (L. 266/91). Il nostro obiettivo è sostenere le organizzazioni affinché possano rispondere in modo tempestivo e puntuale ai bisogni della società e delle persone.

Per maggiori informazioni sulle attività e sulle modalità di accesso ai servizi: numero verde 800.59.00.00 o consultando il sito www.volontariato.torino.it

Sede:
Via Giolitti, 21
10123 Torino
Tel. 011.8138711

Dare voce a chi non ha voce, difendere chi non è in grado di difendersi, è una delle azioni più grandi che i Volontari compiono ogni giorno: la lotta più ardua è, quasi sempre, quella contro la burocrazia, contro una macchina che spesso non ha volto, ma solo lettere e numeri di codici e leggi, una serie infinita di ingranaggi che si esprimono in una lingua difficile da capire e ancor di più da comprendere. Tradurre tale lingua in parole che parlino alla sofferenza e alla difficoltà e che soprattutto tramutino l'impotenza e l'ostacolo in diritti per le persone non autosufficienti e per le loro famiglie rappresenta il grande impegno che i Volontari dell'Associazione Promozione Sociale realizzano ormai da anni, costruendo un repertorio di norme, interpretazioni e casi guida. Questo manuale è dunque una risorsa indispensabile e un compendio ineccepibile, proprio per la tutela di chi non ha possibilità di fare udire la propria voce e l'assistenza a quelle famiglie che non chiedono altro se non di essere sostenute e accompagnate nella loro fatica quotidiana, affrontata per quanto possibile con serenità, di prendersi cura di una persona non autosufficiente.

Silvio Magliano, Presidente del Centro Servizi per il Volontariato Vol.To

Luciano Dematteis, Vice Presidente Vicario del Centro Servizi per il Volontariato Vol.To

CONTRIBUTI ECONOMICI ILLEGITTIMAMENTE IMPOSTI ALLE FAMIGLIE DELLE PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI

RESOCONTO DI UN'ESPERIENZA DI OPPOSIZIONE

ANDREA CIATTAGLIA

Breve storia delle richieste ai parenti degli anziani malati cronici non autosufficienti e dei soggetti con handicap grave del pagamento delle prestazioni socio-sanitarie erogate ai loro cari. L'esperienza del Csa - Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base e della Fondazione promozione sociale Onlus per la promozione dei diritti e l'applicazione delle leggi che non consentono queste imposizioni economiche.

In tutta Italia, gli assistiti, se si tratta di soggetti con handicap in situazione di gravità o di anziani non autosufficienti, devono contribuire alle spese relative alle prestazioni socio-sanitarie ricevute esclusivamente in base alle loro personali risorse. La famiglia, insomma, non c'entra: coniugi, figli, nipoti ed altri congiunti non dovrebbero, a rigore di legge, essere interpellati in vece del diretto interessato per la copertura dei costi. Laddove l'utente non disponga di sufficienti risorse, sono i Comuni gli enti deputati ad intervenire per integrare il pagamento delle prestazioni. In tutta Italia, invece, al contrario di quanto stabilito dalle leggi, Regioni, Comuni, Provincie e Asl hanno imposto, e in molti casi continuano ad imporre, illegittimi contributi ai parenti delle persone non autosufficienti, soggetti con grave handicap intellettivo e limitata o nulla autonomia, anziani cronici non autosufficienti e persone colpite dal morbo di Alzheimer e da altre forme di demenza senile, chiedendo loro di pagare gli interventi di cura rivolti ai loro parenti.

Partono da questo scarto tra il diritto e ciò che accade in realtà gli articoli di Francesco Santanera raccolti in questo opuscolo, usciti negli anni 2012 e 2013 sulla rivista *Prospettive assistenziali*, che ripercorrono fin dalla prima vertenza contro la Provincia di Torino del 1988 le iniziative del Csa – Coordinamento sanità e assistenza tra i movimenti di base per contrastare le indebite richieste di contributi ai parenti di malati non autosufficienti o di soggetti con handicap grave avanzate dagli enti locali. E' un racconto di fatti in cui si dimostra la capacità di amministratori, funzionari e operatori degli enti pubblici, soprattutto dei Comuni, «di escogitare una serie quasi inesauribile di pretesti che, anche se inconsistenti sotto il profilo sociale e giuridico, sono stati (e spesso sono tuttora) ritenuti validi non solo dagli utenti, dai loro parenti e dai loro tutori, ma anche dai sindacati e dalle associazioni di tutela dei soggetti deboli, con il conseguente versamento agli enti pubblici di miliardi di lire e milioni di euro che non potevano essere richiesti ai parenti degli assistiti». Perciò non è esagerato dire, come si afferma in uno degli brani pubblicati, che proprio gli Assessorati all'assistenza hanno creato «decine di migliaia di nuovi poveri», attraverso richieste di pagamento illegittime.

Non che, in materia, ci sia (o ci fosse) un vuoto normativo, o leggi di dubbia interpretazione. Tutt'altro. Ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta in base alla legge» e non ci sono norme che obblighino i familiari a sostenere oneri economici in materia di prestazioni socio-sanitarie. Sempre la Costituzione all'articolo 117, comma 2, lettera l) stabilisce che tra le materie esclusive riservate alle decisioni dello Stato, in ordine alle quali le Regioni (figurarsi le Province o i Comuni) non possono legiferare nemmeno in maniera concorrente, c'è proprio «l'ordinamento civile», cioè i rapporti tra soggetti privati (in questo caso, tra persona non autosufficiente per handicap o grave patologia e suoi parenti). «Ovviamente – ha osservato il professor Massimo Dogliotti, magistrato e docente presso

l'Università di Genova – nessuno potrebbe accettare che una Regione legiferasse in materia di divorzio, ampliandone o restringendone le possibilità. Allo stesso modo essa non può incidere sui rapporti familiari, creando nuovi obblighi tra i familiari stessi e soprattutto attribuendo nuovi poteri a soggetti diversi dal familiare avente diritto»¹. Ciò che rientra nelle competenze delle Regioni è la disciplina delle forme di aiuto a sostegno della famiglia e a ciascun componente di essa, individuando contenuto e carattere delle prestazioni da effettuare e non di più. Inoltre, alla lettera m) dello stesso comma (articolo 117, comma 2), ancora la Costituzione riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La legge per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, numero 328/2000, precisa che ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla legge, la verifica della condizione economica del richiedente (solo sua, non quella dei suoi familiari) è effettuata secondo le disposizioni dal decreto legislativo 109/1998, come modificato dal 130/2000, che in nessun caso prevede richieste di contributi ai parenti degli assistiti sopra indicati. In materia di prestazioni socio-sanitarie, va qui ricordato che i Livelli di assistenza sanitaria (Lea) stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio del 29 novembre 2001 e resi cogenti dall'articolo 54 della legge 289/2002 hanno individuato il diritto pieno ed esigibile degli anziani non autosufficienti e dei soggetti con handicap grave alle cure socio-sanitarie senza limiti di durata, pur stabilendo l'onere dei pazienti (ma non certo quello dei loro familiari) di partecipare ai relativi costi: per esempio nei casi di ricovero in Residenza sanitaria assistenziale (Rsa) il Servizio sanitario nazionale è tenuto a versare una quota sanitaria non inferiore al 50 per cento della retta, mentre il soggetto non autosufficiente deve contribuire alla copertura della restante "quota alberghiera" secondo le sue personali ed individuali condizioni economiche.

Un espediente diffusissimo, utilizzato soprattutto dai Comuni per imporre ai parenti, senza fondamento giuridico, di pagare per i propri cari ammalati è quello della richiesta degli alimenti, come definiti dall'articolo 433 del Codice civile, in favore del congiunto assistito. Ma è lo stesso Codice, all'articolo 438, che smentisce una simile imposizione, poiché stabilisce che *«gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento»*. Solo l'assistito ed eventualmente il suo amministratore di sostegno o tutore possono richiedere l'erogazione degli alimenti, non certo i Comuni come quota di partecipazione per le prestazioni socio-sanitarie che sono, peraltro, interventi di tutt'altra natura.

In materia di illegittimi pagamenti richiesti, le vere crudeltà delle amministrazioni sono state, e continuano ad essere in vari casi, tante: l'imposizione di pagamenti esorbitanti per l'accesso ai centri diurni (nel 1991 la Provincia di Torino imponeva il pagamento di 31 mila lire al mese per l'accesso al centro a persone con handicap gravissimo che ne ricevevano come pensione di invalidità 250 mila, nemmeno sufficienti per la semplice sopravvivenza); il ricorso alla riscossione coatta delle somme tramite la non obbligatoria procedura della cartella esattoriale, capace di mandare sul lastrico interi patrimoni, fino alla ricerca anche fuori dai confini dell'Italia dei congiunti, richiamati dai Comuni a pagare, sempre senza motivazioni fondate sulla legge, per i propri parenti ricoverati. Drammatico è l'episodio che viene citato nel paragrafo intitolato significativamente "Esempi di ingordigia dei Comuni", riportato in un convegno a Modena nel 1982 dal segretario della casa di riposo di Bagnacavallo (Ravenna): *«Abbiamo l'esempio di due anziani*

¹ Massimo Dogliotti, *Sul contributo chiesto ai parenti degli assistiti in tempi di crisi economica*, Famiglia e diritto 7/2013, pp.726-729

che per non far pagare delle cifre così grosse ai parenti si sono lasciati morire, hanno smesso di mangiare e ad un certo punto se ne sono andati».

Negli ultimi anni il Consiglio di Stato ha preso posizione in modo deciso per affermare l'illegittimità della richiesta dei contributi ai parenti, ma che tanto rimane ancora da fare, a partire dalla divulgazione sui diritti degli assistiti. In particolare, due sentenze vengono richiamate negli articoli più recenti usciti su *Prospettive assistenziali*: la numero 1607 del 2011 che stabilisce che l'evidenziazione della situazione economica del solo assistito «*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*» e la 5185 del 2011 che conferma in modo inequivocabile l'illegittimità dei contributi richiesti a i parenti di assistiti con handicap in situazione di gravità (e automaticamente lo fa anche per gli anziani malati cronici non autosufficienti, poiché le norme che disciplinano le prestazioni socio-sanitarie sono identiche).

Oggi, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento per il calcolo dell'Isee (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 5 dicembre 2013), la legge sui contributi economici è cambiata e gli esiti della sua applicazione sono ancora tutti da verificare. Tuttavia, per concludere, va amaramente ravvisato che l'impegno per il rispetto delle leggi 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 non è attività, per usare un eufemismo, diffusa tra le associazioni ed organizzazioni in Italia. Di fatto il Csa è l'unica realtà del nostro paese che da oltre quarant'anni si occupa di questa materia che è diventata, da dieci anni a questa parte, anche oggetto dell'azione della Fondazione promozione sociale onlus nata per la promozione dei diritti di coloro che non possono difendersi da sé e per la tutela dei casi personali di singoli assistiti. Così, se le pagine che seguono raccontano di iniziative, mobilitazioni, scontri con le istituzioni e qualche decisivo successo, tutti promossi dal Csa a partire dal 1988, fotografano anche la situazione di imbarazzante silenzio o, peggio, di radicale negazione delle leggi in vigore portata avanti da associazioni e organizzazioni. Un esempio lo dà l'attività di Cgil, Cisl e Uil: mentre, giustamente, queste organizzazioni (6 milioni di iscritti in Italia, moltissimi dei quali anziani) pretendono l'erogazione di sussidi economici ai cassaintegrati e ai disoccupati indipendentemente dalle loro risorse e da quelle degli altri componenti dei loro nuclei familiari, hanno stipulato e stipulano intese con le istituzioni – come si dimostra negli articoli pubblicati su *Prospettive assistenziali* – per obbligare i congiunti a farsi carico anche sotto il profilo finanziario dei loro parenti non autosufficienti.

Esiste forse un permesso a scavalcare impunemente la legge con la forza nei confronti dei più deboli? Il diritto vigente continua a negarlo, ma quando esso non viene affermato gli esiti, insegna la storia, sono tremendi per tutti: «*I grandi attaccano i piccoli, i forti soverchiano i deboli, la maggioranza maltratta la minoranza; [...] i ricchi disdegnano i poveri e i giovani prevaricano i vecchi*»².

² Scuola di Mo-Tseu, V secolo a.C., Cina

ESPERIENZE IN MERITO ALLE CONTRIBUTIONI ECONOMICHE ILLEGITTIMAMENTE IMPOSTE DAGLI ENTI PUBBLICI DEL SETTORE SOCIO-SANITARIO *

FRANCESCO SANTANERA

Fra le iniziative assunte a difesa dei diritti dei soggetti con grave handicap intellettuale e limitata o nulla autonomia, degli anziani cronici non autosufficienti, dei malati di Alzheimer e delle persone colpite da altre forme di demenza senile il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) di Torino (1) ha affrontato

* Quindicesimo 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.

(1) Attualmente fanno parte del Csa le seguenti organizzazioni: Associazione Geaph, Genitori e amici dei portatori di handicap di Sangano (To); Agafh, Associazione genitori di adulti e fanciulli handicappati di Orbassano (To); Aias, Associazione italiana assistenza spastici, sezione di Torino; Associazione "La Scintilla" di Collegno-Grugliasco (To); Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie, Torino; Associazione "Odissea 33" di Chivasso (To); Associazione "Oltre il Ponte" di Lanzo Torinese (To); Associazione "Prader Willi", sezione di Torino; Aps, Associazione promozione sociale, Torino; Asvad, Associazione solidarietà e volontariato a domicilio, Torino; Associazione tutori volontari, Torino; Cogeha, Collettivo genitori dei portatori di handicap, Settimo Torinese (To); Comitato per l'integrazione scolastica; Coordinamento dei Comitati spontanei di quartiere, Torino; Coordinamento para-tetraplegici, Torino; Ggl, Gruppo genitori per il diritto al lavoro delle persone con handicap intellettuale, Torino; Grh, Genitori ragazzi handicappati di Venaria-Druento (To); Gruppo inserimento sociale handicappati di Ciriè (To); Ulces, Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale, Torino; Utim, Unione per la tutela degli insufficienti mentali, Torino.

tato anche la questione dei contributi economici illegittimamente imposti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Asl ai congiunti dei succitati nostri concittadini assistiti.

L'analisi delle relative vicende, alcune ancora in corso, evidenzia, come emergerà dal resoconto dei fatti, comportamenti estremamente preoccupanti da parte di quasi tutte le istituzioni e di numerose organizzazioni sociali.

La prima inquietante constatazione riguarda la capacità degli amministratori, dei funzionari e degli operatori degli enti pubblici del settore socio-sanitario, e principalmente dei Comuni, di escogitare una serie quasi inesauribile di pretesti che, anche se inconsistenti sotto il profilo sociale e giuridico, sono stati (e spesso lo sono tuttora) ritenuti validi non solo dagli utenti, dai loro parenti e dai loro tutori, ma anche dai sindacati e dalle associazioni di tutela dei soggetti deboli, con il conseguente versamento agli enti pubblici di miliardi di lire e di milioni di euro che non potevano essere richiesti ai parenti degli assistiti.

L'ampiezza del problema è confermata dal documento "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Ministro per la solidarietà sociale e diffuso nell'ottobre 2000 in cui veniva affermato che «nel corso del 1999, 2 milioni di famiglie italiane 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».

Negata la condizione di malati agli anziani malati cronici non autosufficienti

Mentre l'opposizione del Csa alle richieste di contributi economici ai parenti dei soggetti con handicap intellettuale grave e gravissimo era fondata sulla violazione delle leggi vigenti, molto più complessa era la questione degli anziani cronici non autosufficienti, ai quali le istituzioni non riconoscevano la loro condizione di persone affette da patologie invalidanti.

Le problematiche degli anziani cronici non autosufficienti sono state affrontate dal Csa a partire dal 1971 chiedendo in primo luogo alle istituzioni di prendere atto che si trattava di persone malate, aventi diritto alle cure sanitarie, comprese quelle ospedaliere, gratuite e senza limiti di durata ai sensi delle leggi 841/1953, 692/1955 e 132/1968.

Infatti in quel periodo detti anziani erano sistematicamente dimessi dagli ospedali e dalle case di cura private appena terminata la fase acuta, e a volte anche prima, per essere ricoverati presso case di riposo, molto spesso senza ricevere le necessarie prestazioni diagnostiche e curative.

Le loro condizioni di vita erano pessime, come risulta anche dall'intervento di Bianca Berlanda del Comitato di quartiere Borgo Po al convegno di Torino del 3 luglio 1971 sul tema "Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti" (2), che aveva segnalato che nella casa geriatrica Carlo Alberto di Torino vi erano «980 ricoverati di cui 380 nella cosiddetta infermeria (...). Scarsissima l'assistenza medica e infermieristica sia ai malati che ai vecchi. Le camerate sono affollatissime, fino a 80 per ogni camerata (...). Pasti cattivi e inadatti all'età (...). Insufficienti i servizi igienici».

Inoltre il Csa aveva avviato numerose iniziative nei confronti dell'Assessorato all'assistenza del Comune di Torino per ottenere che il settore sanitario provvedesse al pagamento di una parte della retta degli anziani malati cronici non autosufficienti ricoverati nelle case di riposo.

Finalmente, dopo lettere di protesta, volantaggi, incontri con Assessori e funzionari, con la delibera approvata dal Consiglio comunale di Torino in data 2 aprile 1980 veniva stabilito che il Comune assumeva a suo carico, a partire dal

(2) Gli atti del convegno promosso da Cgil, Cisl, Uil, Acli, Associazione per la lotta contro le malattie mentali, Comitati di quartiere, Unione italiana per la promozione dei diritti del minore e per la lotta contro l'emarginazione sociale sono stati pubblicati nel dicembre 1971 dalla Società editrice internazionale. A seguito di detto convegno si era costituito un gruppo intersindacale (Cgil, Cisl e Uil) e interassociativo (Acli, Associazione per la lotta contro le malattie mentali, Comitati spontanei di quartiere, Unione per la promozione dei diritti del minore e per la lotta contro l'emarginazione sociale, ecc.) allo scopo di costruire un movimento che coinvolgesse anche i lavoratori dei servizi, coinvolgimento fallito a causa delle fortissime spinte corporative del personale delle strutture sanitarie assistenziali, nonché per l'opposizione dei vertici locali, regionali e nazionali dei Sindacati Cgil, Cisl e Uil. Cfr. il quaderno sindacale dei Comitati regionali Cgil, Cisl e Uil "Esperienze di lavoro e di lotta sui problemi dell'assistenza, settembre 1971-maggio 1972".

1° gennaio 1980 «il pagamento delle spese di ricovero presso istituti di tutti gli anziani non autosufficienti per la parte sanitaria, quantificando detta parte nella misura della differenza fra la retta per non autosufficienti e quella per autosufficienti in atto presso il singolo istituto» (3).

Di conseguenza solo un terzo della retta era a carico degli anziani malati cronici non autosufficienti. Ricordo tuttavia che nel 1986, in violazione degli accordi intervenuti, il Comune di Torino aveva disposto l'aumento della quota attribuita agli anziani non autosufficienti ricoverati presso l'Istituto di riposo per la vecchiaia e il Convalescenziario alla Crocetta nella misura variante dal 23,50% fino addirittura al 41,25%, senza peraltro modificare la retta sanitaria. Da notare che in quel periodo le cure ai malati cronici non autosufficienti dovevano essere fornite a titolo gratuito e senza limiti di durata ai sensi delle leggi 841/1953, 692/1955, 132/1968 e 833/1978.

Nonostante il positivo risultato raggiunto sotto il profilo degli oneri a carico dei ricoverati e dei loro congiunti (4), il Csa continuava a richiedere il riconoscimento dello stato di malattia e il conseguente diritto alla degenza ospedaliera gratuita e senza limiti di durata sancita dalle leggi allora vigenti.

Al riguardo è significativa la lettera inviata dal Csa il 18 ottobre 1989 al Presidente della Giunta della Regione Piemonte, agli Assessori regionali alla sanità e all'assistenza, nonché ai Capi gruppo consiliari regionali in cui, in merito alla circolare regionale n. 20/Ape del 26 settembre 1989, pubblicata sul *Bollettino ufficiale* n. 40 del 4 ottobre 1989, veniva rilevato che «ancora una volta la Regione Piemonte non vuol prendere atto della tragica disumana realtà, da essa costituita e sostenuta, secondo cui gli anziani cronici non autosufficienti continuano a non essere considerati e trattati come malati» (5). Infatti nella succitata circolare

(3) Cfr. "Le rette per anziani cronici: una battaglia vinta", *Prospettive assistenziali*, n. 50, 1980.

(4) Nel periodo in esame i Comuni, compreso quello di Torino, obbligavano i congiunti dei ricoverati a sottoscrivere l'impegno di versare la quota da essi definita per il ricovero dell'anziano malato cronico non autosufficiente. Se l'impegno non veniva assunto il soggetto non veniva ricoverato.

(5) Anche nelle sedute pubbliche del Tribunale dei diritti del malato tenutesi a Torino il 24 aprile 1982 e il 18 febbraio 1984 il Csa aveva denunciato «il disumano trattamento che la Regione Piemonte, il Comune di Torino e l'Unità locale 1-23 riservano agli anziani cronici non autosufficienti». Cfr. *Controcittà*, aprile 1984.

«queste persone sono definite soggetti portatori di particolari disabilità psico-fisiche». Per il ricovero di detti “non malati” il Comune di Torino pretendeva una retta il cui importo «arrivava a lire 36.400 al giorno» a carico del paziente e dei suoi congiunti (6).

Il parere di Massimo Dogliotti

Le iniziative del Csa riguardanti i contributi economici imposti ai parenti degli assistiti erano state supportate dall'articolo pubblicato sul n. 72, 1985 di *Prospettive assistenziali*, “Obbligo alimentare e prestazione assistenziale” di Massimo Dogliotti, all'epoca giudice del Tribunale di Genova e docente di diritto all'Università della Calabria, Facoltà di scienze economiche. Dopo aver chiarito i concetti di “mantenimento” (complesso delle prestazioni volte a soddisfare le esigenze di vita dell'individuo anche in relazione alla sua collocazione economico-sociale) (7) e di “alimenti” (erogazione dello stretto necessario per vivere) (8), l'Autore aveva precisato che l'obbligazione alimentare e la prestazione assistenziale «rispondono a logiche e si muovono in prospettive tra loro totalmente differenti, l'una privatistica, l'altra pubblicistica, senza possibilità alcuna di collegamento o – ancor peggio – di contaminazione», aggiungendo che «in realtà l'obbligo alimentare, e soprattutto la previsione di una così ampia fascia di parenti tenuti, appare indubbia espressione di una società assai diversa dall'attuale, nella quale era diffuso il modello di famiglia patriarcale, caratterizzata da una solidarietà allargata, mentre l'“assistenza” pubblica era sostanzialmente inesistente».

Invece attualmente «l'assistenza è funzione fondamentale dello Stato moderno, e i suoi

(6) Nella stessa lettera del 18 ottobre 1989 il Csa rilevava l'illegittimità dell'imposizione ai parenti tenuti agli alimenti del versamento di contributi economici per il pagamento della retta di ricovero, imposizione stabilita nella sopra ricordata circolare del Presidente della Regione Piemonte del 26 settembre 1989, n. 20/Ape.

(7) Hanno diritto al mantenimento il coniuge e i figli minori.

(8) All'obbligo di prestare gli alimenti sono tenuti, nell'ordine, il coniuge; i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi e, in loro mancanza, i discendenti prossimi anche naturali; i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi anche naturali; gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali. Inoltre il destinatario di una donazione è tenuto, con precedenza su ogni altro, a prestare gli alimenti al donante.

compiti non possono essere delegati o meglio scaricati esclusivamente sulla famiglia».

Massimo Dogliotti aveva altresì osservato che le succitate precisazioni avevano un sicuro «riscontro di carattere processuale: non è data possibilità all'ente erogatore di assistenza di chiamare in giudizio i parenti tenuti agli alimenti per sentirli condannare all'adempimento della prestazione nei confronti del congiunto povero» in quanto «si tratta di un rapporto privato tra il soggetto che ha diritto e il parente obbligato, senza possibilità alcuna di interferenza da parte dell'ente pubblico» (9).

Le norme del Codice civile sugli alimenti

Come aveva evidenziato Massimo Dogliotti, dalle norme del Codice civile sugli alimenti emerge che nessuno, al di fuori del tutore o del curatore o dell'amministratore di sostegno, può sostituirsi all'interessato in merito alla richiesta degli alimenti.

Infatti il primo comma dell'articolo 438 del Codice civile stabiliva e stabilisce che «gli alimenti possono essere chiesti **solo** da chi versa in istato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento».

Inoltre il terzo comma dell'articolo 441 dello stesso Codice prevede quanto segue: «Se gli obbligati non sono concordi sulla misura, sulla distribuzione e sul modo di somministrazione degli alimenti, provvede l'autorità giudiziaria secondo le circostanze».

Dunque, dall'entrata in vigore del Codice civile, e cioè dal 1942, i Comuni hanno violato le norme sugli alimenti sostituendosi agli interessati e obbligando i parenti degli assistiti a versare le quote definite dai Consigli o dalle Giunte comunali. Detti enti hanno altresì illegittimamente svolto le funzioni attribuite dalla legge all'Autorità giudiziaria (10), costringendo i parenti a corrispondere i contributi economici che i Comuni hanno imposto (e purtroppo

(9) La posizione di Dogliotti è stata confermata dal 6° comma dell'articolo 2 del decreto legislativo 109/1998, come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000, nonché da tutte le sentenze che hanno affrontato la questione dell'obbligo alimentare.

(10) Si tenga presente che, in base all'articolo 23 della Costituzione, «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Ne consegue che i Comuni non possono in nessun caso imporre oneri non previsti da apposite leggi. Occorre altresì considerare che gli alimenti sono prestazioni che nulla hanno a che fare con le rette di ricovero.

ancora oggi spesso impongono) quale ricatto *sine qua non* per erogare le prestazioni assistenziali, comprese quelle obbligatorie, stabilite dalle leggi.

Sotto il profilo etico-sociale occorre tener conto che, mentre i Comuni hanno richiesto (e sovente tuttora richiedono) contributi economici ai parenti tenuti agli alimenti di persone in gravi difficoltà (anziani malati cronici non autosufficienti, dementi senili, soggetti con handicaps gravemente invalidanti), le altre istituzioni pubbliche hanno erogato ed erogano prestazioni di natura assistenziale facendo – giustamente in questi casi – riferimento solamente alla situazione economica dell'utente, come si verifica, ad esempio, per i contributi versati ai disoccupati e ai cassaintegrati. Per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi dell'edilizia economica e popolare, i sostegni economici relativi al pagamento dell'affitto dell'alloggio, le spese legali a carico dello Stato (gratuito patrocinio) ed i ticket sanitari, le norme vigenti fanno riferimento esclusivamente al nucleo familiare convivente.

A loro volta i Comuni, nel caso di insufficienti risorse da parte dei genitori per il pagamento dell'intera retta di frequenza degli asili nido e delle scuole materne, delle quote per la mensa e per la partecipazione ai soggiorni di vacanza, mai si sono rivolti – giustamente – ai parenti tenuti agli alimenti.

Da notare che per gli oneri relativi alle succitate prestazioni inerenti la prescuola e la scuola, gli enti locali non fanno riferimento all'intero costo sostenuto, ma prevedono apposite tariffe, a volte ridotte anche del 60-70% rispetto alle spese effettive, favorendo in tal modo, e senza alcuna logica motivazione, i nuclei familiari aventi risorse assai considerevoli, ad esempio oltre 100mila euro di reddito annuo.

Invece per gli oneri assistenziali relativi alla frequenza di centri diurni o all'accoglienza presso strutture residenziali, l'importo della partecipazione è sempre calcolato sulla base dei costi reali sostenuti dall'ente erogatore.

Inoltre, mentre per le prestazioni anch'esse assistenziali relative all'integrazione al minimo delle pensioni, alla maggiorazione sociale, alle pensioni e agli assegni sociali e alla *Social Card* non è giustamente presa in considerazione la situazione economica dei parenti non

conviventi, è assai grave, anche sotto il profilo etico ed economico, che le succitate erogazioni vengano fornite a coloro che posseggono beni immobili di rilevante importo (in certi casi addirittura dal valore di mezzo milione di euro) e/o beni mobili consistenti (ad esempio depositi bancari, azioni e obbligazioni) o superflui (ad esempio auto di lusso).

A questo proposito occorre tener presente che, come risulta dai dati dell'Istat, nel 2008 sono stati versati complessivamente 41,7 miliardi di euro per l'integrazione al minimo delle pensioni, 9,5 per le maggiorazioni sociali e 6,7 per le pensioni e gli assegni sociali. Una parte delle sopra riportate erogazioni di natura assistenziale, finora mai accertata, ma con forti probabilità molto consistente, è stata assegnata a persone che non ne avevano e non ne hanno alcun bisogno (11).

La prima vertenza (12)

La prima vertenza era stata condotta contro l'Amministrazione provinciale di Torino che, con delibera del 21 maggio 1987, aveva stabilito parametri assai onerosi per i soggetti con grave handicap intellettuale e limitata o nulla autonomia frequentanti i centri diurni aperti 5 giorni alla settimana per circa 8 ore al dì.

Nonostante le illegittime pretese riguardassero oltre un centinaio di famiglie, solamente una si era rivolta al legale scelto dal Csa.

Reca la data del 25 maggio 1988 la seguente lettera inviata all'Assessore alla sicurezza sociale della Provincia di Torino dall'avv. Vincenzo Enrichens: «*Si è a me rivolto il signor Carlo Sessano, il quale ha negli ultimi giorni ricevuto Vostra missiva destinata a richiedere la documentazione utile a determinare la contribuzione relativa alla sig.na Daniela Sessano. Il signor Carlo Sessano, il quale agisce altresì per conto della consorte, rileva preliminarmente*

(11) Cfr. Francesco Santanera, "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 e l'articolo "Una prima risposta al pretesto della scarsità delle risorse economiche indispensabili per le esigenze vitali delle persone non autosufficienti", *Prospettive assistenziali*, n. 175, 2011.

(12) Alcune parti di questo capitolo sono state tratte dall'articolo di Carlo Sessano, "Vinta la vertenza contro la Provincia di Torino sui contributi economici richiesti agli handicappati e alle loro famiglie", *Ibidem*, n. 122, 1998.

te che la sig.na Daniela Sessano, di anni 31, è maggiorenne, non interdetta e non inabilitata. In secondo luogo, il signor Carlo Sessano, richiamate le disposizioni di cui alle norme relative all'individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, che escludono dalla disciplina ivi prevista i servizi finalizzati all'inserimento sociale dei portatori di handicap, richiamate altresì le norme del Codice civile che non prevedono la sostituzione da parte degli enti pubblici nella titolarità del diritto agli alimenti, ritiene di non poter accedere alla richiesta di codesta Amministrazione».

Come aveva precisato lo stesso Carlo Sessano, i criteri che avevano ispirato la sua iniziativa erano stati: «1) nessuna legge prevede che possano essere chiamati a contribuire al costo della retta i parenti, anche quelli tenuti agli alimenti, di handicappati intellettivi maggiori; 2) l'articolo 438 del Codice civile specifica chiaramente che solo chi è in stato di bisogno (o il di lui tutore) può chiedere gli alimenti ai parenti elencati nell'articolo 433 del Codice civile; 3) se c'è contrasto fra le due parti, è il giudice a stabilire se gli alimenti devono essere corrisposti ed a fissarne l'entità. Ciò in ossequio all'articolo 441 del Codice civile. Gli enti pubblici non hanno alcuna competenza in materia; 4) l'aspetto etico della pretesa. È mai possibile che ad un cittadino, la cui vita è già così fortemente compromessa ed il cui unico reddito, per la quasi generalità dei casi, è costituito dalla pensione di invalidità [all'epoca 250.000 lire mensili!], si possano richiedere contributi?».

Numerosi erano stati i tentativi messi in atto dall'Amministrazione provinciale di Torino per indurre Carlo Sessano e gli altri genitori a versare i contributi illegittimamente richiesti, sostenendo che il pagamento doveva essere effettuato poiché stabilito da una delibera esecutiva ai sensi di legge (lettera dell'11 febbraio 1991); veniva, inoltre, asserito che la circolare emanata dalla Regione Piemonte, che esentava i soggetti con handicap assistiti dal versamento di contributi «non può comunque avere valore vincolante sui provvedimenti divenuti esecutivi»

(13) Si osservi che nella circolare del Presidente della Giunta della Regione Piemonte del 26 settembre 1989, n. 20/Ape era stabilito quanto segue: «A proposito dell'accesso ai centri diurni di soggetti affetti da disabilità fisiche e/o psichiche si rammenta che la richiesta di una partecipazione ai costi può essere fonda-

(lettera del 14 giugno 1991) (13) e che «l'articolo 54 della legge 142/1990 di riordino delle autonomie locali ha chiarito una volta per tutte che gli Enti locali determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti anche in modo non generalizzato» (stessa lettera sopra citata).

Per evidenziare fino a qual punto era arrivata la perfidia dell'Amministrazione provinciale di Torino dell'epoca, segnalo un aspetto a dir poco sconcertante. A seguito delle contestazioni avanzate dal Csa, la Provincia di Torino aveva modificato le tariffe, richiedendo tuttavia un contributo mensile variante da 31mila a 76mila lire, calcolato sulla base dei redditi dell'intero nucleo familiare. L'esenzione spettava esclusivamente a coloro le cui entrate annue non superavano i tre milioni. Poiché l'importo mensile delle pensioni di invalidità, tredicesima compresa, era di 250mila lire, nessuno ne poteva beneficiare. Di conseguenza coloro che percepivano la pensione di 250mila lire al mese (somma insufficiente persino per la semplice sopravvivenza) dovevano versare 31mila lire a titolo di contributo per la frequenza del centro diurno riservato ai soggetti con limitata o nulla autonomia a causa di handicap intellettuale grave o gravissimo (14).

Alle illegittime imposizioni della Provincia di Torino, i cui funzionari spaventavano i parenti minacciando di vietare l'accesso ai centri diurni a coloro che non versavano le quote richieste, si era opposto – come ho già rilevato – solamente Carlo Sessano che, con l'aiuto fattivo del Csa, aveva avviato una vertenza con detta Amministrazione (15) sulla base della lettera sopra riportata.

A difesa dei soggetti con handicap e dei loro

ta solo per i servizi di trasporto». Ciò nonostante gli Assessori all'assistenza della Provincia di Torino Scancarello e Cataldo Principe (cfr. *Controcittà*, aprile e ottobre 1990) avevano continuato a pretendere contributi non dovuti ai genitori dei soggetti con handicap frequentanti i centri diurni.

(14) Una iniziativa analoga era stata assunta dall'Assemblea dei 55 Sindaci dell'Asl 9, comprendente anche il Comune di Ivrea, che in data 4 settembre 1998 aveva approvato la delibera n. 1090 in base alla quale ai soggetti con handicap intellettuale, incapaci di svolgere qualsiasi attività lavorativa, il cui reddito era allora di appena 388mila lire al mese, veniva richiesto un contributo mensile di 76mila lire per la frequenza di un centro diurno.

(15) Molto spesso non possono essere avviate vertenze giudiziarie a tutela dei diritti delle persone non autosufficienti a causa delle indisponibilità dei soggetti interessati e di coloro che li rappresentano.

congiunti erano intervenuti i Consiglieri Mariangela Rosolen ed Elio Marchiaro che in data 29 marzo 1993 avevano presentato al Presidente e all'Assessore all'assistenza dell'Amministrazione provinciale di Torino la seguente interrogazione: «Appreso che – in contrasto con la delibera della Giunta regionale del Piemonte n. 332-8498 del 2 agosto 1991 (16) – l'Assessore all'assistenza della Provincia di Torino sta richiedendo agli utenti dei centri socio-terapeutici il rimborso delle somme che sarebbero dovute per gli anni 1988-89-90 (17); rilevato che tali richieste di rimborso sono rivolte a persone handicappate titolari di pensioni miserrime (300mila lire al mese) e solo in caso di invalidità totale anche del cosiddetto assegno di accompagnamento; ricordato che non più tardi del 7 marzo 1991 lo stesso Assessore all'assistenza della Provincia, in un incontro con il Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, riconosceva l'assurdità di tali richieste di rimborso e si impegnava a porre fine alle relative procedure avviate dai suoi uffici; rilevato che una successiva delibera provinciale abrogava la richiesta di rimborsi solo per l'anno 1991 e non i precedenti; i sottoscritti chiedono di sapere:

- quali altre sfortune e sofferenze fisiche e psichiche devono colpire gli utenti dei centri socio-terapeutici perché venga loro risparmiata

(16) La delibera della Giunta della Regione Piemonte n. 332-8498 del 2 agosto 1991, ottenuta dal Csa dopo anni di continue proteste, stabiliva che il soggetto con handicap ricoverato presso strutture residenziali «può chiedere in via giudiziale gli alimenti ai parenti a ciò tenuti, ai sensi di quanto previsto al titolo XIII del Codice civile e di questo deve essere messo a conoscenza; è opportuno che, in tale circostanza, l'ente gestore della struttura fornisca gli eventuali supporti che si rendessero necessari». Nonostante che la sopra riportata disposizione contrastasse palesemente con le vigenti norme di legge (com'è ovvio gli alimenti sono una prestazione del tutto differente rispetto all'intervento assistenziale), era positivo il fatto che venisse finalmente riconosciuto che l'ente pubblico non poteva sostituirsi all'interessato nella richiesta degli alimenti. Un aspetto molto positivo della delibera regionale in oggetto era rappresentato altresì dalla precisazione che in nessun caso le prestazioni rivolte ai soggetti con handicap potevano «essere subordinate alla sottoscrizione dell'impegno al pagamento della retta da parte dei parenti». Purtroppo la stragrande maggioranza degli enti gestori delle attività rivolte ai soggetti con handicap intellettivo non applicava la succitata circolare, né vi erano genitori o tutori disponibili ad aprire vertenze giudiziarie.

(17) A seguito delle forti pressioni del Csa, l'Amministrazione provinciale di Torino con la delibera n. 913656916 del 26 novembre 1991 aveva sospeso a partire dal 1° gennaio 1991 le richieste di contribuzione per la frequenza dei centri diurni da parte dei soggetti con handicap intellettivo grave e gravissimo.

la vessazione messa in atto dall'Assessore all'assistenza;

- se l'Assessore competente e l'intera Giunta provinciale ritengono che la pensione di 300mila lire mensili erogata agli invalidi in questione sia tanto lauta da poter subire anche le decurtazioni a cui mira l'ente Provincia;

- se e quanti sono gli utenti dei Centri socio-terapeutici titolari di redditi superiori alle 300mila lire mensili e per sapere infine con quali criteri e modalità si è proceduto ai relativi accertamenti;

- se l'Assessore all'assistenza intende impartire immediate istruzioni ai suoi uffici perché interrompano subito le procedure avviate e occupino più utilmente il loro tempo seguendo da vicino i numerosi e gravi problemi da più parte segnalati – specie nel Comune di Torino – conseguenti al trasferimento dei compiti assistenziali dalla Provincia ai Comuni e alle Unità socio-assistenziali».

Da notare che in merito all'interrogazione sopra riportata, l'Ufficio legale della Provincia di Torino aveva fornito le seguenti informazioni all'Assessore all'assistenza:

«1) legittimità della richiesta di contribuzione agli obbligati agli alimenti, anche per i centri diurni, per prestazioni (mensa e trasporti) comunque esulanti da attività strettamente assistenziali (come previsto dalla stessa Regione);

«2) impossibilità di restituzione delle quote già versate;

«3) obbligo di insistere sulla pretesa degli obblighi agli alimenti per le quote tutt'ora dovute;

«4) convocazione delle Associazioni per proporre ampie rateizzazioni, esoneri totali o parziali che tengano conto delle reali esigenze dei soggetti, in base ad una aggiornata verifica del reddito familiare».

Si schierarono altresì a favore dell'Amministrazione provinciale di Torino, accettando una leggera riduzione dell'importo delle somme richieste, una importante associazione di promozione sociale, una parte non indifferente dei suoi aderenti, nonché un nutrito numero di congiunti dei frequentanti dei centri diurni.

Approfittando di questo sostegno con lettera del 7 luglio 1993 l'Amministrazione provinciale di Torino aveva chiesto a Carlo Sessano il versamento degli arretrati relativi agli anni 1988,

1989 e 1990, minacciando che, nel caso di mancata corresponsione nel termine di 90 giorni della somma di lire 912mila, «questa Amministrazione darà senz'altro inizio alla procedura di recupero del credito, senza ulteriore avviso, valendo la presente quale formale diffida e messa in mora».

Anche a seguito delle continue pressioni esercitate dal Csa, la Provincia di Torino si era rivolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che aveva interpellato il Ministero dell'interno.

Con nota del 27 dicembre 1993, prot. 12287/70, il Direttore generale dei servizi del succitato Ministero, aveva precisato che «la rivalsa in ordine ai contributi dei costi di determinate prestazioni assistenziali – da parte degli enti locali nei confronti dei soggetti obbligati agli alimenti ai sensi degli articoli 433 e seguenti del Codice civile – verso le persone in concreto assistite deve basarsi su espresse previsioni di legge» e segnalava che l'articolo 33 bis della legge della Regione Piemonte n. 20/1982 si riferiva in modo inequivocabile «ai soli utenti in rapporto alle proprie condizioni economiche».

Detto parere era stato confermato dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro degli affari sociali che con la comunicazione del 15 aprile 1994, prot. DAS/4390/1/H/795 indirizzata alla stessa Provincia di Torino, aveva puntualizzato quanto segue: «Questo Dipartimento ritiene che non possono essere richiesti contributi finanziari ai congiunti degli utenti dei servizi assistenziali presso i centri socio-terapeutici».

Preso atto del succitato parere la Giunta provinciale di Torino nella seduta del 27 maggio 1994 deliberava di «non procedere (...) nelle richieste di pagamento dei contributi economici a carico degli obbligati agli alimenti verso gli utenti dei servizi assistenziali per il periodo dal 1° ottobre 1988 al 31 dicembre 1992».

Tuttavia, non tenendo in alcuna considerazione la sopraccitata nota del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per gli affari sociali, nella stessa delibera della Giunta provinciale di Torino veniva altresì stabilito «di concedere (...) ampia facoltà di rateizzazione dei debiti tutt'ora sussistenti in capo agli utenti dei servizi, previa sottoscrizione di impegno in tal senso», nonché «di riconoscere la possibilità di riduzione parziale o totale dei predetti debiti in relazione a situazioni di particolare rilevanza, gravità o eccezionalità, a causa di oneri finanziari sostenuti, per spese sanitarie come per spese eccezionali di altra natura, da provare con idonea documentazione».

Rimaneva quindi aperta la questione delle somme non versate, questione che veniva risolta solamente dopo dieci anni dall'inizio della vertenza, mediante una delibera approvata dal Consiglio provinciale di Torino nel luglio 1997 nella quale veniva dichiarato estinto ogni credito verso gli utenti «con buona pace», come aveva puntualizzato Carlo Sessano, «di tutti coloro che, nonostante le nostre insistenze, per dar retta ai cattivi consiglieri, hanno invece sempre pagato».

TEST MEDICI: IN INDIA MORTE 1.730 PERSONE

Riportiamo integralmente l'articolo pubblicato su La Stampa del 15 novembre 2011:

«Farmaci testati senza informare i partecipanti dei rischi. Vittime quasi mai ricompensate, povere e spesso analfabete, alle quali il medico aveva mostrato, senza leggerglielo, un modulo scritto in inglese. Accade in India, che dal 2005 ha allentato le regole sugli esperimenti umani, dando origine a un nuovo "colonialismo della ricerca" nel cui ambito oltre 150mila persone oggi partecipano ad almeno 1.600 test clinici per conto dei colossi farmaceutici Pfizer, Merck e AstraZeneca.

«Tra il 2007 e il 2010», riporta l'*Independent*, «almeno 1.730 persone sono morte durante o dopo aver preso parte a uno di questi test. Sebbene sia difficile stabilire se siano morte proprio per questo – molti erano già malati – è impossibile anche affermare il contrario. "Gli indiani vengono sfruttati dalle società farmaceutiche che poi guadagnano milioni vendendo i medicinali in Occidente. Usano indiani analfabeti e poveri che non potranno mai permettersi queste medicine", ha detto al giornale Chandra Gulhati, un medico in pensione che sta raccogliendo dati sugli esperimenti nelle diverse regioni dell'India».

VERTENZE DEL CSA CONTRO LE ILLEGALI RICHIESTE DI CONTRIBUTI ECONOMICI AI CONGIUNTI DEGLI ASSISTITI *

FRANCESCO SANTANERA

Mentre era ancora in corso la vertenza del Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base), contro l'Amministrazione provinciale di Torino (1), la Regione Piemonte aveva assunto iniziative volte ad ottenere il versamento di contributi economici anche da parte dei congiunti degli assistiti.

L'azione intimidatoria della Regione Piemonte

Infatti l'Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, Emilia Bergoglio, in data 1° aprile 1994 aveva inviato una lettera con il numero di protocollo 530/3024 all'Amministratore straordinario dell'Unità socio-sanitaria locale n. 26 con sede in Venaria Reale in cui veniva contestata l'affermazione di Massimo Dogliotti riguardante l'impossibilità dell'ente erogatore delle prestazioni socio-assistenziali

«di chiamare in giudizio i parenti tenuti agli alimenti per sentirli condannare all'adempimento delle prestazioni nei confronti del congiunto povero» (2).

A questo proposito l'Assessore asseriva quanto segue: «Pare evidente che l'erogazione di una prestazione assistenziale attinente ad un rapporto pubblicistico non possa far venire meno l'obbligo privatistico di corrispondere gli alimenti, in quanto, pur trattandosi di prestazioni aventi fonte e contenuto diverso, non risultano incompatibili fra loro».

Si trattava di una interpretazione pericolosissima e strumentale. Infatti l'Assessore considerava gli oneri assistenziali come una prestazione compresa nell'articolo 433 del Codice civile riguardante gli alimenti e attribuiva quindi ai parenti (ascendenti, discendenti, fratelli, sorelle, generi e nuore, suocere e suoceri dell'assistito) l'obbligo di contribuire alle spese sostenute dagli enti pubblici per i soggetti in condizioni di disagio economico, anche nel caso in cui lo stesso assistito non avanzasse ai suoi congiunti alcuna richiesta di intervento economico (3); inoltre veniva addirittura scavalcata l'autorità giudiziaria che, ai sensi dell'articolo 441 del Codice civile, aveva ed ha tuttora il compito di provvedere nei casi di conflitti fra chi richiede gli alimenti e i parenti che non vogliono somministrarli o intendono fornirli sulla base di un importo inferiore a quello richiesto.

Il Csa era altresì molto preoccupato per le minacce contenute nella parte finale della lettera in oggetto in cui veniva precisato che «in caso di rifiuto a corrispondere il contributo e in caso di interruzione del pagamento, al fine di recuperare le somme anticipate, l'ente pubblico è tenuto ad inviare una intimazione di pagamento (v. articolo 155 del Testo unico delle

* Sedicesimo 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 delle leggi sull'adozione speciale", n. 176, 2011; "Esperienze in merito alle contribuzioni economiche illegittimamente imposte dagli Enti pubblici del settore socio-sanitario", n. 177, 2012.

(1) Cfr. il precedente mio articolo.

(2) Cfr. Massimo Dogliotti, "Obbligo alimentare e prestazione assistenziale", *Prospettive assistenziali*, n. 72, 1985.

(3) Ricordo nuovamente che l'articolo 438 del Codice civile stabiliva e stabilisce che «gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in istato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento».

leggi di pubblica sicurezza) rivolta ai parenti per i loro familiari inabili: il credito vantato potrà essere iscritto a ruolo ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica n. 43 e n. 44 del 28 gennaio 1988 e del decreto ministeriale del 28 dicembre 1989» (4).

Si tenga presente che l'Assessore regionale all'assistenza ed i funzionari avevano anche travisato le norme dell'articolo 155 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (regio decreto 773/1931) in quanto, come aveva precisato lo stesso Massimo Dogliotti, detto articolo «prevede una possibilità di diffida da parte dell'autorità di pubblica sicurezza ai congiunti di un mendicante inabile al lavoro e privo di mezzi, tenuti per legge agli alimenti, ma tale obbligo si porrebbe nei confronti del povero direttamente, e non nei confronti dell'istituto di ricovero», aggiungendo quanto segue: «Riprova di ciò è data dal contenuto del secondo comma della norma: decorso il termine della diffida, l'inabile al lavoro è ammesso al gratuito patrocinio per promuovere il giudizio degli alimenti». Ne consegue pertanto, concludeva il Giurista, che «ancora una volta non è prevista alcuna sostituzione processuale da parte dell'ente erogatore».

Le gravissime conseguenze della riscossione coatta

Per quanto riguarda la minaccia avanzata dall'Assessore all'assistenza della Regione Piemonte in merito all'iscrizione nella cartella esattoriale dei crediti vantati dagli enti pubblici (Province, Comuni singoli e associati), ricordo che questa procedura comporta gravissime ripercussioni per i cittadini ed è prevista, ma non imposta dalla legge.

Si tratta infatti della riscossione coatta tramite l'emissione della cartella esattoriale le cui conseguenze sono le seguenti:

1. se il pagamento non viene effettuato, viene immediatamente emesso un avviso di mora con l'ulteriore addebito degli interessi

(4) Il Csa aveva consegnato non solo all'Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, ma anche al personale di detto assessorato che si occupava della questione relativa ai contributi economici l'articolo di Massimo Dogliotti indicato alla precedente nota 2 ma anche quello recante il titolo "Gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti tenuti agli alimenti di persone assistite", pubblicato su *Prospettive assistenziali*, n. 87, 1989.

(all'epoca, 6% semestrali) e delle spese per la procedura esecutiva;

2. nell'avviso di mora è intimato il pagamento entro 5 giorni in difetto di che l'ufficiale giudiziario può procedere immediatamente al pignoramento e alla vendita dei beni, compresi i mobili della casa di abitazione;

3. il ricorso all'autorità giudiziaria non sospende le azioni di cui al punto precedente;

4. la sospensione ha luogo solo al momento dell'emissione da parte dell'autorità giudiziaria di uno specifico provvedimento;

5. l'autorità giudiziaria spesso emana i provvedimenti dopo molto tempo (anche alcuni anni);

6. se prima dell'emissione del provvedimento di sospensiva di cui al punto 4, l'ufficiale giudiziario ha già provveduto alla vendita dei beni, e se il cittadino ottiene una sentenza definitiva a lui favorevole, riceve la somma ricavata dalla vendita dei beni che è praticamente sempre di un importo notevolmente inferiore al valore dei beni alienati. Se, ad esempio, i mobili valgono 100 e la somma incassata dall'ufficiale giudiziario è di 20, il cittadino – vinta la causa – perde 80 (5).

Autorevole parere a sostegno della posizione del Csa

Preso atto di questa allarmante situazione il Csa aveva richiesto pareri ad alcune istituzioni in modo da avere riferimenti validi da contrapporre alle iniziative della Regione Piemonte.

In data 20 ottobre 1995 l'Avvocato dello Stato Enrico De Giovanni, Capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con lettera prot. DAS/13811/1/H/795, confermando i precedenti pareri espressi dal Ministero dell'interno e riportati nel mio precedente articolo, aveva precisato quanto segue: «Esaminata la documentazione trasmessa, questo Dipartimento ritiene di poter escludere, in via generale, che l'Amministrazione possa imporre ai familiari dell'utente dei servizi socio-assistenziali la partecipazione alle relative

(5) Questa procedura gravemente vessatoria e intimidatoria è stata utilizzata da numerosi Comuni, fra i quali quelli di Bologna e di Torino. Si osservi che, in alternativa alla riscossione coatta, poteva (e può) essere utilizzata la normale ingiunzione di pagamento che prevede l'intervento dell'ufficiale giudiziario solo dopo la sentenza di condanna e il mancato pagamento dell'importo stabilito dal giudice.

spese di gestione, qualora i familiari medesimi siano tenuti agli alimenti. In base all'articolo 23 della Costituzione, infatti, nessuna partecipazione patrimoniale può essere imposta se non in base a legge: ne consegue che un obbligo di contribuzione che non abbia espresso fondamento in una disposizione avente forza e valore di legge, non potrebbe essere imposto, perché sembrerebbe un contrasto con l'anzidetto fondamento costituzionale».

L'assurda ostinazione della Regione Piemonte

In merito ai reiterati tentativi della Regione Piemonte di imporre illegittimamente contributi economici ai parenti degli assistiti maggiorenni, ai quali il Csa replicava con tempestive e documentate iniziative, è molto significativa la comunicazione prot. 1498 inviata il 3 maggio 1995 dal Presidente della Giunta regionale Gian Paolo Brizio alla Commissione di controllo degli atti della Regione Piemonte, in cui veniva nuovamente tirata in ballo la questione dei parenti tenuti agli alimenti con lo scopo reale di costringere i congiunti a coprire i costi delle prestazioni assistenziali, costi che – lo ripeto – nulla hanno a che fare con la questione degli alimenti.

In detta missiva il Presidente della Giunta della Regione Piemonte sosteneva che *«tale obbligazione alimentare e la classificazione dei tenuti trova fondamento da un lato nel dovere di solidarietà e reciprocità, che da sempre ha regolato le relazioni parentali e dall'altro nel principio di graduazione dell'obbligo man mano che si procede dalle relazioni primarie a quelle secondarie o di tipo allargato».*

La lettera proseguiva travisando senza alcun ritegno le chiarissime affermazioni sopra riportate dell'Avvocato dello Stato Enrico Di Giovanni poiché il Presidente della Giunta della Regione Piemonte asseriva addirittura che *«il parere della Presidenza del Consiglio si limita ad escludere, in assenza di una esplicita previsione di legge, la possibilità da parte degli enti pubblici di intentare azione di rivalsa avverso i parenti tenuti agli alimenti. In realtà occorre distinguere. Altro è il problema relativo al recupero del costo dei servizi nei confronti di soggetti diversi dall'utente, altro è il riconoscimento dell'esistenza di un obbligo a corrispon-*

dere gli alimenti cui i parenti ex articolo 433 del Codice civile sono, in ogni caso, tenuti: pare evidente che l'erogazione assistenziale attinente ad un rapporto pubblicistico non possa far venire meno l'obbligo privatistico di corrispondere gli alimenti in quanto, pur trattandosi di prestazioni aventi fonte e contenuto diverso, non risultano incompatibili tra loro».

Senza tener conto che gli alimenti possono essere richiesti solo dall'interessato, il Presidente della Giunta regionale terminava lo scritto con queste fuorvianti conclusioni: *«Se è vero, dunque, Se è vero che l'ente pubblico, in base al parere sopra citato, non può agire direttamente nei confronti dei parenti per il recupero del costo dei servizi, è altrettanto vero che l'intervento dei parenti è espressamente previsto come obbligo dalla vigente normativa» (6).*

Anche il nuovo Assessore all'assistenza della

(6) Nella citata comunicazione del Presidente della Giunta della Regione Piemonte erano contenute altre affermazioni molto preoccupanti volte a porre a carico degli anziani malati cronici e dei loro congiunti, oneri assolutamente non di loro competenza. Infatti veniva asserito quanto segue: *«Si ricorda che la definizione degli ospiti delle Rsa proposta dal progetto-obiettivo nazionale parla di anziani prevalentemente non autosufficienti e per i quali sia comprovata l'assenza di patologie acute richiedenti il ricovero in ospedale. Pertanto non si vede perché debbano essere definiti malati da curare, visto che l'obiettivo essenziale delle Rsa deve essere il raggiungimento e/o mantenimento del miglior livello possibile di qualità della vita dell'ospite, concetto attinente sfere della vita umana più ampie di quelle relative semplicemente alla salute fisica».* Al riguardo veniva altresì segnalato che *«il fonda sanitario regionale rimborsa le spese per le prestazioni sanitarie offerte agli anziani non autosufficienti nelle strutture residenziali piemontesi per circa 5mila soggetti su più di 11mila ricoverati»* e che *«il rimborso delle spese sanitarie sostenute dai cittadini anziani ricoverati è oggetto di scelte discrezionali da parte dei responsabili delle aziende sanitarie, che sono autorizzati a stipulare le convenzioni con i presidi».* Poiché in base alle leggi allora vigenti (841/1953, 692/1955, 132/1968 e 833/ 1978) gli anziani cronici non autosufficienti avevano il diritto esigibile alle cure ospedaliere gratuite e senza limiti di durata, anche la Regione Piemonte agiva affinché la competenza venisse assegnata al settore socio-assistenziale. Pertanto sosteneva che i vecchi degenti presso le Rsa erano degli "ospiti" e che le prestazioni sanitarie erano "offerte", e che *«l'appartenenza o meno al comparto sanitario delle strutture per soggetti non autosufficienti è un falso problema»* e che *«l'ospitalità ai soggetti non autosufficienti è garantita dalla rete dei presidi socio-assistenziali (circa 600 strutture)»* e che il livello di assistenza sanitaria fornito a detti ricoverati *«viene realizzato attraverso l'assistenza sanitaria di base, ossia dalle attività di medicina generale e di assistenza farmaceutica e di assistenza territoriale domiciliare».* In sostanza veniva stabilito che agli anziani cronici non autosufficienti ricoverati nelle Rsa dovevano essere fornite esclusivamente le prestazioni sanitarie previste per i cittadini che vivevano a casa loro. Come ho ricordato nel mio precedente articolo, nella lettera inviata in data 18 ottobre 1989 al Presidente della Giunta della Regione Piemonte, agli Assessori alla sanità e all'assistenza e ai Capi gruppo consiliari, il Csa aveva rilevato che *«ancora una*

Regione Piemonte Giuseppe Goglio aveva ignorato il parere sopra riportato dell'Avvocato dello Stato Enrico De Giovanni e aveva indirizzato con lettera del 10 dicembre 1995, prot. 12729/531 al Direttore generale dell'Asl 6 e al Coordinatore socio-assistenziale dell'ex Ussl 27 di Ciriè, una comunicazione in cui, dopo aver richiamato il succitato parere, ne travisava i contenuti riportando le medesime considerazioni contenute nella comunicazione del Presidente della Giunta della Regione Piemonte del 3 maggio 1995 di cui in precedenza sono state citate le parti più significative e fuorvianti.

Scopo della succitata lettera del 10 dicembre 1995 era anche quello di abrogare le disposizioni impartite dal precedente Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, Angelo Rossa che, a seguito delle richieste pressante del Csa, aveva predisposto in data 23 dicembre 1994 la circolare prot. 11752/530 in cui veniva confermato *«il principio della necessità di una contribuzione dei soggetti portatori di handicap al costo delle prestazioni di mensa e trasporto per la frequenza dei centri diurni»* con l'importantissima precisazione che *«la quota a carico degli utenti dovrà essere calcolata sulla base del reddito individuale, comprensivo della pensione e di altri redditi, con esclusione dell'indennità di accompagnamento»* di modo che *«sono esentati dalla contribuzione al costo dei servizi offerti dai centri diurni i soggetti il cui reddito individuale sia inferiore al minimo vitale stabilito dagli enti gestori della funzione socio-assistenziale»* (7).

Nella stessa lettera l'Assessore Giuseppe Goglio informava che *«l'Assessorato scrivente ha in corso di predisposizione un'apposita norma che espressamente preveda il concorso al costo dei servizi da parte dei parenti tenuti agli alimenti, come indicato dal parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri»*.

Un ulteriore travisamento delle vigenti norme

volta la Regione Piemonte non vuole prendere atto della tragica e disumana realtà, da essa stessa costituita e sostenuta, secondo cui gli anziani cronici non autosufficienti continuano a non essere considerati e trattati come malati».

(7) La comunicazione dell'Assessore Giuseppe Goglio è uno dei frequenti casi di capovolgimento delle posizioni delle istituzioni volte a negare le conquiste ottenute dalle forze sociali: vi è quindi non solo la necessità di promuovere nuovi traguardi, ma occorre anche operare per la tenuta dei risultati positivi raggiunti.

di legge era compiuto dallo stesso Assessore all'assistenza Giuseppe Goglio nella risposta fornita in data 7 marzo 1996 all'integrazione n. 430 presentata dal Consigliere Pier Luigi Rubatto (8).

Infatti, in netto contrasto con le sopra riportate e chiarissime argomentazione del Capo dell'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Assessore Goglio continuava a far riferimento all'articolo 433 del Codice civile e a sostenere con una affermazione assolutamente falsa che *«l'esistenza di un obbligo a corrispondere gli alimenti da parte dei tenuti ex articolo 433 del Codice civile, quando ricorrano le condizioni previste dallo stesso articolo, è pertanto pacificamente riconosciuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza»* per cui *«il riferimento all'obbligo alimentare presente nelle deliberazioni degli enti gestori delle attività socio-assistenziali (come pure nella delibera della Giunta regionale 41/42433 del 9 gennaio 1995) è quindi legittimo»*.

Strumentale proposta di legge della Giunta della Regione Piemonte

In data 7 maggio 1996 la Giunta della Regione Piemonte presenta il disegno di legge n. 169 (9) con lo scopo di introdurre disposi-

(8) Nell'interrogazione n. 430 il Consigliere Rubatto precisava non solo che la richiesta di contributi ai parenti *«è assolutamente illegale»*, ma anche che molto spesso Comuni, Province e Usl impongono ai congiunti degli assistiti la sottoscrizione di una impegnativa *«con lo spauracchio che in caso di non apposizione di firma (...) potrebbero essere rifiutate le prestazioni»*.

(9) Testo del disegno di legge n. 169.

Art. 1

1. L'articolo 46 della legge regionale 13 aprile 1995, n. 62, è sostituito dal seguente:

«Art. 46 (Concorso degli utenti e delle persone obbligate ai sensi del codice civile alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali).

1. Gli utenti contribuiscono, in conformità a criteri da individuarsi con deliberazione del Consiglio regionale e secondo quanto definito dagli atti di programmazione locale, alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali di cui sono beneficiari.

2. Una quota di reddito, la cui misura minima è determinata nella deliberazione di cui al comma 1, va comunque riservata alla disponibilità dell'utente, per la soddisfazione di esigenze personali.

3. Le persone tenute a provvedere al mantenimento degli assistiti, ovvero a corrispondere agli stessi gli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del codice civile, contribuiscono alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali individuati nella deliberazione di cui al comma 1, in base ai criteri in essa stabiliti, nonché secondo quanto definito dagli atti di programmazione locale.

4. Gli enti gestori esigono direttamente la contribuzione prevista dai commi 1 e 3 e, nel caso che la stessa non sia effettuata, si rivalgono nei confronti dei soggetti inadempienti.

zioni che consentissero di richiedere contributi economici ai congiunti degli assistiti: anziani malati cronici non autosufficienti, soggetti con handicap, ecc.

La Giunta però non aveva tenuto conto (volutamente?) che le Regioni non potevano (e non possono) legiferare nelle materie riguardanti il Codice civile, e quindi nemmeno in merito agli alimenti, e che le competenze delle Regioni sull'assistenza riguardavano (e riguardano) esclusivamente le persone che ricevono le relative prestazioni e non i congiunti, conviventi o non conviventi, che non ne beneficiano in modo diretto.

La presentazione del disegno di legge era stata ovviamente strumentalizzata da numerosi Comuni e Asl per continuare a pretendere contributi economici non dovuti, ma spesso ottenuti mediante il deplorabile ricatto: «*Se i parenti non assicurano la copertura totale degli importi da noi stabiliti, non verrà fornita alcuna prestazione e non verrà ammesso il ricovero*».

Poiché l'approvazione del disegno di legge in oggetto avrebbe avuto drammatiche conseguenze sui congiunti degli anziani cronici non autosufficienti e dei soggetti con handicap intellettivo grave e gravissimo, avevo chiesto a Pietro Rescigno, insigne giurista dell'Università di Roma, di esprimere il suo autorevole giudizio.

In data 14 giugno 1996 Pietro Rescigno mi aveva inviato la seguente lettera: «*Ricevo la Sua del 6 giugno 1996, con cui mi chiede di esprimere un mio parere circa l'iniziativa che la Giunta della Regione Piemonte ha assunto con la presentazione di un disegno di legge inteso ad accollare ai soggetti tenuti al mantenimento o agli alimenti un contributo alla copertura del costo degli interventi socio-assistenziali in favore degli anziani cronici non autosufficienti.*

«*Sul problema ho avuto modo di esprimere la mia opinione (in Giurisprudenza italiana, 1993, I, 2, 687, dove appare anche un pregevolissimo contributo di Dogliotti), sia con riguardo ai*

profili penalistici (preteso abbandono di persona incapace), sia, e soprattutto, con riferimento agli aspetti civilistici della questione.

«*Nel ribadire le tesi svolte in quella sede, esprimo ora il personale avviso della dubbia legittimità di una normativa regionale che, nel prevedere il concorso degli utenti nella sopportazione degli oneri economici dei servizi socio-assistenziali, faccia applicazione uniforme, costante e meccanica del regime del Codice civile, collegando alla mera qualità di obbligato al mantenimento o agli alimenti la responsabilità. La materia non sembra consentire una disciplina diversa dall'uno all'altro ambito territoriale del Paese, esigendo invece una regolamentazione che incida sull'intera realtà statuale e che rispetti, sin che esso non venga modificato, il sistema di Codice civile circa i presupposti, il momento, la durata, le condizioni, l'estinzione di obblighi – qual è in particolare il dovere di prestare gli alimenti – legati all'organizzazione familiare, ai bisogni del sovvenuto ed alla accertata idoneità patrimoniale di chi è chiamato a rispondere, e sempre tenendo conto del concreto contesto dei rapporti.*

«*L'urgenza della risposta non consente una più ampia riflessione; mi auguro intanto che l'iter della proposta si svolga con meditata attenzione ai discorsi critici che da lungo tempo il vostro Comitato ha cercato di svolgere con persuasivi argomenti*».

Mi ero anche rivolto a Massimo Dogliotti, all'epoca Docente universitario e Magistrato della Corte di Appello di Genova che aveva inviato il seguente articolo, pubblicato sul n. 115, 1996 di *Prospettive assistenziali* con il titolo "Poteri delle Regioni in materia di contributi economici richiesti ai parenti degli assistiti": «*Il disegno di legge n. 169, presentato dalla Giunta regionale del Piemonte il 7 maggio 1996 e intitolato "Modificazioni alla legge regionale 13 aprile 1995 n. 62 'Norme per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali'" ha almeno un pregio: il riconoscimento che attualmente, in mancanza di una norma specifica, la prassi degli enti pubblici di richiedere contributi ai parenti tenuti agli alimenti (magari facendo sottoscrivere loro un impegno a pagare le rette del loro congiunto ricoverato) è assolutamente illegittima. Altrimenti... non occorrerebbe alcuna norma al riguardo.*

5. Gli enti gestori erogano in ogni caso agli utenti gli interventi socio-assistenziali non differibili.

6. Gli enti gestori possono intervenire, senza oneri a carico degli assistiti e delle persone obbligate di cui al comma 3, in presenza di specifici progetti individuati nella deliberazione di cui al comma 1, per la tutela di particolari soggetti esposti a rischio di emarginazione».

«Ma questo è l'unico indiretto pregio del testo in esame. È da ritenersi infatti che il disegno di legge, così come formulato, se entrasse in vigore, non si sottrarrebbe a gravi censure che potrebbero condurlo tempestivamente davanti alla Corte costituzionale. Varie sono le ragioni. Innanzitutto la materia non pare rientrare nella competenza legislativa regionale. Non si tratta di "assistenza", ma del rapporto familiare e privato tra soggetti (chi ha diritto agli alimenti e chi deve prestarli) regolato dal Codice civile, e che non potrebbe essere oggetto di disciplina differente tra Regione e Regione. Al riguardo, semmai, dovrebbe intervenire il Parlamento. È vero che non mancano accenni ai contributi dei parenti tenuti agli alimenti nelle leggi di qualche altra Regione (poche per la verità), ma è da ritenere che anche esse non si potrebbero sottrarre ad un giudizio di costituzionalità.

«Ma, altrettanto e forse ancor più grave, appare l'indicazione dell'articolo 1, comma primo: la misura del contributo dei parenti tenuti agli alimenti non sarebbe determinata dalla legge, seppur regionale, ma da non meglio identificati criteri (evidentemente di massima) individuali con deliberazione del Consiglio regionale e secondo quanto definito dagli atti di programmazione locale.

«Nulla di più indeterminato: si lascerebbe evidentemente ai Comuni, alle Province e alle Usl notevole discrezionalità. Si pensi, al contrario, che la misura degli alimenti e l'individuazione esatta del parente tenuto, sono attribuite, secondo la disciplina del Codice civile, soltanto al giudice ordinario, a seguito di un procedimento, con particolari garanzie a difesa per il soggetto su cui grava l'obbligo alimentare.

«Ancor più grave l'indicazione contenuta nel comma quinto: "Gli enti erogano in ogni caso agli utenti gli interventi socio-assistenziali non differibili". Ciò sembrerebbe suggerire che, in caso di rifiuto dei parenti, e magari nel lungo periodo di una controversia tra parenti ed ente pubblico davanti al giudice amministrativo o a quello ordinario, gli utenti non sarebbero assistiti, se non per gli interventi indifferibili. Gravissima violazione, che potrebbe comportare anche forme di responsabilità penale. In conclusione, sembra opportuno che il disegno di legge venga accantonato».

Il Direttore del Servizio degli affari giuridici della Regione Friuli-Venezia Giulia, Giannina di Pauli, aveva espresso una posizione identica a quella del Csa nella lettera inviata il 18 settembre 1996 al Sindaco del Comune di Reana del Royale e alle Direzioni regionali per le autonomie locali e per l'assistenza, rilevando che «*gli articoli 433 e seguenti del Codice civile disciplinano i rapporti tra gli obbligati agli alimenti e il beneficiario, cui è estraneo l'ente pubblico. Ne consegue che la domanda per gli alimenti va inoltrata formalmente dall'assistito ai suoi parenti nell'ordine indicato dal Codice civile*». Aveva quindi concluso che: «*È infondata la pretesa dell'ente pubblico di determinare autonomamente la quota degli alimenti, la quale, in mancanza di accordo, va determinata dal giudice*» e che «*non vi è azione surrogatoria da parte dell'ente pubblico per ottenere la corresponsione degli alimenti, trattandosi di un diritto strettamente personale (articolo 2900 del Codice civile)*».

Oltre ai pareri richiesti ai noti giuristi Pietro Rescigno e Massimo Dogliotti, il Csa si era anche rivolto in data 30 settembre 1996 e 30 giugno 1997 al Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la solidarietà sociale, Renato Finocchi Gherzi, che, con lettera del 29 luglio 1997, prot. Das 247/UI/1H/795 aveva precisato quanto segue: «*Questo Dipartimento ribadisce il parere già espresso in data 20 ottobre 1995 che esclude, in via generale, che l'Amministrazione possa imporre ai familiari dell'utente dei servizi socio-assistenziali la partecipazione alle relative spese di gestione, qualora i familiari medesimi siano tenuti agli alimenti*».

Analogo il parere era stato espresso dal Difensore civico della Regione Piemonte Brunetti, già Dirigente Capo della Pretura di Torino, che, come risulta dalla relazione relativa ai casi trattati nel 1997 inviata ai Consiglieri regionali, aveva puntualizzato quanto segue: «*Nell'ambito dei problemi affrontati merita un cenno particolare quello relativo ai contributi economici richiesti ai parenti degli assistiti da parte di strutture socio-sanitarie-assistenziali attraverso il richiamo all'obbligo alimentare. Lo scrivente ha, a questo proposito, rilevato che l'obbligo patrimoniale può essere imposto solo dalla legge (articolo 23 della Costituzione) e che la normativa vigente non prevede riverse di*

sorta nei confronti dei parenti da parte dell'ente che ha erogato l'assistenza. Questo difensore civico ha rilevato che la prassi, talvolta seguita, del ricorso alla normativa concernente l'obbligo alimentare non è condivisibile, ponendo in evidenza che i soggetti dell'obbligazione alimentare sono, da un lato, l'avente diritto (che non può certo identificarsi con l'ente pubblico) e, dall'altro, l'obbligato, per cui la relativa azione è proponibile solo nell'ambito di questi soggetti.

«È stata quindi esclusa la proponibilità da parte dell'ente pubblico dell'azione di regresso nei confronti dei coobbligati agli alimenti; prestazioni assistenziali ed obblighi alimentari, infatti rispondono a presupposti diversi, non sussidiari gli uni rispetto agli altri, costituiti, da un lato, dall'obbligo preminente per lo Stato di garantire l'assistenza e, quindi, la salute e, dall'altro, dall'esigenza, circoscritta all'ambito familiare, di provvedere l'avente diritto dei mezzi di sussistenza, ove il soggetto non sia in grado di procurarseli con il proprio lavoro. È stato escluso che possa ipotizzarsi un ingiustificato arricchimento per il parente tenuto alla corresponsione degli alimenti, finché questi non vengano richiesti dall'avente diritto e sia conseguentemente sorto l'obbligo del pagamento.

«La possibilità dell'azione surrogatoria è stata infine esclusa per la considerazione che tale mezzo processuale ha carattere sussidiario ed ha come presupposto il mancato esercizio di azioni di cui il debitore trascuri la proposizione. Si è ancora rilevato che la proposizione dell'azione surrogatoria è esclusa dal legislatore nei confronti di azioni, come quella alimentare, che hanno una precisa connotazione personalistica e non sono perciò esercitabili da terzi, facendo, peraltro, sempre salva l'ipotesi di accordi convenzionali tra le parti interessate e, quindi, la volontaria assunzione del correlativo obbligo di contribuire al pagamento da parte dei familiari degli assistiti».

Nonostante le numerose iniziative intraprese dal Csa (segnalazioni dei pareri degli esperti; incontri con Assessori, Consiglieri e funzionari regionali; lettere; interventi sui giornali, su *Prospettive assistenziali*, su *Controcittà* e su altre riviste; esposizione del problema alla competente Commissione del Consiglio regio-

nale piemontese; volantaggi, ecc.) era stata ottenuta solamente l'emanazione in data 24 marzo 1999 da parte dell'Assessore alla sanità e all'assistenza Antonio D'Ambrosio, della circolare prot. 3458/30 in cui era previsto che «in attesa che vengano approvati appositi provvedimenti da emanarsi dai Ministeri competenti, contenenti le modalità attuative del decreto legislativo 31 marzo 1999 n. 109» venivano esentati «dalla contribuzione al costo dei servizi offerti dai centri diurni (comprese le prestazioni di mensa e trasporto e ogni altra prestazione attinente ai servizi stessi) i soggetti il cui reddito e patrimonio individuale sia inferiore al minimo vitale determinato dagli stessi enti gestori».

Inoltre il Csa era riuscito ad ottenere dal Direttore generale dell'Assessorato all'assistenza l'invio agli enti gestori delle attività socio-assistenziali della circolare datata 23 luglio 1999, prot. 8683/30 in cui veniva richiesto agli enti gestori delle attività socio-assistenziali di «trasmettere ai Comuni singoli non capoluogo di provincia ricompresi negli ambiti territoriali degli enti stessi» il parere della Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno dell'8 giugno 1999, prot. 190 e 412 B.5 in cui venivano richiamati le note emanate dallo stesso Ministero in data 27 dicembre 1993, 15 aprile 1994, 28 ottobre 1995 e 29 luglio 1997 secondo cui «le pubbliche amministrazioni non potrebbero imporre ai familiari degli utenti dei servizi socio-assistenziali, tenuti per legge agli alimenti, la partecipazione alla relativa spesa di gestione, in assenza di specifiche norme di legge in tal senso».

Nonostante che, come sopra riportato, i pareri della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, del Difensore civico regionale e degli esperti fossero unanimi nel precisare che non potevano essere imposti contributi economici ai congiunti degli assistiti maggiorenni, numerosi amministratori di Comuni, Province ed Asl avevano continuato nella cinica e illegale imposizione di contributi economici ai parenti che volontariamente e con enormi sacrifici continuavano ad accogliere a casa loro i familiari colpiti da handicap gravemente invalidanti e quindi con limitata o nulla autonomia.

ALTRE INIZIATIVE DEL CSA PER OTTENERE IL RISPETTO DELLE LEGGI RELATIVE ALLE CONTRIBUTIONI ECONOMICHE *

FRANCESCO SANTANERA

Numerose e importanti, soprattutto per le ripercussioni presso gli altri Enti locali del nostro Paese, sono state le iniziative assunte dal Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) nei confronti dell'Amministrazione comunale di Torino (1).

Essendosi dimostrate senza alcun esito positivo le iniziative assunte per segnalare l'illegittimità delle richieste di contributi economici ai parenti degli assistiti maggiorenni, nel giugno 1986 erano stati presentati al Tar, Tribunale

amministrativo del Piemonte, tre ricorsi sottoscritti dal Presidente dell'Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale e da alcuni parenti di ricoverati per chiedere l'annullamento delle delibere approvate dall'Amministrazione del capoluogo piemontese e dalle Ipab "Casa geriatrica Carlo Alberto" e "Convalescenziario alla Crocetta".

Gli aumenti deliberati, concernenti la cosiddetta quota alberghiera (2), erano i seguenti:

- 41,25% (da 17.700 a lire 25.000) per l'Istituto di riposo per la vecchiaia, gestito direttamente dal Comune di Torino. Nessun aumento era previsto per la quota sanitaria;
- 26,60% (da 19.750 a lire 25.000) per l'Opera pia Convalescenti alla Crocetta, che aveva incrementato la quota sanitaria di sole 50 lire (da 32.950 a lire 33.000);
- 12,60% (da 22.200 a lire 25.000) per la Casa geriatrica Carlo Alberto, che aveva elevato la quota sanitaria del 6,85% (da 39.400 a lire 42.100).

Nei tre ricorsi veniva contestato «*il dover corrispondere, quali parenti, anche la quota alberghiera per la cura di malati solo perché questi non sono ricoverati, come dovrebbero, in ospedale*». Infatti la vigente legge n. 833/1978 stabiliva che gli anziani cronici non autosufficienti avevano il diritto esigibile alle cure ospedaliere gratuite e senza limiti di durata.

Il Comune di Torino e le due Ipab sostenevano che i parenti, avendo sottoscritto l'impegno di corrispondere la quota della retta non coperta dai redditi del congiunto ricoverato, erano obbligati a rispettare detto vincolo, trattandosi di un contratto di natura privata. A nulla era ser-

* Diciassettesimo 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; "Proseguono le vertenze avviate dal Csa contro le illegittime richieste di contributi economici ai congiunti degli assistiti", n. 178, 2012. Questo articolo riprende parte delle considerazioni contenute nel n. 136, 2001.

(1) Come avevo segnalato nel n. 177, 2012, a seguito delle iniziative intraprese dal Csa, il Consiglio comunale di Torino in data 20 aprile 1980 aveva approvato una delibera in base alla quale il Comune assumeva a suo carico, a partire dal 1° gennaio 1980, «*il pagamento delle spese di ricovero presso istituti di tutti gli anziani non autosufficienti per la parte sanitaria, quantificando detta parte nella misura della differenza fra la retta per non autosufficienti e quella per autosufficienti in atto presso il singolo istituto*».

(2) Si osservi che, come risulta dal verbale redatto nel 1989 in merito all'estinzione dell'Ipab "Casa geriatrica Carlo Alberto" e al relativo trasferimento (gratuito) dei beni al Comune di Torino, l'ente era proprietario non solo di un ingente patrimonio immobiliare del valore di 14 miliardi e 286 milioni delle ex lire, ma possedeva anche titoli e contanti per un ammontare di ben 1 miliardo e 825 milioni delle ex lire, nonché attrezzature varie e mobili per un valore di 591 milioni. Dunque, gli aumenti della quota alberghiera erano richiesti nonostante la rilevante consistenza dei beni dell'ente che, non va dimenticato, doveva essere gestito senza fini di lucro e a favore dei poveri.

vita la precisazione che le firme erano state apposte dai parenti solamente perché il personale degli enti suddetti li aveva indotti in errore, avendo asserito che i familiari erano obbligati ad intervenire sul piano economico in base alle norme del Codice civile sugli alimenti. D'altra parte se i parenti non sottoscrivevano l'impegnativa, il ricovero non veniva ammesso: un vero e proprio ricatto.

A seguito dell'ingannevole posizione espressa dal Comune di Torino, il Csa aveva invitato i parenti a disdettare gli impegni sottoscritti.

Preciso, inoltre, che non avevano ottenuto alcun risultato positivo le argomentazioni giuridiche presentate agli Amministratori comunali, le lettere agli Assessori, gli incontri con funzionari e operatori, gli articoli pubblicati su giornali e riviste, le interrogazioni presentate al Parlamento ed ai Consigli regionale e comunale, nonché gli interventi svolti in occasione di convegni e conferenze ed i numerosi volantaggi (3).

Nessun esito aveva avuto, altresì, l'intervento del Difensore civico della Regione Piemonte, al quale il Presidente dell'Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale aveva indirizzato il rapporto redatto dal Capo del Servizio sanitario ausiliario dell'ospedale Molinette, dal quale risultava che presso l'Istituto di riposo per la vecchiaia, gestito direttamente – lo ripeto – dal Comune di Torino, nessun ricoverato era autosufficiente: tutti erano colpiti da patologie, anzi il 26% dei ricoverati ne aveva più di una. Di conseguenza, trattandosi di persone malate, non solo non doveva essere versata alcuna somma dai parenti, ma nemmeno dai ricoverati.

Nonostante tutti i numerosi tentativi attuati (note inviate al responsabile dell'Unità socio-sanitaria locale ed agli Assessori regionale e comunale alla sanità e all'assistenza, incontro con l'Assessore all'assistenza del Comune di

(3) Ricordo, in particolare, i numerosi articoli di Massimo Dogliotti pubblicati su *Prospettive assistenziali* e il suo volume *Doveri familiari e obbligazione alimentare*, Giuffrè editore, 1994, nonché gli interventi di Pietro Rescigno, "L'assistenza agli anziani non autosufficienti: notazioni civilistiche", *Giurisprudenza italiana*, ottobre 1993, pag. 687 e seguenti, il capitolo di Gaspare Lisella, "Rilevanza della condizione di anziano nell'ordinamento giuridico", contenuto nel libro di Pasquale Stanzone (a cura di), *Anziani e tutele giuridiche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991. A pagina 52 del n. 127, 1999 di *Prospettive assistenziali* è riportato l'elenco degli articoli pubblicati su questa rivista in materia di contributi economici richiesti ai congiunti di assistiti maggiorenni.

Torino avvenuto il 20 giugno 1988, contatto diretto con il Sindaco del 12 ottobre dello stesso anno, segnalazioni del Difensore civico) nessuno aveva fornito una risposta positiva.

Ricordo altresì, con molta amarezza, che del tutto improduttivi erano stati gli esposti inviati ai vari Ministri alla sanità e per la solidarietà sociale succedutisi. Privo di conseguenze era stato anche l'esposto indirizzato alla Corte dei Conti in cui si faceva presente che, trattandosi di anziani malati, erano illegittime le spese sostenute dal Comune di Torino, essendo esse di competenza del Servizio sanitario nazionale.

Solo l'aumento del numero delle disdette indirizzate al Comune di Torino aveva messo in serie difficoltà l'Amministrazione e in particolare l'Assessore all'assistenza di allora, Giuseppe Bracco, che si permetteva di segnalare anche ai congiunti, trasferitisi da anni all'estero, la situazione economica dei loro parenti che non erano in possesso delle risorse necessarie per il pagamento dell'intera retta di ricovero. Detto Assessore, per non riconoscere l'illegittimità del suo comportamento, era ricorso ad un espediente: aveva modificato la delibera concernente i contributi imposti ai parenti degli assistiti, elevando la quota esente da lire 400mila a 1 milione e 400mila lire. Di conseguenza, la maggior parte dei familiari non era più costretta a versare alcuna somma.

Purtroppo, avendo ottenuto l'esenzione da ogni pagamento, tutti i parenti – come sempre avviene salvo rarissime eccezioni – si erano completamente disinteressati del problema delle illegittime contribuzioni, che continuavano ad essere imposte dalle altre strutture di ricovero operanti nella stessa città di Torino.

Causa vinta contro il Comune di Torino

Volendo testardamente imporre contributi economici ai parenti degli anziani cronici non autosufficienti ricoverati presso strutture residenziali, il Comune di Torino aveva tentato di ottenere un risultato positivo inviando una ingiunzione di pagamento al signor B. R. Questi, con l'appoggio del Csa, si era opposto. Il Giudice conciliatore, con sentenza dell'11 novembre 1991, dopo aver rilevato che «*la signora C. E. – ricoverata presso l'Istituto di riposo per la vecchiaia – è una malata cronica*

non autosufficiente» e che «il Comune di Torino, attraverso l'Istituto di riposo per la vecchiaia, svolge una funzione sanitaria in luogo e sostituzione del ricovero ospedaliero», aveva precisato quanto segue: «La distinzione operata tra quota cosiddetta alberghiera posta a carico della malata e quota sanitaria a carico del fondo sanitario regionale (...) non ha alcun senso logico e ragionevole» in quanto «se una persona è malata ha il diritto all'assistenza sanitaria e questa assistenza non è distinguibile in parte alberghiera e in parte sanitaria» (4).

Di conseguenza il Giudice aveva accolto l'opposizione presentata contro l'ingiunzione e condannato il Comune di Torino a rifondere al signor B. R. le spese di giudizio. Non avendo presentato ricorso, la sentenza era diventata definitiva.

Purtroppo, sul piano giuridico, l'esecutività delle sentenze riguarda solamente la persona interessata e il succitato provvedimento non era quindi estensibile a tutti i casi analoghi.

Se il Comune di Torino si fosse comportato correttamente, avrebbe applicato la sentenza del Giudice a tutti i congiunti dei ricoverati. Invece, aveva continuato ad imporre ai parenti degli assistiti la sottoscrizione, prima del ricovero, dell'impegno di versare la quota della retta non coperta dai redditi dei degenti. A loro volta, gli assistenti sociali del Comune perseveravano, senza sollevare obiezioni di sorta, a segnalare ai cittadini che tale richiesta era conforme alla legge, in particolare agli articoli 433 e seguenti del Codice civile riguardanti l'obbligo degli alimenti, obbligo che, come ho rilevato in precedenza, non ha nulla a che fare con le spese relative all'assistenza.

Una iniziativa gravemente vessatoria del Comune di Torino

Nel novembre del 1994 il Comune di Torino aveva avviato una procedura coattiva di pagamento, notificando alla signora A. B., figlia della signora G. M. T., degente presso l'Irv (Istituto di

(4) Ricordo nuovamente che fino all'entrata in vigore dell'articolo 54 della legge 289/2002, che ha reso cogenti le norme del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 sui Lea (Livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria), la degenza degli anziani malati cronici non autosufficienti presso ospedali e analoghe strutture era gratuita e senza limiti di durata ai sensi delle leggi 841/1953, 692/1955, 132/1968 e 833/1978.

riposo per la vecchiaia di Torino), una cartella esattoriale con la richiesta di 43 milioni delle ex lire per le rette non versate per il ricovero della madre, con l'addebito di altri 15 milioni per interessi.

Decorsi 10 giorni, la somma richiesta era aumentata da 58 a 64 milioni per gli interessi di mora ed i compensi per la riscossione, nonché per le spese relative agli atti esecutivi. In quel periodo gli interessi di mora (nel caso in esame ammontanti a lire 4.066.000) dovevano essere corrisposti interamente nei casi in cui il pagamento era effettuato con un ritardo variante da 1 a 182 giorni. L'importo raddoppiava se il ritardo era compreso fra i 183 giorni ed i 364 giorni. Nello stesso modo si procedeva per le ulteriori eventuali dilazioni di versamento.

Da notare che la procedura coattiva era prevista (ma non imposta) dall'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica n. 13/1988. Si trattava, come ho già precisato nel mio precedente articolo, di un atto che comportava gravissime ripercussioni per i cittadini:

1. se il pagamento non veniva effettuato, era immediatamente emesso un avviso di mora con l'ulteriore addebito degli interessi nella misura del 6% semestrale e delle spese per la procedura esecutiva;

2. nell'avviso di mora era intimato il pagamento entro 5 giorni in difetto di che l'ufficiale giudiziario poteva procedere immediatamente al pignoramento e alla vendita dei beni, compresi i mobili;

3. il ricorso all'autorità giudiziaria non sospendeva le azioni di cui al punto precedente;

4. la sospensione aveva luogo solo dopo l'emissione da parte dell'autorità giudiziaria di uno specifico provvedimento, anche se provvisorio;

5. l'autorità giudiziaria emanava un provvedimento definitivo spesso dopo molto tempo (a volte anche alcuni anni);

6. se prima dell'emissione del provvedimento di sospensiva di cui al punto 4, l'ufficiale giudiziario aveva già provveduto alla vendita dei beni e il cittadino aveva ottenuto un provvedimento definitivo a lui favorevole, riceveva la somma incassata dalla vendita dei beni che era sempre di un importo notevolmente inferiore al valore dei beni venduti. Pertanto se i mobili valevano 100 milioni di lire e la somma incassata dall'ufficiale giudiziario era di 5, il cittadino

– vinta la causa – riceveva solamente 5 milioni!

Lo scopo persecutorio dell'iniziativa del Comune di Torino era confermato dalla scelta dell'invio della cartella esattoriale in alternativa al decreto ingiuntivo, procedura adottata dallo stesso Comune di Torino nel procedimento citato in precedenza.

Infatti, mentre l'esecutività del decreto ingiuntivo viene bloccata con il semplice inoltro del ricorso all'autorità giudiziaria, per la sospensione dei provvedimenti conseguenti alla notifica della cartella esattoriale (pignoramento dei beni e loro vendita) occorre, come abbiamo visto, un provvedimento del giudice, provvedimento che può anche essere emanato dopo molti mesi dalla presentazione dell'istanza all'autorità giudiziaria.

La preoccupante iniziativa del Comune di Torino era stata oggetto di una interrogazione al Ministro della sanità presentata alla Camera dei Deputati l'11 maggio 1995 dagli On.li Nardini, Saia, Valpiana, Bertinotti, Muzio e Marco Rizzo (5).

(5) Il testo dell'interrogazione era il seguente: «Per sapere – premesso che:

- gli interroganti sono venuti a conoscenza che il Comune di Torino ha richiesto a congiunti di ricoverati presso l'Istituto di riposo per la vecchiaia, gestito direttamente dal Comune stesso, il pagamento della cosiddetta quota alberghiera ammontante a circa un milione al mese;

- la suddetta quota alberghiera è contestata in quanto i ricoverati sono soggetti gravemente malati come è stato accertato da una Commissione medica incaricata dallo stesso Comune di Torino. Fra l'altro risulta che alla data del 21 febbraio 1995 il 30 per cento dei ricoverati era in trattamento per gravi patologie acute (infarto miocardico acuto, ictus cerebrale, broncopneumite, scompenso cardiaco acuto, grave anemia, artropatie obliteranti agli arti inferiori, ecc.). Inoltre è stato accertato che alla data sopra riportata il 96 per cento dei ricoverati è non autosufficiente per ragioni mediche, il 60 per cento è affetto da più di tre patologie importanti sul piano clinico-terapeutico, gli altri hanno più di quattro patologie, il 40 per cento ha necessità di terapia iniettiva, il 30 per cento di terapia per via endovenosa, il 28 per cento ha necessità di medicazioni quotidiane;

- il Comune di Torino ha attivato procedure coattive di pagamento riguardanti congiunti incaricati della riscossione delle pensioni mediante iscrizione a ruolo delle somme ingiustamente pretese dal Comune di Torino e invio della relativa cartella esattoriale;

- quali valutazioni dia circa l'adozione della procedura prevista (ma non imposta) dall'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica 22 gennaio 1988, n. 13, procedimento che comporta pesanti ripercussioni per i cittadini che sono sottoposti alla reale minaccia del pignoramento e vendita di beni (compresi i mobili di casa!) e al pagamento di forti oneri (l'interesse è del 14 per cento annuo);

- per quali ragioni il Comune di Torino non abbia attivato tale procedura, invece che nei confronti dei pazienti, nei riguardi delle Usl, tenute in base alle leggi vigenti alla cura gratuita delle persone malate, compresi gli anziani cronici non autosufficienti, a

Come risulta evidente, il ricorso alla cartella esattoriale era stato deciso dall'allora Assessore all'assistenza, Angela Migliasso (6), non solo per colpire la persona interessata (fra l'altro responsabile del Comitato dei parenti dei ricoverati della struttura in cui era inserita la madre), ma anche, se non soprattutto, per infliggere una solenne e se possibile risolutiva sconfitta del Csa e delle sue richieste concernenti la competenza del Servizio sanitario nazionale in materia di cura degli anziani cronici non autosufficienti e l'illegittimità delle richieste di contributi economici avanzate dallo stesso Comune di Torino e da quasi tutti gli Enti locali nei riguardi dei parenti degli assistiti maggiorenni.

A seguito del ricorso presentato in data 14 dicembre 1994 dalla signora A. B., il Giudice istruttore aveva disposto il 19 aprile 1995 «la sospensione dell'esecutorietà della cartella di pagamento notificata il 18 novembre 1994» (7).

Di particolare importanza la sentenza n. 3241 emessa dalla prima Sezione civile del Tribunale di Torino, depositata in Cancelleria in data 5 giugno 1998, in quanto:

fronte del riconoscimento certificato delle condizioni di malattia degli anziani ricoverati nelle strutture assistenziali del Comune stesso;

- quali iniziative intenda intraprendere per la puntuale attuazione da parte delle Regioni e delle Usl del progetto obiettivo anziani varato dal Parlamento il 30 gennaio 1992 e del decreto del Presidente della Repubblica 1° marzo 1994 "Piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996" che stabilisce quanto segue: "Gli anziani ammalati, compresi quelli colpiti da cronicità e da non autosufficienza, devono essere curati senza limiti di durata nelle sedi più opportune, ricordando che la valorizzazione del domicilio come luogo primario delle cure costituisce non solo una scelta umanamente significativa, ma soprattutto una modalità terapeutica spesso irrinunciabile".

(6) È assai probabile che l'esperienza maturata dalla vicenda della signora A. B. e dalla relativa sentenza abbiano indotto la stessa Angela Migliasso, nel periodo in cui ricopriva l'incarico di Assessore all'assistenza della Regione Piemonte, a dare attuazione alle richieste del Csa, promuovendo la delibera della Giunta regionale n. 37/2007, il cui testo è riportato sul n. 159, 2007 di questa rivista. In detta delibera è prevista l'erogazione annua di 5 milioni di euro ai Comuni singoli e associati che attuano correttamente le norme vigenti (articolo 25 della legge 328/2000 e decreti legislativi 109/1998 e 130/2000) e non richiedono alcuna contribuzione ai congiunti degli anziani cronici non autosufficienti assistiti. Analoga delibera (la n. 64 del 2008) è stata assunta dalla Giunta della Regione Piemonte nei riguardi dei congiunti degli assistiti con handicap in situazione di gravità.

(7) Nel frattempo si era riusciti ad ottenere che l'ufficiale giudiziario non effettuasse, come avrebbe potuto fare, alcun pignoramento, atto indispensabile per procedere alla vendita all'asta dei beni immobili e mobili della signora A. B., compresi i mobili e gli altri oggetti non indispensabili per vivere.

a) ha dichiarato che le somme riportate nella cartella di pagamento notificata alla signora A. B. «non sono da questa dovute»;

b) ha condannato il Comune di Torino a rimborsare alla signora A. B. le spese processuali;

c) ha precisato che «non vi è alcun titolo legale o contrattuale in base al quale le somme pretese dal Comune per le rette di ricovero della signora G. M. T. presso l'Irv di Torino (v. lettera del 22 marzo 1994 e cartella di pagamento) possano essere richieste direttamente alla figlia dalla predetta».

Al riguardo, il Tribunale, preso atto che l'impegno sottoscritto dalla signora A. B. a garanzia del pagamento di una quota parte della retta era stato revocato dalla stessa A. B., aveva stabilito che «trattandosi di un impegno assunto a tempo indeterminato, l'autrice aveva senz'altro il diritto di esercitare la propria facoltà di recesso, né ciò comportava la cessazione del ricovero della signora G. M. T. presso l'Irv».

Persa la causa, l'Assessore all'assistenza del Comune di Torino aveva chiesto al Tribunale di dichiarare l'interdizione della signora G. M. T. e di assegnare la tutela allo stesso Comune di Torino, estromettendo la figlia che non aveva accettato l'imposizione del contributo richiesto – lo ripeto – nella misura iniziale di ben 48 milioni delle ex lire.

Se il Comune di Torino otteneva la tutela, poteva richiedere alla signora A. B. il versamento degli alimenti alla madre; in questo modo il Comune di Torino avrebbe avuto un'altra possibilità per obbligare i parenti ad intervenire sotto il profilo economico. L'iniziativa dell'Assessore all'assistenza naufragava, poiché la richiesta era stata respinta dall'Autorità giudiziaria a seguito dell'intervento del legale della figlia della signora A. B.

Altre iniziative del Csa

Ricordo che, nonostante che le firme raccolte fossero 6.200 (ne occorre solo 2.000) non ebbe alcun seguito la presentazione al Consiglio comunale di Torino con iniziativa popolare di una proposta di delibera in cui, fra l'altro, era precisato quanto segue: «Occorre che siano rispettate le leggi vigenti che non consentono al Comune di Torino (e a tutti gli enti pubblici) di obbligare i parenti, compresi quelli tenuti agli alimenti, al versamento di con-

tributi per l'assistenza di loro congiunti maggiori» (8).

Contributi non richiesti ai congiunti dei soggetti con handicap grave

Anche allo scopo di segnalare le positive conseguenze sui soggetti con handicap grave derivanti dalle azioni svolte dal Csa nei confronti del Comune di Torino in merito ai contributi economici richiesti illegittimamente ai parenti degli anziani cronici non autosufficienti (9), ricordo che detto Comune mai ha chiesto contributi economici ai congiunti delle persone assistite colpite da minorazioni intellettive aventi limitata o nulla autonomia.

Contributi economici non richiesti da altri settori sociali

Segnalo nuovamente che nelle iniziative rivolte alla opposizione delle richieste di contributi economici ai parenti, compresi quelli conviventi, degli assistiti anziani cronici non autosufficienti o soggetti con handicap in situazione di gravità (10), il Csa aveva continuamente segnalato alle istituzioni (Regioni, Province, Comuni, Asl) che detti enti si riferivano mai ai parenti tenuti agli alimenti per gli interventi sociali erogati al di fuori dell'ambito assistenziale, ad esempio, per i soggiorni di vacanza di minori e di anziani, nonché per la frequenza degli asili nido e delle scuole materne. In questi casi, quando i soggetti interessati o, per i minori i loro genitori, non disponevano di redditi sufficienti per il pagamento completo della presta-

(8) Il testo della proposta di delibera comunale di iniziativa popolare è stato pubblicato sul n. 109, 1995, di *Prospettive assistenziali*. Le richieste riguardavano fra l'altro: la trasmissione dell'elenco dei patrimoni delle Ipab trasferiti al Comune di Torino il cui valore superava i mille miliardi di lire, la creazione di comunità alloggio e di centri diurni per handicappati intellettivi, il superamento delle sezioni speciali delle scuole materne, l'assunzione di iniziative per ricondurre la competenza degli anziani malati cronici alla sanità, la sollecitazione da parte del Comune di Torino nei confronti della Regione Piemonte per il riconoscimento concreto della priorità delle cure domiciliari delle persone malate.

(9) Le iniziative assunte dal Csa contro la Regione Piemonte e l'Amministrazione provinciale di Torino sul problema dei contributi economici imposti ai congiunti dei soggetti con handicap intellettivo in situazione di gravità sono descritte nei miei due precedenti articoli.

(10) Il Csa è sempre stato favorevole alla presa in considerazione delle risorse economiche dell'intero nucleo familiare convivente per quanto riguarda gli assistiti autosufficienti in tutto o parzialmente.

zione, nessun ente – giustamente in queste situazioni – mai aveva richiesto ai parenti tenuti agli alimenti il versamento di contributi economici.

Invece, quando i soggetti erano in gravi difficoltà a causa di handicap invalidanti o di malattie inguaribili, quasi sempre i Comuni, le Province e le Asl non assumevano alcun atto concreto di solidarietà, ma pretendevano illegittimamente denaro dai loro congiunti, imponendo molto spesso importi non indifferenti.

La delibera del Comune di Torino del 4 dicembre 2000

La citata decisione del Tribunale non aveva determinato nessun cambiamento nella posizione del Comune di Torino che, imperterrito, continuava a pretendere la corresponsione di contributi economici da parte dei parenti degli anziani cronici non autosufficienti con la sola esclusione, segnalata in precedenza, dei congiunti, compresi quelli conviventi, dei soggetti con handicap.

Pertanto, il Csa aveva messo in atto le necessarie iniziative: articoli sui giornali, volantaggi, raccolta di firme, presidi di protesta, incontri con le forze politiche presenti nel Consiglio comunale, richiesta di presentazione di interrogazioni e interpellanze, ecc.

Una iniziativa che aveva avuto un buon successo riguardava le disdette. Visto che il Comune di Torino imponeva ai congiunti degli assistibili la preventiva sottoscrizione dell'impegno a corrispondere la parte della retta non coperta dai redditi dell'interessato, il Csa consigliava che detta clausola venisse firmata al fine di ottenere le prestazioni necessarie per il congiunto anziano non autosufficiente, ma disdettata appena ottenuto il ricovero: alla pretesa illegittima del Comune di Torino si rispondeva con l'unico mezzo disponibile.

Da segnalare che il Consiglio comunale di Torino in data 10 gennaio 2000 aveva approvato all'unanimità una mozione in cui si impegnavano «il Sindaco e l'Assessore competente a disporre (...) l'immediata attuazione da parte di tutti gli uffici municipali delle norme di legge che non consentono agli enti pubblici di pretendere contributi economici dai parenti, compresi quelli tenuti agli alimenti, degli assistiti maggiorenni».

Purtroppo la mozione era rimasta lettera

morta e nessun effetto aveva avuto sugli amministratori e funzionari del Comune di Torino il decreto legislativo 130/2000 in cui era precisato che gli enti pubblici dovevano prendere in considerazione la situazione economica del solo assistito per le prestazioni sociali «erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclo diurno o continuativo, rivolte (...) a soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali».

Nello stesso decreto legislativo era scritto che le nuove disposizioni «non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice civile» e che esse «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».

Preso atto del mancato rispetto da parte del Comune di Torino delle nuove disposizioni entrate in vigore, il Csa aveva organizzato altre iniziative di protesta.

Ad esempio in data 27 marzo 2000 aveva inviato all'Assessore ai servizi sociali del Comune di Torino, ai Presidenti del Consiglio comunale e della Commissione consiliare competente in materia di assistenza e ai Capi gruppo la seguente lettera: «È assai deplorabile che funzionari del Comune di Torino continuino imperterriti a pretendere contributi economici dai parenti di assistiti maggiorenni, nonostante che da anni questo Coordinamento abbia segnalato decine e decine di volte che le leggi vigenti non lo consentono.

«La questione è ancora più preoccupante adesso, dopo che il Consiglio comunale ha approvato un ordine del giorno in cui riconosce l'illegittimità della richiesta in oggetto.

«Purtroppo gli uffici comunali finora non hanno tenuto in nessuna considerazione il citato ordine del giorno e, per poter continuare nelle illegittime richieste di contributi ai parenti degli assistiti, non hanno finora predisposto una delibera che concretizzi la volontà espressa dal Consiglio comunale, nonostante siano trascorsi più di due mesi!

«Si fa inoltre presente, come da nostra lettera inviata in data 21 aprile 1999 (cfr. la fotocopi-

pia allegata) agli stessi soggetti a cui è indirizzata la presente, l'estrema gravità della minaccia espressa dal Responsabile di Casa Serena che vorrebbe dare applicazione all'articolo 8 del Regolamento degli istituti comunali, che prevederebbe le dimissioni d'ufficio per la morosità del parente, morosità inesistente in quanto si tratta di contributi non dovuti.

«Questo Comitato si riserva di informare l'Autorità giudiziaria per l'accertamento di eventuali reati».

È stato necessario aspettare quasi un anno

dalla votazione unanime della succitata mozione per ottenere l'approvazione da parte del Consiglio comunale della delibera del 4 dicembre 2000 in cui veniva stabilito di escludere dalle contribuzioni economiche i parenti delle persone anziane non autosufficienti.

Da notare che l'esclusione dal versamento di contributi non è stato un atto generoso del Comune di Torino, ma la semplice applicazione della normativa vigente: articolo 25 della legge 328/2000 ed i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000.

L'utilizzo di protocolli scritti tra gli enti pubblici erogatori di servizi... *(segue dalla pag. 9)*

pegno delle istituzioni pubbliche deputate ad assicurarli occorre, a mio avviso, che tutti coloro che vogliono conseguire l'obiettivo di ottenere, per gli utenti, adeguati interventi in caso di necessità, uniscano le forze. L'assenza di dialogo fra le rappresentanze degli operatori e degli utenti favorisce infatti la svalutazione del lavoro degli uni e la sudditanza degli altri, fornendo inoltre un comodo alibi agli amministratori degli enti territoriali preposti che sono – insieme al livello politico nazionale – i principali responsabili della pratica illegale di negare il diritto alle prestazioni di livello essenziale ai cittadini.

Anche a costoro – come ai dirigenti ed agli operatori dei servizi – è d'uopo ricordare *«che il domani ci può riservare sorprese ineliminabili e molto dolorose, ad esempio l'incapacità anche totale di provvedere alle nostre esigenze e, nei*

casi più gravi, anche l'impossibilità di esprimere le nostre necessità vitali (fame, sete, caldo, freddo, sicurezza, ecc.). Si tratta, in altre parole, di attivarsi per la prevenzione delle eventuali difficoltà personali, familiari, amicali e sociali che possono sopraggiungere. Tenuto conto che la durata delle condizioni di dipendenza può persistere anche per molti anni, non è certamente una prova di buon senso fare affidamento sui risparmi accantonati e sulla disponibilità dei propri congiunti. È molto più prudente fare assegnamento anche, anzi soprattutto, sui servizi garantiti da leggi e da una adeguata prassi che ne assicuri la corretta attuazione» (6).

(6) Maria Grazia Breda, Francesco Santanera, *Op. cit.*, Utet Libreria, Torino, 2002.

SECONDO IL VESCOVO EMERITO DI ISERNIA IL DIAVOLO HA LE MOVENZE DI UNA PERSONA DOWN

Riportiamo integralmente l'articolo pubblicato su *La Stampa* del 1° luglio 2012: *«Polemiche per le parole di monsignor Andrea Gemma, vescovo emerito di Isernia: "Il posseduto dal diavolo ha le movenze e il portamento simile a un Down", aveva detto il vescovo, esperto di esorcismi, durante la trasmissione "Vade retro", andata in onda il 9 giugno su Tv 2000, il canale di proprietà della Cei [Conferenza episcopale italiana]. Il parallelo ha irritato un gruppo di 52 genitori di ragazzi affetti dalla sindrome, che hanno scritto una lettera di protesta. "È un pregiudizio sbagliato, il parlare senza sapere, il voler a ogni costo giudicare senza conoscere. Esigiamo le scuse del vescovo", hanno lamentato. I familiari di persone Down non possono "accettare che queste affermazioni vengano espresse dal paladino dei più deboli". E quindi, come genitori "chiediamo le scuse del vescovo".*

«Il consiglio a monsignor Gemma è "di passare un po' del suo prezioso tempo con ragazzi disabili per conoscerli e confrontarsi con loro". "I nostri figli, pur avendo questa condizione genetica che comporta dei ritardi cognitivi, non sono simili a degli indemoniati", afferma il gruppo dicendosi "amareggiato"».

PROSEGUONO LE AZIONI DEL CSA PER LA CORRETTA ATTUAZIONE DELLE NORME VIGENTI IN MATERIA DI CONTRIBUTI ECONOMICI *

FRANCESCO SANTANERA

Nonostante le numerose iniziative del Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base (incontri con amministratori e funzionari, articoli, manifestazioni di protesta e di proposta, ecc.), le istituzioni (Ministero della sanità, Regioni, Aziende ospedaliere, Asl e Comuni) avevano continuato imperterrite a disapplicare totalmente le leggi approvate dal Parlamento a tutela delle esigenze terapeutiche degli anziani malati cronici non autosufficienti (1), con l'obiettivo di trasferire le compe-

tenze dal Servizio sanitario nazionale (i cui interventi sono caratterizzati dalla presenza di diritti e della gratuità, salvo ticket) al settore socio-assistenziale fondato sulla discrezionalità delle prestazioni, sull'obbligo del versamento di contributi economici da parte degli utenti e spesso anche dei loro congiunti (2).

Per la realizzazione di detto scopo il Consiglio sanitario nazionale aveva approvato l'8 giugno 1984 un documento, più volte ricordato su questa rivista, in cui veniva ipocritamente affermato quanto segue: «*Considerato lo stretto intrecchio della presenza sanitaria e socio-assistenziale anche nelle strutture protette appare necessario che, nel transitorio, sia per l'indempienza dei servizi sanitari sul territorio, che non possono farsi carico in maniera completa del problema, sia perché storicamente il non autosufficiente è stato ricoverato e assistito in ambito ospedaliero o paraospedaliero, la spesa relativa in casa protetta o struttura simile di persone non autosufficienti carichi parzialmente (fino al massimo del 50%) sul fondo sanitario*

* Diciottesimo 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 avviate dal 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.

(1) Come ho ricordato nell'articolo pubblicato sul n. 177, 2012 di questa rivista, negli anni '70-'80 gli anziani malati cronici non autosufficienti erano quasi sempre ricoverati in strutture predisposte per le persone non malate, che venivano assistite perché prive dei mezzi necessari per vivere. In quel periodo erano totalmente ignorate e disapplicate le seguenti leggi:

– le n. 841/1953 e 692/1955 in base alle quali i pensionati dei settori pubblico e privato ed i loro congiunti conviventi di qualsiasi età avevano il pieno diritto alle cure sanitarie gratuite e senza

limiti di durata, comprese quelle ospedaliere, nei casi di insorgenza di patologie croniche. Quale contropartita a detto diritto il Parlamento aveva imposto un consistente aumento dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro;

– la n. 132/1968 il cui articolo 22 prevedeva l'istituzione negli ospedali generali provinciali di reparti di geriatria e per ammalati lungodegenti, mentre l'articolo 29 stabiliva che «ogni Regione provvede a programmare i propri interventi nel settore ospedaliero (...) in relazione al fabbisogno di posti letto distinti per acuti, cronici, convalescenti e lungodegenti»;

– la n. 833/1978 sanciva e sancisce tuttora l'obbligo del Servizio sanitario nazionale di provvedere «alla tutela della salute degli anziani, anche al fine di prevenire e rimuovere le condizioni che possono concorrere alla loro emarginazione»; stabilisce inoltre che le prestazioni devono essere fornite agli anziani, come a tutti gli altri cittadini, qualunque siano «le cause, la fenomenologia e la durata» delle malattie.

(2) È molto significativo che mentre gli anziani malati cronici non autosufficienti venivano espulsi dagli ospedali, allora Ministro della sanità, Carlo Donat Cattin, nella risposta inviata alla lettera aperta di Mario Tortello pubblicata su *Stampa Sera* del 3 agosto 1987 aveva indirettamente ammesso il diritto di detti pazienti alle cure ospedaliere gratuite e senza limiti di durata. Cfr. l'editoriale del n. 80, 1987 di *Prospettive assistenziali* "Il Ministro della sanità non smentisce i diritti degli anziani cronici non autosufficienti" in cui sono riportate integralmente la lettera aperta di Mario Tortello e la risposta del Ministro. Sono altresì pubblicate alcuni interventi dei lettori di *Stampa Sera*.

nazionale, al fine di determinare la correlativa riduzione della spesa ospedaliera» (3).

A seguito del sopra citato pronunciamento del Consiglio sanitario nazionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri Craxi aveva emanato in data 8 agosto 1985 un devastante decreto finalizzato al trasferimento dalla sanità all'assistenza delle competenze in materia di anziani malati cronici non autosufficienti, nonché all'imposizione a detti infermi del versamento di contributi economici (4).

Esempi di ingordigia dei Comuni

Segnalo alcuni casi drammatici allo scopo di comprovare l'accanimento di quasi tutti gli enti locali contro i più deboli e di evidenziare le nefaste conseguenze delle loro iniziative in materia di contribuzioni economiche, peraltro imposte illegittimamente.

1. Nel 1993 il Comune di Reggio Emilia pretende da una signora anziana colpita da patologie invalidanti e da non autosufficienza, ricoverata impropriamente presso una struttura socio-assistenziale, il versamento mensile non solo di 1 milione e 250mila ex lire da parte della stessa degente, ma anche di altre 660mila ex lire dal figlio.

Come ho già osservato, la richiesta del Comune di Reggio Emilia, imposta quale condizione *sine qua non* per ottenere il ricovero, contrastavano nettamente con il diritto alle cure sanitarie gratuite e senza limiti di durata stabilito dalle leggi vigenti.

Infatti la relativa delibera era stata assunta dal Consiglio comunale di Reggio Emilia stabilendo che nei confronti degli anziani colpiti da patologie invalidanti e da non autosufficienza «i familiari erano tenuti alla partecipazione al

(3) Avevano partecipato e votato a favore del documento del Consiglio sanitario nazionale, fra gli altri, il sociologo Achille Adigò, nonché i rappresentanti delle Regioni, dei Ministeri della sanità e del tesoro, del Consiglio nazionale delle ricerche, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, e dei Sindacati Cgil-Cisl-Uil.

(4) Detto trasferimento era continuato nonostante che la Corte di Cassazione nella sentenza n. 10150/1996 del 16 gennaio 1996 avesse rilevato che il decreto dell'8 agosto 1985 «non ha alcun valore normativo» e 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» e che se il decreto Craxi avesse introdotto la distinzione fra malati acuti e cronici «tale differenza sarebbe nuovamente contra legem e, come tale, disapplicabile dal giudice ordinario».

pagamento delle rette per il mantenimento del congiunto ricoverato».

Per costringere i parenti a versare i contributi, anche se non dovuti in base alle leggi vigenti, il Comune di Reggio Emilia li minacciava con le seguenti espressioni: «Qualora la documentazione richiesta non venga presentata nei termini precedentemente fissati, da tutti o da una parte dei familiari, d'ufficio si dovrà procedere, indipendentemente dal reddito, a richiedere le somme dovute dai familiari inadempienti, calcolando a loro carico l'intera spesa di mantenimento, al netto delle somme versate direttamente dal degente in conto retta; tale differenza verrà quindi fatturata sistematicamente all'interessato, provvedendo successivamente all'iscrizione al ruolo nel caso in cui non si provveda regolarmente al pagamento. Parallelamente all'iscrizione al ruolo, si rende noto che si provvederà a revocare l'impegnativa di pagamento comunicando contestualmente, oltre che ai familiari interessati, la revoca dell'impegnativa alla casa di riposo ove il degente è ospite» (5).

2. Analogo il tono intimidatorio usato dal Comune di Udine nei confronti di una figlia che aveva segnalato i motivi giuridici in base ai quali riteneva di non dover più versare alcun contributo per il ricovero della madre: «Si preavvisa sin d'ora che – non ottemperando alle disposizioni impartite – questa Amministrazione si vedrà costretta, suo malgrado, a revocare immediatamente l'ordinanza di ricovero a suo tempo emessa nei confronti dell'istituto (...), ordinando nel contempo la dimissione della familiare di cui sopra e non accollandosi più le rette di ricovero fruito dalla medesima presso l'istituto stesso, dando avvio alla procedura legale nei Suoi confronti per il recupero del credito vantato da questa amministrazione comunale» (6).

Dunque, i Comuni di Reggio Emilia e di Udine (7) non solo pretendevano contributi non

(5) Cfr. «Facciamo il punto sui contributi economici indebitamente richiesti dagli enti pubblici ai parenti degli assistiti maggiorati», *Prospettive assistenziali*, n. 116, 1996.

(6) *Ibidem*.

(7) Segnalo altresì che con nota del 18 settembre 1996, prot. 2667/1.3.16, il Direttore del servizio affari giuridici della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aveva sostenuto le posizioni del Csa affermando quanto segue: «1. La domanda per gli alimenti va inoltrata formalmente dall'assistito ai suoi parenti nell'ordine

previsti da nessuna legge dello Stato, ma esercitavano un odioso ricatto sui congiunti di persone gravemente malate e non autosufficienti, aventi, fra l'altro, diritto alle cure sanitarie gratuite.

3. Drammatico l'episodio segnalato da Fiorenzo Lanconelli, Segretario della casa di riposo di Bagnacavallo (Ravenna) al convegno "Le Residenze protette per gli anziani" svoltosi a Modena il 28, 29 e 30 ottobre 1982 (8). Infatti a proposito dell'ammontare delle rette a carico degli anziani non autosufficienti e dei loro congiunti, ha reso noto quanto segue: «*Abbiamo l'esempio di due anziani che per non far pagare delle cifre così grosse ai parenti, si sono lasciati morire, hanno smesso di mangiare e a un certo punto se ne sono andati*». Nonostante la commovente e significativa esperienza, nessun commento è emerso sia dai numerosi partecipanti provenienti da varie Regioni del nostro Paese sia dagli organizzatori e dai relatori del convegno.

4. Un'altra significativa vicenda riguarda la moglie di un anziano malato di Alzheimer, ricoverato dall'Asl a titolo gratuito in una casa di cura privata convenzionata. A seguito della proposta, avanzata dalla stessa Asl, di ricoverare il paziente presso una Rsa (Residenza sanitaria assistenziale), la figlia segnalava al Consorzio Monviso Solidale, gestore delle attività socio-assistenziali di numerosi Comuni della Provincia di Cuneo, che «*pur avendo presente che le leggi obbligano il Servizio sanitario nazionale a provvedere alla cura dei malati cronici non autosufficienti, compresi quelli colpiti dalla patologia di Alzheimer, gratuitamente e senza limiti di durata*» (9), accetta il trasferimento del padre presso una Rsa a condizione che la quota alberghiera «*sia prelevata esclusivamente dai redditi dello stesso mio padre (ammontante a circa lire 1.750.000 mensili) e*

indicato dal Codice civile; 2. È infondata la pretesa dell'Ente pubblico di determinare la quota degli alimenti, la quale, in mancanza di accordo, va determinata dal giudice».

(8) Gli atti sono stati pubblicati nel 1983 dal Servizio studi e documentazione del Dipartimento sicurezza sociale della Regione Emilia-Romagna.

(9) La contribuzione a carico degli anziani cronici non autosufficienti ricoverati presso le Rsa è stata disposta dall'articolo 54 della legge 289/2002, che ha reso cogenti le norme del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 concernente i Lea, Livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria.

dell'indennità di accompagnamento se e quando verrà corrisposta, dedotta in ogni caso la quota che viene lasciata al degente per le sue spese personali e tenendo, comunque, presente che mia madre non percepisce alcun reddito, non è proprietaria di alcun bene immobile, versa mensilmente lire 480mila per l'affitto dell'alloggio dove abita e lire 270mila per un mutuo acceso presso la banca Crt».

Orbene, con lettera del 19 ottobre 2001, il succitato Consorzio Monviso Solidale comunica alla figlia che a disposizione della madre sono lasciate solamente 800mila lire mensili, il che significa, dedotti gli importi sopra indicati (lire 480mila + 270mila) che la stessa doveva vivere con 50mila lire al mese! In risposta alle contestazioni avanzate dal Csa, il Presidente del Consorzio, un noto primario ospedaliero, aveva precisato che la decisione era stata assunta sulla base di una delibera fondata sui «*principi della corresponsabilità di tutti i cittadini nella ricerca del benessere per tutti, e del dovere di utilizzare le risorse esistenti in modo non egoistico*».

5. Una ulteriore ed eloquente conferma dell'accanimento in materia di contribuzioni economiche è fornita dalle delibere assunte dall'Associazione dei Comuni dell'ex Ussl 27, avente sede a Ciriè (Torino). Poiché in data 14 novembre 1995 la sopra citata Associazione aveva approvato una delibera in cui era prevista l'imposizione di contributi economici ai parenti dei soggetti con handicap assistiti nelle comunità alloggio, il Csa presentava ricorso al Coreco, Comitato regionale di controllo negli atti degli enti locali (10), che con ordinanza del 21 dicembre 1995 (assunta dopo poco più di un mese dalla data di approvazione della delibera contestata!) (11) ne aveva accertato l'illegittimità «*laddove prevede la richiesta di contributi finanziari ai congiunti degli utenti*» in quanto detti contributi «*possono essere richiesti solo in base a precise disposizioni di legge*

(10) I Coreco sono stati soppressi, eliminando la possibilità da parte delle organizzazioni sociali di ricorrere direttamente e senza alcuna spesa contro provvedimenti illegittimi degli enti locali, nonché di ottenere decisioni molto sollecite.

(11) Il Coreco aveva interrotto il termine di esecutività della delibera in oggetto il 27 novembre 1995, e cioè dopo appena 15 giorni dall'approvazione. Cfr. "Il Coreco conferma che gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti degli assistiti", *Controcittà*, n. 3/4, 1996.

statale e/o regionale, giusto il parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri DAS/4390/1/H/795» (12).

Per aggirare l'ostacolo frapposto dal Coreco, l'Associazione dei Comuni dell'ex Ussl 27 predisponne una delibera assai allarmante, approvata il 1° luglio 1996, in quanto sanciva una illegittima disparità di trattamento fra coloro che richiedevano un intervento socio-assistenziale in relazione alla sottoscrizione o meno da parte dei loro parenti tenuti agli alimenti dell'impegno di corrispondere il contributo economico stabilito (illegalmente) dall'Associazione.

In particolare la disparità di trattamento riguardava la detrazione del 70% della somma erogata all'assistito «*qualora i parenti tenuti agli alimenti, invitati per iscritto dai servizi sociali a produrre la documentazione richiesta non vi provvedevano*».

Dai contenuti della delibera emergeva altresì che non veniva riconosciuta la priorità degli interventi socio-assistenziali alle persone, qualsiasi fossero le loro esigenze, i cui parenti non avessero accettato di versare i contributi richiesti.

Nella lettera inviata al Coreco il 1° luglio 1996 il Csa, dopo aver rilevato l'inaccettabile disparità di trattamento introdotta nella delibera in oggetto, aveva precisato quanto segue: «*Nella delibera è previsto che i servizi sociali debbano individuare i parenti non conviventi tenuti agli alimenti (salvo che il soggetto stesso richieda espressamente che i servizi sociali non contattino i parenti tenuti agli alimenti e quindi rinunci ad una quota dei contributi a carico dell'Ussl e si ponga in una situazione di non priorità). Essi devono, inoltre, essere convocati dall'Ussl ed essere invitati ad evidenziare la propria difficoltà a provvedere totalmente o parzialmente alla corresponsione degli alimenti al proprio congiunto e produrre la documentazione dei propri redditi*» aggiungendo che «*con la procedura di cui sopra si viola il diritto alla riservatezza circa la situazione dell'assistito (che evidentemente viene esposta ai*

parenti per giustificare la richiesta di una loro contribuzione)», che «*analoga violazione viene compiuta allorquando si richiede al congiunto di evidenziare la propria difficoltà*» e che l'Associazione dei Comuni «*esercita un vero e proprio ricatto nei confronti dei parenti, in quanto il loro rifiuto (peraltro pienamente legittimo) di versare all'Ussl stessa contributi economici, determina le gravi conseguenze negative sul loro congiunto bisognoso, come rilevato in precedenza*».

Accogliendo la richiesta del Csa, il Coreco con l'ordinanza del 1° agosto 1996 annullava la delibera.

Volendo ad ogni costo ottenere il versamento di contributi economici dai congiunti degli assistiti, l'Associazione dei Comuni dell'ex Ussl 27 aveva approvato una terza delibera in data 10 giugno 1997 in cui veniva inserito «*l'accordo convenzionale con i parenti tenuti agli alimenti dell'utente che richiede l'integrazione della retta di ricovero*» quale espediente amministrativo per superare i divieti di legge.

Anche in questo caso il Coreco, su ricorso del Csa, con ordinanza del 31 luglio 1997 aveva annullato la delibera di cui sopra ribadendo che «*i contributi finanziari ai congiunti degli utenti possono essere richiesti solo in base a precise norme di legge statale e/o regionale*» e precisando che «*manca una normativa statale e/o regionale che regoli il versamento di contributi*».

6. Non essendo servita la lezione delle tre succitate ordinanze del Coreco, l'Ussl di Ciriè si rivolgeva al Tribunale civile di Torino per una analoga questione relativa ai contributi economici. Molto significativa e ulteriore conferma dell'assurdo e illegittimo accanimento di enti pubblici, è la constatazione che la richiesta del versamento di somme era rivolta ai figli che erano stati dichiarati in stato di adottabilità in quanto il genitore non se ne era mai interessato sia sotto il profilo materiale che quello morale. Solo uno dei ragazzi era stato adottato, mentre per gli altri due i servizi non avevano reperito coniugi o persone singole disponibili. Pertanto al compimento del 18° anno di età lo stato di adottabilità era venuto meno e di conseguenza, anche se la situazione di totale disinteresse del genitore nei confronti dei due

(12) Il succitato parere del Capo dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri era analogo a quello espresso dal Direttore generale dei servizi civili del Ministero dell'interno con nota del 27 dicembre 1993 n. 12287/70. I due pareri sono riportati nel mio articolo pubblicato sul n. 177/2012 di questa rivista.

figli non adottati non era cambiata, in base alla legge erano stati ristabiliti i rapporti giuridici fra detto genitore ed i succitati figli.

Nonostante la situazione sopra evidenziata, l'Ussl 27 di Ciriè aveva avuto l'ardire di chiedere ai figli di versare i contributi economici a favore del padre assistito, istanza che era stata respinta dal Tribunale civile di Torino, con la sentenza n. 1178 emanata il 25 gennaio 1999, depositata in Cancelleria il 1° marzo successivo in cui veniva precisato che «*nella legislazione vigente non è dato di rinvenire una norma di rivalsa verso i parenti del ricoverato che legittimi una situazione processuale dell'assistito da parte dell'ente erogatore, perché infatti di questo si tratterebbe: di sostituirsi all'interessato nel richiedere una prestazione alimentare che l'interessato non ha richiesto*».

7. Su richiesta del Csa, il Coreco era intervenuto con una ordinanza del 19 febbraio 1997 ed aveva annullato la delibera approvata il 13 gennaio 1997 dall'Assemblea del Consorzio intercomunale dei servizi alla persona di Settimo Torinese in cui, anche in questo caso, era prevista l'imposizione di contributi economici ai congiunti degli assistiti.

8. Come era stato segnalato su *La Stampa* del 14 agosto 1997 e riportato sul n. 119, 1997 di *Prospettive assistenziali* «*l'Assessore al bilancio del Comune di Bologna, città simbolo della sinistra italiana, ha proposto di rivalersi sui beni dell'anziano (case di proprietà, Bot, ecc.) entrando nell'asse ereditario*» allo scopo di recuperare una parte dei 17 miliardi di lire che ogni anno il Comune spendeva per la cura e assistenza degli anziani malati cronici non autosufficienti, nonostante che, come ho già ricordato, la Corte di Cassazione nella sentenza n. 10150/1996 (riportata integralmente nel n. 117, 1996 di questa rivista) avesse puntualizzato che detti pazienti avevano il diritto alle prestazioni gratuite del Servizio sanitario nazionale, comprese quelle erogate dagli ospedali.

Sulla stessa linea il Comune di Torino, il cui Assessore all'assistenza aveva dichiarato (cfr. *La Stampa* del 19 agosto 1997) che intendeva «*rivalersi sull'eredità del nonno, attingendo dai Bot in Banca o prelevando una quota della casa di proprietà*».

Il convegno di Torino del 16 ottobre 1993

Allo scopo di informare le autorità istituzionali, gli operatori e la popolazione il Csa aveva organizzato numerose iniziative (conferenze, dibattiti, seminari di studio, volantinaggi, ecc.), nonché il convegno "Perché non devono essere versati contributi dai parenti di handicappati intellettivi ricoverati o assistiti da enti pubblici: aspetti etici e giuridici", svoltosi a Torino il 16 ottobre 1993.

Il teologo Don Giannino Piana aveva svolto una apprezzata relazione rilevando che «*una prima forma di ambiguità che caratterizza la società di oggi è data dalla contrapposizione esistente tra il riconoscimento astratto dei diritti dell'handicappato (...) e il prevalere di fatto di un atteggiamento di emarginazione nei confronti dell'handicappato stesso*» e che «*l'affermarsi di forme di chiusura degli individui o dei diversi soggetti sociali, che tendono a tutelare i loro diritti a scapito dei diritti degli altri, determina una lotta tra corporazioni con il prevalere delle corporazioni forti su quelle deboli*».

Secondo il Relatore «*sta qui la spiegazione dei processi di marginalizzazione di alcuni soggetti, in primo luogo degli handicappati*».

Per quanto riguarda le strade da percorrere, Don Piana aveva affermato quanto segue: «*È giusto che la famiglia diventi il perno, il luogo da cui partire senza per questo penalizzare quelle famiglie che non sono in grado di sopportare il peso di tali situazioni; ma si tratta di non abbandonarla, di non lasciarla sola, si tratta cioè di creare intorno alla famiglia una ampia solidarietà sociale, di dar vita ad una cultura dell'integrazione sociale dell'handicappato, per la quale egli viene percepito come un soggetto di cui deve prendersi cura l'intera società*».

Aveva altresì rilevato che «*i centri diurni, oltre ad essere un supporto alla famiglia, sono anche un elemento di crescita educativa*» (13).

Nel succitato convegno Massimo Dogliotti aveva sostenuto che «*in base alle leggi vigenti gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti, compresi quelli tenuti agli alimenti, di persone assistite*», rilevando

(13) Il testo integrale della relazione di Don Giannino Piana è stato pubblicato sul n. 106, 1994 di *Prospettive assistenziali* con il titolo "Handicappati intellettivi: ruolo della famiglia e della società - Aspetti etici".

che «potrebbero essere ravvisate ipotesi di reato nel caso in cui l'ente pubblico non provveda a fornire le prestazioni assistenziali dovute o le subordini alla sottoscrizione di un impegno a pagare da parte di uno o più familiari», aggiungendo che «nel caso in cui i familiari abbiano sottoscritto con l'ente pubblico un impegno a versare contributi, i familiari stessi lo possono disdire» (14).

Volantino del Csa

A conferma dell'impegno del Csa segnalò che, allo scopo di informare i congiunti dei soggetti con handicap intellettuale in merito ai loro diritti, detto Coordinamento aveva predisposto e diffuso migliaia di volantini, di cui riportò il seguente: «Enti pubblici: non imbrogliate i parenti degli assistiti. Ricordatevi che, in base alle leggi vigenti, gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti (compresi quelli tenuti agli alimenti) di persone assistite. È moralmente inaccettabile che i parenti che si impegnano nell'assistenza dei loro congiunti non autosufficienti siano anche costretti a versare contributi economici» (15).

L'autorevole sostegno di Monsignor Nervo

Analoghe le posizioni di Monsignor Giovanni Nervo, Presidente della Fondazione Zancan, che nell'articolo "Anziani: etica ed economia" (*Prospettive assistenziali*, n. 110, 1995), dopo aver ricordato che il Comitato per la difesa dei diritti degli assistiti, allora gestito dal Csa «si è trovato più volte ad affrontare anche cause legali per tutelare i diritti degli anziani contro l'ospedale che li estrometteva, quasi che un malato cronico, spesso non autosufficiente,

(14) Cfr. l'articolo "Gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti di handicappati intellettivi maggiorenni", *Ibidem*, n. 104, 1993. Nell'articolo sono anche contenute la "Piattaforma sui rapporti economici fra il Comune di Torino (per fuori Torino le Usl) e gli handicappati intellettivi maggiorenni frequentanti i centri diurni e quelli ricoverati in strutture residenziali. Linee guida per le conseguenti convenzioni con enti pubblici e privati" e la lettera fac-simile per la disdetta degli impegni economici assunti dai parenti.

(15) Il volantino di quattro pagine conteneva anche l'articolo di Massimo Dogliotti, "Gli enti pubblici non possono pretendere contributi economici dai parenti, compresi quelli tenuti agli alimenti, di persone assistite", pubblicato sul n. 87, 1989 di questa rivista, nonché il fac-simile per la disdetta degli impegni economici sottoscritti da congiunti di soggetti con handicap frequentanti i centri diurni o ricoverati presso strutture residenziali.

non fosse un malato con il diritto alle cure sanitarie come ogni altro cittadino, oppure pretendeva scaricare sul familiare l'onere pesantissimo della degenza», aveva commentato molto favorevolmente la mozione approvata il 23 febbraio 1995 a larghissima maggioranza dal Consiglio regionale della Lombardia in cui veniva affermato che la richiesta da parte degli enti pubblici di «imporre ai parenti degli assistiti adulti rette e contributi richiamando gli articoli 433 e seguenti del Codice civile (...) è giuridicamente errata in quanto non è consentito a terzi, enti pubblici compresi, di sostituirsi agli aventi diritto agli alimenti che soli possono chiedere ai parenti obbligati e successivamente al giudice ragione della loro necessità».

Monsignor Nervo aveva altresì precisato che «questa presa di posizione del Consiglio di una grande Regione leader acquista particolare rilievo e importanza in un momento in cui la cultura dominante ancor più che in passato tende a rafforzare i soggetti forti e ad emarginare i soggetti deboli in contrasto con la lettera e lo spirito della Costituzione» (16).

Il mantenimento del coniuge senza risorse

Fra le altre iniziative avviate dal Csa, merita ricordare quelle intraprese per ottenere dai Comuni il riconoscimento delle esigenze e dei diritti dei coniugi privi di risorse economiche.

Infatti, nei casi di ricovero residenziale veniva preteso che il ricoverato, anche nei casi in cui fosse l'unico soggetto in possesso di risorse, quasi sempre costituite dalla pensione di vecchiaia o di anzianità, versasse l'intero importo richiesto dalla struttura in cui era degente e che il coniuge, in genere la moglie, se non era in possesso dei mezzi necessari per vivere, si rivolgesse ai servizi assistenziali, come persona indigente, per chiedere un sussidio economico.

Il Csa aveva replicato che, in base al buon senso e alle leggi vigenti, il coniuge ricoverato doveva in primo luogo garantire al proprio coniuge le risorse necessarie al proprio mantenimento, così come avviene nei casi di separazione e che detto obbligo doveva essere este-

(16) Purtroppo la valida mozione del Consiglio regionale della Lombardia non è mai stata resa operativa dalla Giunta regionale lombarda.

so anche agli altri eventuali congiunti non autosufficienti a carico.

Finalmente, dopo anni di trattative, nella delibera della Regione Piemonte n. 37/2007 veniva precisato quanto segue: «*Deve essere garantito il sostegno alle famiglie monoreddito qualora, a seguito dell'ingresso di uno dei componenti in struttura residenziale, insorgano difficoltà economiche tali da non consentire al coniuge o al familiare convivente privo di redditi di vivere autonomamente. Tale sostegno, tenendo conto delle disposizioni di cui agli articoli 143, 147 e 433 del Codice civile, viene garantito dagli enti gestori delle attività socio-assistenziali, con il concorso delle risorse regionali di cui al Fondo regionale per le politiche sociali.*

«*Se il coniuge o gli altri familiari conviventi non dispongono di beni patrimoniali e/o di un reddito autonomo sufficiente al proprio sostentamento e/o al pagamento del canone di locazione e delle altre spese necessarie, gli Enti gestori e/o i Comuni devono prevedere al momento del ricovero un apposito piano di intervento che consenta al ricoverato di far fronte ai propri obblighi assistenziali.*

«*Il reddito (e/o patrimonio) dell'utente che viene inserito in struttura deve, pertanto, essere lasciato a disposizione dei soggetti indicati nella delibera della Giunta regionale n. 17-15226 fino alla copertura delle spese previste dall'apposito piano formulato dagli Enti gestori e/o dai Comuni. In ogni caso il ricoverato concorre alla copertura della retta almeno con le indennità concesse a titolo di minorazione dall'Inps».*

Gli Assessorati dell'assistenza sociale hanno creato decine di migliaia di poveri

L'illegittima imposizione di contributi economici, spesso di importo assai rilevante, ai parenti degli anziani cronici non autosufficienti e dei soggetti con handicap intellettuale in situazione di gravità ha provocato decine di migliaia di nuovi poveri.

Alla faccia della prevenzione delle situazioni di bisogno, questa situazione è stata quasi sempre provocata dagli enti gestori delle attività socio-assistenziali (17).

(17) Su *Prospettive assistenziali* sono state segnalate le

Miliardi di lire sottratti ai malati psichiatrici

Il solito ritornello della mancanza di risorse economiche è stato utilizzato anche per giustificare le disumane condizioni di vita delle persone rinchiusi negli ospedali psichiatrici.

Al riguardo segnalò che il Ragioniere Capo dello Stato in data 10 aprile 1996 con nota prot. 128214, Divisione 11, rendeva noto che l'Azienda Usl 5 di Como alla data del 31 dicembre 1995 aveva trattenuto dalle pensioni dei ricoverati presso il locale ospedale psichiatrico oltre 35 miliardi di lire, precisando che si trattava di una questione che «*presenta non pochi aspetti di dubbia legittimità*» (18).

Una legge discriminatoria

A seguito delle vicende riguardanti la nota scrittrice Elsa Morante (19) e Riccardo Bacchelli, allo scopo di evitare che emergesse nell'opinione pubblica la consapevolezza delle nefaste conseguenze derivanti dall'illegittima negazione delle cure sanitarie residenziali agli ammalati cronici non autosufficienti, il Parlamento aveva approvato la legge 8 agosto 1985, n. 440 con la quale veniva e viene assegnato un assegno vitalizio a favore dei cittadini «*che abbiano illustrato la Patria e che versino in stato di particolare necessità*» (20).

Detta legge stabilisce altresì che «*l'importo dell'assegno straordinario vitalizio è commisurato alle esigenze dell'interessato e non può, in ogni caso, essere superiore a lire cento milioni annui*»: dunque un contributo economico estremamente elevato a favore di coloro che non possono e non devono essere poveri.

seguenti significative vicende personali: "Per curare l'anziana madre malata cronica non bastano l'affetto e il denaro delle figlie", n. 117, 1997; "La drammatica esperienza del figlio di una anziana malata cronica non autosufficiente", n. 119, 1997; "Il Comune di Cologno Monzese impone contributi illegittimi per il ricovero dei genitori anziani non autosufficienti e il figlio rischia il dissesto economico", n. 165, 2009 e "Il responsabile dei servizi sociali del Comune di Cologno Monzese insiste nella violazione delle norme sulle contribuzioni economiche", n. 166, 2009.

(18) Cfr. "Gestione illegale delle pensioni dei ricoverati in strutture psichiatriche", *Prospettive assistenziali*, n. 114, 1996.

(19) Cfr. l'editoriale "Il caso Morante e la cura degli anziani cronici non autosufficienti", *Prospettive assistenziali*, n. 65, 1984.

(20) Cfr. l'articolo "Inquietanti privilegi per i cittadini illustri", *Ibidem*, n. 72, 1985.

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 intellettuale 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 intellettuale 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 «*finora 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».

IL DECRETO LEGISLATIVO 130/2000 SULLE CONTRIBUTIONI ECONOMICHE: UN'ALTRA IMPORTANTE CONQUISTA DEL VOLONTARIATO DEI DIRITTI *

FRANCESCO SANTANERA

Sull'attività già estremamente difficile e complessa del Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) era caduta non solo la tegola della devastante sentenza n. 481/1998 della Corte di Cassazione, che aveva dato ulteriore spazio d'azione alle imposizioni di illegittimi contributi economici ai parenti degli assistiti, ma quasi contemporaneamente erano stati emanati due allarmanti provvedimenti: il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221 sui nuovi criteri delle contribuzioni economiche a carico degli assistiti e dei loro congiunti (1).

* Ventesimo 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, 2011; "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.

(1) Il Csa era altresì duramente impegnato nei confronti dei

Poiché in base alle leggi allora vigenti la degenza degli anziani cronici non autosufficienti era del tutto gratuita, allo scopo di ridurre gli oneri a carico del Servizio sanitario nazionale, assai frequentemente detti pazienti venivano dimessi da ospedali e da case di cura private convenzionate e dirottati al settore dell'assistenza sociale.

Le prestazioni erano quindi fornite dai Comuni che imponevano contributi economici vietati dalla legge non solo ai ricoverati, ma anche ai loro congiunti conviventi e, spesso, anche a quelli non conviventi.

Il trasferimento dalla sanità all'assistenza veniva operato senza sollevare obiezioni di sorta da parte dei Sindacati e delle organizzazioni di tutela dei soggetti deboli. Anzi, erano numerosi i gruppi sociali che sostenevano detto trasferimento nonostante le nefaste conseguenze: carenze terapeutiche per gli infermi e oneri economici spesso rilevanti a carico dei pazienti e, quasi sempre, anche dei loro congiunti.

Caratteristiche salienti dei decreti 109/1998 e 221/1999

Nella nota inviata all'Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) il 15 ottobre 1999, prot. Das/625/UI 607, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio legislativo del Ministero per la solidarietà sociale, aveva precisato che, avendo i decreti 109/1998 e 221/1999 lo scopo di stabilire i criteri per la valutazione della condizione economica delle persone richiedenti prestazioni sociali agevolate (frequenza di centri diurni da parte di soggetti con handicap intellettuale grave, accoglienza di detti soggetti presso comunità alloggio o altre strutture residenziali, frequenza degli asili nido e delle

Sindacati che continuavano a negare lo stato di malattia degli anziani cronici non autosufficienti e non si opponevano alle illegali imposizioni di contributi economici ai loro congiunti. Al riguardo ricordo che, nella lettera inviata al Csa il 30 luglio 1997, Sergio Cofferati, all'epoca Segretario generale della Cgil, aveva scritto che «essere anziani cronici non è una malattia».

scuole materne, ecc.), le relative norme non potevano essere utilizzate dai Comuni per richiedere contributi economici ai parenti. Veniva altresì segnalato che «l'adempimento dell'obbligazione patrimoniale agli alimenti di cui all'articolo 433 del Codice civile debba essere richiesto dal soggetto interessato e non dalle pubbliche amministrazioni» (2).

Purtroppo le chiarissime puntualizzazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri erano rimaste quasi sempre disapplicate anche nei confronti dei malati e dei loro congiunti (3).

Pertanto il Csa, considerati i vessatori comportamenti degli Enti gestori delle attività sanitarie e socio-assistenziali, aveva assunto varie iniziative fra le quali la predisposizione di una Petizione in cui veniva precisato che, nonostante il succitato parere del 15 ottobre 1999 «i Comuni, sulla base di una interpretazione pretestuosa dei decreti 109/1998 e 221/1999, potrebbero obbligare i parenti degli assistiti maggiorenni al pagamento di contributi economici assumendo come riferimento il reddito dell'intero nucleo familiare».

Veniva altresì segnalata questa allarmante eventualità: «Se due genitori hanno entrate ammontanti a lire 4.800.000 mensili e il figlio handicappato ricoverato riceve fra pensione e indennità di accompagnamento lire 1.200.000, i Comuni potrebbero calcolare il reddito familiare complessivo in 6 milioni che, diviso per i tre componenti della famiglia, farebbe risultare in lire 2 milioni la quota parte del soggetto con handicap».

Sulla base delle succitate considerazioni, nella Petizione veniva richiesto al Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco «di voler intervenire affinché il decreto 221/1999 sia integrato da norme che stabiliscano in modo incontrovertibile che devono essere presi in considerazione esclusivamente i redditi dell'utente:

- per i servizi di aiuto personale di cui all'articolo 9 della legge 104/1992;
- per la frequenza di centri diurni per handicappati gravi e gravissimi e per i malati di

(2) Analoghi i contenuti delle note del Ministero dell'interno del 17 dicembre 1993, del 15 aprile 1994, del 28 ottobre 1995, del 29 luglio 1997 e dell'8 giugno 1998.

(3) Fino all'approvazione dell'articolo 54 della legge 289/2002 la degenza ospedaliera degli anziani cronici non autosufficienti era gratuita e senza limiti di durata.

Alzheimer (esclusa l'indennità di accompagnamento);

- per l'accoglienza in comunità alloggio e per il ricovero in istituto di handicappati maggiorenni con limitata o nulla autonomia;
- per il ricovero presso residenze sanitarie assistenziali, case protette, ecc. di anziani malati cronici non autosufficienti» (4).

In breve tempo il Csa riusciva a raccogliere ben 4.384 firme che venivano consegnate al Ministro Livia Turco in data 21 gennaio 2000, insieme alle lettere di sostegno pervenute da 34 Associazioni che avevano aderito all'iniziativa.

Le innovative norme del decreto legislativo 130/2000

A seguito delle succitate iniziative e dei continui scambi di opinioni e di proposte con il Ministro Livia Turco ed i dirigenti del Ministero per la solidarietà sociale, veniva varato il decreto legislativo 3 maggio 2000 n. 130, riguardante «Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate», in cui erano state accolte quasi tutte le richieste contenute nella Petizione, nonché quelle proposte successivamente dal Csa (5).

Com'è noto, sono soprattutto tre gli aspetti positivi del decreto 130/2000:

1. viene precisato (comma 2 ter dell'articolo 3) che «per le prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a sog-

(4) Cfr. i seguenti articoli pubblicati su *Prospettive assistenziali*: «Un preoccupante decreto sugli oneri economici a carico delle famiglie con congiunti handicappati o malati cronici non autosufficienti», n. 127, 1999; «Interpretazione corretta dei decreti 109/1998 e 221/1999 e delle disposizioni del Codice civile sui parenti tenuti agli alimenti», n. 128, 1999 e «Consegnata al Ministro Livia Turco una Petizione sulle contribuzioni assistenziali», n. 129, 2000.

(5) Purtroppo non era stata presa in considerazione la proposta del Csa del 2 marzo 2000 in cui veniva richiesto che la partecipazione economica dell'assistito venisse calcolata tenendo conto «delle esigenze sue e del coniuge o dei figli a carico».

getti ultrasessantacinquenni non autosufficienti la cui non autosufficienza sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano [in modo da] evidenziare la situazione economica del solo assistito» (6);

2. ha confermato (comma 6 dell'articolo 2) che gli enti pubblici, come era ed è anche stabilito dal Codice civile fin dal 1942, non possono sostituirsi alla persona interessata per quanto riguarda la richiesta degli alimenti ai parenti;

3. è stato abrogato il potere attribuito agli Enti gestori dall'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 in merito alla possibilità di introdurre «modalità integrative di valutazione [...] delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari» dell'assistito e del suo nucleo familiare.

La fuorviante questione del decreto amministrativo non emesso

Nonostante l'estrema chiarezza delle norme dei succitati decreti legislativi 109/1998 e 130/2000, la stragrande maggioranza degli Enti gestori delle attività socio-assistenziali e socio-sanitarie ha continuato pervicacemente a pretendere contributi economici dai congiunti degli ultrasessantacinquenni non autosufficienti e dei soggetti con handicap in situazione di gravità. Molto spesso le richieste sono state avanzate addirittura con riferimento all'articolo 433 del Codice civile e sostituendosi pertanto all'interessato, nonostante detta procedura fosse esplicitamente vietata (vedi sopra) dal 6° comma dell'articolo 2 dei decreti legislativi in oggetto.

Inoltre va precisato che, mettendo in atto detto illegittimo comportamento, i Comuni e le Asl ignoravano volutamente le norme della legge 8 novembre 2000 n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" il cui articolo 25 era (ed è) così redatto: «*Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto*

(6) Ricordo che nel decreto legislativo 109/1998 erano contenuti riferimenti alla «*composizione della famiglia*» (articolo 1, comma 2) e «*al nucleo familiare*» (articolo 2, comma 1) per quanto concerne l'individuazione delle risorse economiche da prendere in considerazione per il calcolo dei contributi a carico degli assistiti. Analoghi riferimenti erano contenuti nel decreto 221/1999.

legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130».

Allo scopo di poter continuare a pretendere contributi economici dai congiunti dei succitati utenti, i Comuni vessatori sostenevano che i sopra citati decreti legislativi non erano applicabili in quanto non era stato emanato il decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3.

In effetti in detto comma era stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, doveva emanare un decreto «*al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione*».

In primo luogo il pretesto sollevato da Comuni e da Asl non teneva conto che – com'è arcinoto – un decreto amministrativo non può in nessun modo modificare una legge o ritardarne l'attuazione.

In secondo luogo occorre considerare – ed è assai grave che i magistrati dei Tar e del Consiglio di Stato non ne abbiano preso atto – che il decreto legislativo 130/2000 reca la data del 3 maggio 2000. Poiché in quel periodo il Parlamento stava esaminando la riforma dell'assistenza, il Presidente del Consiglio dei Ministri allora in carica aveva giustamente deciso di non emanare un decreto amministrativo riguardante le materie in discussione presso la Camera dei Deputati e il Senato.

Con l'entrata in vigore della legge 328/2000, pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* del 13 novembre 2000, i Presidenti del Consiglio dei Ministri che si sono succeduti hanno correttamente stabilito di non emanare il decreto amministrativo in oggetto in quanto le norme aventi lo scopo «*di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza*» erano dettagliatamente contenute negli articoli della legge 328/2000 n. 14 (Progetti individuali per le persone disabili), n. 15 (Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti) e n. 16 (Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari).

Alcune sentenze molto negative

Le disposizioni del decreto legislativo 109/1998, modificate dal decreto legislativo 130/2000, erano e sono chiarissime: gli assistiti, i soggetti con handicap in situazione di gravità e gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti dovevano e devono contribuire esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche (redditi e beni, dedotte le franchigie).

Così era ed è previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3 del testo unificato dei succitati decreti legislativi. Troppo giusto e troppo facile come risulta dai seguenti provvedimenti estremamente negativi:

1. Con sentenza n. 5052 del 10 febbraio 2004 il Tar della Toscana, dimenticando quanto prescritto dall'articolo 23 della Costituzione (7), nonché ignorando che gli alimenti non possono essere richiesti dagli Enti pubblici in sostituzione della persona in situazione di bisogno (8) e che la mancata emanazione di un decreto amministrativo non può modificare le norme di una legge (9) stabilisce che il Comune di Livorno aveva correttamente attuato *«l'unico riferimento regolamentare comunale in suo possesso, costituito dagli articoli 8 e 9 del regolamento comunale per le ammissioni nelle Rsa, in virtù dei quali il reddito di riferimento è costituito da quello del richiedente e da quello dei "parenti tenuti agli alimenti"»*.

2. Nella sentenza n. 1409 del 21 maggio 2009, il Tar della Toscana fornisce una fantasiosa interpretazione alle norme statali che disciplinano le contribuzioni economiche degli assistiti. Mentre, come ho già rilevato, l'articolo 25 della legge 328/2000 impone ai Comuni di applicare i decreti legislativi 109/1998 e 130/2000, nella sentenza n. 1409 si afferma che i Comuni possono riferirsi alla disposizione dei succitati decreti in base alla quale (comma 2 ter dell'articolo 3) gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti devono contribuire alle spese di

(7) L'articolo 23 della Costituzione recita: *«Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»*. Il Comune di Livorno non poteva quindi inserire nel proprio regolamento norme in contrasto con le leggi vigenti.

(8) Come è già stato precisato, il 6° comma dell'articolo 2 del testo unificato dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 vieta esplicitamente agli Enti pubblici di sostituirsi alla persona interessata per quanto concerne la richiesta degli alimenti.

(9) Cfr. il paragrafo precedente *«La fuorviante questione del decreto amministrativo non emesso»*.

ricovero esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche interpretandola *«quale criterio prioritario, ma non esclusivo, di adeguamento dei regolamenti di enti locali»*. Di conseguenza, secondo il Tar, occorre tener conto *«come a tale criterio risponda il regolamento fiorentino per l'accoglienza degli anziani presso le Rsa, che nel calcolo della capacità dell'assistito di provvedere al pagamento della quota sociale coinvolge il nucleo familiare ristretto per la sola porzione non coperta dall'utente, e così il nucleo allargato, nei limiti della porzione di quota non coperta neppure dal nucleo ristretto»*. Ne consegue che la legge dello Stato che obbliga i Comuni a tener conto unicamente della situazione personale del ricoverato, viene considerata dal Tar della Toscana come disposizione che – incredibile ma vero – permette ai Comuni non solo di pretendere l'intervento finanziario del coniuge, dei figli e degli altri ascendenti per la copertura delle somme non corrisposte dal paziente a causa della limitatezza delle sue risorse, ma anche di avvalersi dei redditi e dei patrimoni dei generi, delle nuore, dei fratelli e delle sorelle del degente!

3. Utilizzando l'inconsistente pretesto della mancata emanazione del decreto amministrativo già citato, il Tar della Toscana respinge con l'ordinanza n. 720 del 3 settembre 2009 la richiesta di sospensione dell'efficacia del regolamento del Comune di Firenze presentata dai signori G. T. e A. P., consentendo pertanto a detto Comune di continuare a imporre contributi manifestatamente illegittimi ai congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti ricoverati presso le Rsa. Nell'ordinanza del Tar della Toscana viene affermato che il comma 2 ter dell'articolo 3 del testo unificato dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 *«presenta i caratteri di norma di mero indirizzo in quanto rimette espressamente al decreto governativo di attuazione non solo l'individuazione dei limiti di applicabilità del decreto legislativo 109/1998 alle prestazioni di natura assistenziale integrata ma anche il perseguimento del duplice obiettivo di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, obiettivo che lo stesso legislatore mostra dunque di non aver voluto realizzare direttamente preferendo come residuale la prestazione resa*

in ambiente residenziale di assistenza». Come ho riportato in precedenza anche in questo caso il Tar non ha tenuto conto che il citato decreto legislativo non è stato emanato, né poteva esserlo, in quanto sostituito dalle norme della legge 328/2000.

4. La sentenza della Sezione distaccata di Legnano del Tribunale di Milano n. 73/2008 del 6 maggio 2008 è uno dei purtroppo numerosi provvedimenti che hanno imposto l'illegittimo versamento di contributi economici ai parenti di soggetti con handicap in situazione di gravità o, come nel caso in esame, di ultrasessantacinquenni malati cronici non autosufficienti. Anche in questo caso i giudici non hanno tenuto conto che il decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3 del testo unificato dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non era stato emanato perché perfettamente sostituito dalla legge 328/2000 di riforma dell'assistenza.

5. Assumendo un riferimento del tutto errato, la Sezione terza del Tar del Veneto respinge il ricorso presentato dai genitori della minore A. B. affetta da una gravissima malattia che nella sentenza viene così descritta: *«Soggetta a degenerazione progressiva e necessitante di assistenza continuativa diurna e notturna a causa del ritardo mentale, dell'iper attività, del disturbo del sonno e della compromissione della comunicazione relazionale che tale patologia comporta».* Ai genitori che provvedevano a domicilio alla cura e assistenza del minore, il Comune di Spinea aveva concesso il misero contributo di euro 612,00 per il primo semestre 2007, avendo preso in considerazione anche le risorse economiche dell'intero nucleo familiare. Nella sentenza n. 477/2009, del 25 febbraio 2009, il Tar respinge il ricorso asserendo quanto segue: *«È evidente che nella materia in oggetto di causa spetta alla Regione la potestà legislativa (...) e che la Regione Veneto, proprio nell'esercizio di tale potestà, abbia emanato la richiamante legge 1/2004 e disciplinato i criteri di accesso per gli interventi rivolti alle persone non autosufficienti»* dimenticando (!?) che ai sensi della lettera l) del 2° comma dell'articolo 117 *«lo Stato ha legislazione esclusiva»* sull'ordinamento civile, e cioè proprio in merito ai rapporti anche economici fra gli Enti pubblici ed i cittadini.

6. Molto inquietante la sentenza del Tar del

Veneto n. 830/2010, decisa il 16 dicembre 2009 (10) concernente l'imposizione da parte dell'Assemblea dei Sindaci di Treviso e provincia e dell'Ulss n. 9 del Veneto dei seguenti contributi economici a carico dei soggetti con handicap grave frequentanti i centri diurni:

a) euro 30 mensili per 11 mesi se percepivano solamente la pensione di invalidità il cui importo nel 2009 era di euro 255,13;

b) euro 90 al mese per 11 mesi se ricevevano anche l'assegno di accompagnamento (euro 472,00 nel 2009).

Infatti nella sentenza in oggetto il Tar del Veneto ha avuto l'ardire di scrivere che *«la misura della compartecipazione ai costi dei servizi corrisponde al 12% dell'ammontare della pensione o dell'indennità percepita. Si tratta di una quota che, benché non trascurabile, non appare eccessiva e sproporzionata. Poiché coloro che percepiscono sia la pensione di invalidità sia l'indennità di accompagnamento hanno effettivamente entrate triple rispetto a coloro che dispongono della sola pensione di invalidità, il criterio della proporzionalità risulta rispettato avendo riguardo alle porzioni economiche "interne" dell'utenza comparate tra di loro».*

È altresì sorprendente che il Tar del Veneto non solo non abbia tenuto conto che con l'importo della pensione di invalidità di euro 255,13 al mese non è assolutamente possibile vivere (per cui sono indegne di un Paese civile la miserrima somma versata dallo Stato e la sottrazione del 12 per cento), ma che non abbia

(10) A causa della gravità delle affermazioni contenute, avevo inviato il commento della sentenza, pubblicato sul n. 170/2010 di *Prospettive assistenziali* (da cui ho tratto gran parte del testo qui riportato), al Presidente ed ai Componenti del Tar del Veneto. Aveva risposto in data 8 luglio 2010 il Presidente Vincenzo Borea che, fra l'altro, aveva manifestato *«il meravigliato rammarico – mio personale e dei colleghi del Collegio giudicante – per l'asprezza inusitata che oggettivamente contraddistingue alcuni passaggi dell'articolo»* con particolare riguardo *«al riferimento alla "inconsistenza del tentativo messo in atto dal Tar", e al rilievo per cui il Tar avrebbe tentato di "capovolgere il significato delle norme", quasi che il Giudice avesse dismesso le vesti di imparzialità ed equilibrio che gli sono consone ed avere vestito l'abito di parte in causa forzando il dato normativo»* aggiungendo che *«il vero è invece che il Tar, in questa come in tutte le altre controversie, ha esercitato ed esercita le proprie funzioni sforzandosi di dare una lettura delle norme equilibrata e serena».* Al Presidente Borea aveva risposto il 13 luglio 2010 Maria Grazia Breda precisando che *«le considerazioni espresse nell'articolo "Una inquietante sentenza del Tar del Veneto sulle contribuzioni economiche" sono il riflesso delle conseguenze negative sulle famiglie già duramente colpite dalla nascita di un figlio con gravi handicap e dalle gravi carenze dei servizi».*

nemmeno considerato che l'indennità di accompagnamento non costituisce reddito ai sensi delle leggi vigenti.

Nella sentenza in oggetto, mentre si riconosce che la più volte ricordata mancata emanazione del decreto amministrativo del Presidente del Consiglio dei Ministri «*non costituisce condizione sospensiva*» dell'efficacia delle disposizioni sulle contribuzioni economiche, si tenta di capovolgere il significato delle succitate norme in base alle quali gli assistiti, se colpiti da handicap in situazione di gravità (o se ultrasessantacinquenni non autosufficienti) devono partecipare ai costi sulla base delle loro personali risorse economiche. Allo scopo viene asserito che «*la disposizione che impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito*», di cui aveva in precedenza sostenuto «*l'applicazione immediata*», non dovrebbe «*essere intesa in senso assoluto e incondizionato*», per il fatto che indicherebbe «*un indirizzo rivolto alle amministrazioni locali chiamate a ricercare soluzioni concrete in sede di individuazione dei criteri di partecipazione ai costi dei centri frequentati*».

Anche se in nessuna parte dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 vi sono frasi o semplici parole che consentano di attribuire a detti provvedimenti il coinvolgimento dei congiunti dei soggetti con handicap grave in merito alla partecipazione alle spese socio-assistenziali e/o socio-sanitarie, nella sentenza viene incomprensibilmente affermato che il succitato «*indirizzo rivolto alle amministrazioni locali*» sarebbe addirittura «*chiaro e vincolante*».

Dunque, secondo il Tar del Veneto, competerebbe ai Comuni e non alle precise e dettagliate disposizioni dei citati decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 «*ricercare soluzioni concrete*» in merito ai contributi economici, dimenticando anche che, come già rilevato, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione «*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*», disposizione che evidentemente non consente ai Comuni, privi di qualsiasi potestà legislativa, di «*ricercare soluzioni concrete*» al di fuori delle norme vigenti (11).

Inoltre, incredibile ma vero, lo stesso Tar, senza fornire precisazioni e indicazioni di sorta,

(11) È significativo che nella memoria del 4 dicembre 2009 l'Avvocatura regionale del Veneto abbia affermato che l'imposizione dei contributi economici era valida, anche se in netto

ha sostenuto che il comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000:

a) disporrebbe che «*l'applicazione dei principi sull'Isee è limitata ad ipotesi circoscritte*», mentre dal testo riportato sulla *Gazzetta ufficiale* risulta incontrovertibilmente che riguarda tutte le «*persone con handicap permanente grave*»;

b) affermerebbe «*l'obbligo di sviluppare l'indagine sul reddito familiare*» nonostante che la norma in questione precisi che deve essere evidenziata «*la situazione economica del solo assistito*». Ricordo nuovamente che il 6° comma dell'articolo 2 del testo unificato dei decreti legislativi in questione stabilisce che gli Enti pubblici non possono sostituirsi all'interessato per la richiesta degli alimenti di cui agli articoli 433 e seguenti del Codice civile;

c) consentirebbe di estendere la valutazione economica al nucleo di appartenenza del soggetto con handicap permanente grave «*ove la capacità contributiva complessiva superi una determinata soglia, determinata secondo canoni di correttezza, logicità e proporzionalità, ossia alla luce delle concrete condizioni di vita di una famiglia che accoglie al suo interno una persona svantaggiata*», affermazione in netto contrasto con la totale assenza di poteri legislativi da parte dei Comuni e con il sopra richiamato articolo 23 della Costituzione.

Inoltre il Tar del Veneto non ha preso in alcuna considerazione il comma 3 dell'articolo 6 della legge della Regione Veneto, 18 dicembre 2009 n. 30, in base al quale «*non è prevista alcuna compartecipazione alla spesa per le prestazioni a carattere semiresidenziale erogate presso centri diurni a favore di soggetti disabili*». Dunque, anche se la legge regionale precisa che la frequenza dei centri diurni è gratuita, i Comuni potrebbero pretendere contributi dai soggetti con handicap che li frequentano e, addirittura, in certi casi dai loro congiunti!

È invece positivo che la sentenza in oggetto abbia precisato che l'importo della soglia di esenzione stabilita dalla Conferenza dei Sindaci

contrasto non solo con le leggi dello Stato, ma anche con la legge n. 1/2004 della Regione Veneto, in quanto le relative norme erano state concordate dall'Assemblea dei Sindaci di Treviso e provincia con il Coordinamento delle associazioni disabili in base al principio secondo cui dette intese avrebbero «*valore di accordi locali da parte di Enti locali e organismi erogatori/fruitori di servizi*».

di Treviso in euro 7.592 annui per l'intera famiglia dei soggetti con handicap gravi frequentanti i centri diurni, è «*irragionevolmente insufficiente*» e che detto importo deve essere portato a un livello «*significativamente superiore*». Pertanto, sotto questo profilo, viene impartita una lezione al Coordinamento provinciale delle Associazioni di handicappati (12) che non soltanto aveva concordato il livello «*irragionevolmente insufficiente*» di euro 7.592 annui, ma si era anche schierato contro la Fish (Federazione italiana per il superamento dell'handicap) e i genitori che avevano presentato ricorso contro le vessatorie norme approvate dalla Conferenza dei Sindaci di Treviso e provincia.

Inoltre il succitato Coordinamento aveva concordato con l'Assemblea dei Sindaci un'altra disposizione non solo illegittima, ma anch'essa gravemente vessatoria, poiché, per le prestazioni di pronto intervento e di accoglienza residenziale programmata, la retta veniva calcolata in 12 euro al giorno per i soggetti con handicap titolari esclusivamente della pensione di invalidità. Infatti, tenuto conto che l'importo mensile di detta pensione era nel 2009 di euro 255,13, gli interessati erano obbligati a versare ogni mese ben 90,00 euro in più di quanto ricevevano dallo Stato!

Sorprendente per molti aspetti la sentenza del Tar della Lombardia, Sezione di Brescia, n. 1284/2011 a causa delle affermazioni ivi contenute, nettamente contrastanti con le vigenti norme di legge. Infatti, dopo aver rilevato che «*il ricorrente è fratello non convivente di C. disabile grave*» gli viene attribuito l'obbligo di corrispondere contributi economici non ammessi dal testo unificato dei più volte richiamati decreti

(12) Facevano parte del Coordinamento provinciale delle Associazioni di handicappati le seguenti organizzazioni: Anffas di Treviso e di Vittorio Veneto; Aias; Anglat; Associazione Non voglio la luna di Paese; Associazione La Margherita; Orsa, Organizzazione sindrome di Angelman; Associazione Alzheimer Treviso; Angsa, Associazione nazionale genitori sindrome autistica; Associazione "Angelo e Teresa Vendrame"; Coordinamento distrettuale disabili di Spresiano/Arcade; Associazione genitori per handicappati di Montebelluna; Coordinamento distrettuale handicappati di Breda/Carbonera/Maserada; Il Gruppo di Giavera/Nervesa/Volpago; Società Cooperativa Il Quadrifoglio; Uildm; Afoig; Associazione La realtà di Quinto; Associazione genitori La nostra famiglia, Treviso; Gruppo mielo-lesi della Marca Trevigiana; SportLife Montebelluna; Ail; Anmil; Anidi; Cgil; Cisl; Uil. Da notare che detto Coordinamento aveva presentato al Tar del Veneto un controricorso a sostegno delle illegittime richieste di contributi avanzate dalla Conferenza dei Sindaci di Treviso e provincia.

legislativi 109/1998 e 130/2000, il cui articolo 2 non consente la richiesta di interventi finanziari ai congiunti non conviventi, mentre il comma 2 ter dell'articolo 3 precisa – lo ricordo per l'ennesima volta – che i soggetti con handicap in situazione di gravità devono contribuire alle spese socio-sanitarie esclusivamente sulla base delle loro personali risorse (redditi e beni, dedotte le franchigie).

Inoltre, altro aspetto assai inquietante, nella sentenza in oggetto, senza nemmeno tener conto che l'articolo 23 della Costituzione non consente ai Comuni di assumere in materia di contribuzioni economiche provvedimenti non conformi alle leggi dello Stato, viene affermato che «*parrebbe contrario ad ogni principio di ragionevolezza che il Comune [di Bergamo, n.d.r.] si limitasse, a fronte di una qualsiasi richiesta di contribuzione, a disporre l'erogazione dell'intera somma richiesta per il pagamento della retta di ricovero senza tenere in debito conto la situazione patrimoniale del richiedente e dei familiari*» aggiungendo che «*è preciso dovere dell'Amministrazione valutare la quota di sopportabilità di ogni nucleo familiare che compone la rete di sostegno, secondo le proprie capacità economiche, con il fine di responsabilizzare tutta la rete familiare, senza gravare solo ed esclusivamente sul nucleo familiare convivente con l'utente*».

In questo caso il Tar non solo non ha tenuto conto della Costituzione e delle leggi dello Stato, ma ha assunto i compiti attribuiti al Parlamento, assegnando obblighi economici ai congiunti conviventi o non conviventi con l'assistito.

Violate le norme di legge sulla riservatezza dei dati personali

Va precisato che in tutte le sentenze e gli altri provvedimenti (delibere regionali e comunali, ecc.) in cui vengono imposti contributi economici ai parenti dei soggetti con handicap grave e agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti, vengono violate anche le disposizioni del decreto legislativo 196/2003, in base al quale, come ha precisato il Garante per la protezione dei dati personali nella *Newsletter* n. 276 del 12 maggio 2006, nessuna informazione (nominativi, indirizzi, notizie su redditi e beni posseduti, ecc.) può essere richiesta a detti congiunti, siano essi conviventi o non conviventi con l'assistito.

CONTRIBUTI ECONOMICI ILLEGITTIMI: ULTERIORI AZIONI DEL CSA VOLTE AD OTTENERE IL RISPETTO DELLE LEGGI VIGENTI *

FRANCESCO SANTANERA

Come risulta dalle esperienze descritte nei miei precedenti articoli in merito ai contributi economici posti illegittimamente a carico dei congiunti dei soggetti con handicap intellettivo in situazione di gravità e degli ultrasessantacinquenni non autosufficienti, le iniziative assunte dal Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, non solo erano state pervicacemente contrastate dalle istituzioni regionali e locali pur nei casi in cui la violazione delle leggi statali era lampante, ma anche – fatto inizialmente del tutto inaspettato – da numerosi parenti degli utenti dei servizi socio-sanitari e da alcune organizzazioni di base.

Se possono essere comprensibili i timori dei familiari degli assistiti per le paventate ritorsioni degli enti pubblici e privati sui loro congiunti assistiti, del tutto inaccettabili erano (e lo sono tuttora) i supporti, forniti dalle organizzazioni che asseriscono di tutelare i soggetti deboli, alle illegittime richieste di contributi economici avanzate dalle istituzioni.

* Ventunesimo 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, 2011; "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 spe-

Approfittando di questa situazione, molto spesso i responsabili degli Enti gestori dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari ed una parte consistente del loro personale avevano espresso giudizi anche sprezzanti in merito alle istanze presentate dal Csa, sostenendo che erano sbagliate perché contrastanti con le posizioni delle associazioni degli utenti. Ad esempio il Csa denunciava l'illegalità delle richieste di denaro ai parenti dei soggetti con handicap grave che frequentavano i centri diurni, mentre le succitate organizzazioni non solo non si opponevano, ma le giudicavano corrette (1).

Obiettivi del Csa e relative iniziative

Come avevo già riferito nell'articolo pubblicato nel n. 179, 2012, le iniziative intraprese dal Csa in merito alle contribuzioni economiche del settore socio-sanitario avevano l'obiettivo di ottenere dalle istituzioni sia il rispetto delle leggi vigenti (in particolare l'attuazione delle norme che non consentivano e non consentono agli enti di sostituirsi all'interessato per le richieste di denaro ai parenti degli assistiti), sia la definizione di criteri analoghi a quelli utilizzati per i sussidi ai disoccupati e ai cassaintegrati. Infatti dette provvidenze vengono erogate indipendentemente dalle condizioni economiche dei congiunti conviventi o non conviventi.

ciale", 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.

(1) Si vedano, ad esempio, nei miei precedenti due articoli, il capitolo "Il filo-istituzionale comportamento dell'Anffas di Busto Arsizio" e le iniziative assunte dal Comitato provinciale di Treviso delle Associazioni dei congiunti delle persone con disabilità, comprendente ben 27 organizzazioni fra le quali i Sindacati Cgil, Cisl e Uil, a difesa delle illegittime richieste di contribuzioni economiche avanzate dalla Conferenza dei Sindaci dell'Ulss di Treviso.

Inoltre, tenuto conto degli oneri versati dai lavoratori dei settori pubblico e privato a seguito delle leggi 841/1953, 692/1955 e 386/1974 (2), nonché dell'imposizione ai malati cronici non autosufficienti della quota alberghiera disposta dall'articolo 54 della legge 289/2002, il Csa riteneva (e ritiene) corretto che detta quota dovesse (e debba) essere corrisposta dagli utenti sulla base delle loro personali disponibilità finanziarie.

Queste richieste, come ho segnalato nel mio precedente articolo, erano state accolte dal tuttora vigente decreto legislativo 130/2000, che definisce la questione delle contribuzioni economiche in modo corretto e di immediata comprensione (3).

(2) In base alle leggi 841/1953 e 692/1955, mentre ai pensionati dei settori pubblico e privato ed ai loro congiunti conviventi di qualsiasi età era stato riconosciuto il diritto alle prestazioni ospedaliere gratuite e senza limiti di durata anche nei casi di malattie croniche, il Parlamento aveva imposto un ragguardevole aumento dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro, i cui relativi oneri, tuttora praticati, sono stati aumentati dalla legge 386/1974.

(3) Com'è noto il decreto legislativo 109/1998, come risulta modificato dal decreto legislativo 130/2000, stabilisce che gli assistiti, qualora si tratti di ultrasessantacinquenni non autosufficienti o di persone con disabilità permanente in situazione di gravità, per le prestazioni socio-sanitarie ad esse fornite devono contribuire esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche (redditi e beni, dedotte le franchigie di legge). Inoltre il 6° comma dell'articolo 2 vieta agli Enti pubblici di sostituirsi alle persone interessate per quanto concerne la richiesta degli alimenti, confermando le relative disposizioni contenute negli articoli 438 e 441 del Codice civile. Fra gli innumerevoli pretesti assunti da Comuni e Consorzi per continuare a pretendere contributi economici dai congiunti delle persone colpite da handicap e/o patologie invalidanti e da non autosufficienza ricoverate presso Rsa (Residenze sanitarie assistenziali), molto spesso è stato sostenuto che i succitati decreti legislativi 109/1998 e 130/2000 non erano applicabili in quanto non era stato emesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri il decreto amministrativo previsto dal comma 2 ter dell'articolo 3. Si tratta di un appiglio inconsistente. Infatti, com'è noto, anche a coloro che posseggono solo le basi essenziali del diritto, la mancata emanazione di un decreto amministrativo non può ritardare o annullare l'attuazione di una legge. Inoltre occorre tener presente che il decreto legislativo 130/2000 reca la data del 3 maggio 2000. In 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" precisano con norme molto dettagliate proprio le iniziative volte a «*favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza*». Nella legge 328/2000 è inserito anche l'articolo 25 così redatto: «*Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la*

Ciò nonostante erano proseguite le devastanti, anche se giuridicamente inconsistenti, opposizioni da parte di Regioni, di Comuni e di loro Consorzi.

Segnalo pertanto che le principali iniziative assunte dal Csa in merito ai contributi economici a partire dal 2000 sono state le seguenti (4):

- istanze rivolte al Prefetto di Torino (5 ottobre 1998; 4 gennaio, 3 febbraio, 23 giugno, 16 agosto e 13 dicembre 1999; 12 aprile, 22 maggio e 28 giugno 2000) per richiedere (inutilmente) il rispetto delle disposizioni in vigore da parte delle Province, dei Comuni e delle Asl;
- predisposizione di una Petizione popolare per il Piemonte riguardante la richiesta di servizi e di interventi a favore dei soggetti non autosufficienti stabilendo che «*le eventuali contribuzioni economiche a carico delle persone assistite siano calcolate in base al decreto legislativo 130/2000*» e relative iniziative per ottenere il sostegno da parte dei cittadini interessati. Erano state raccolte 7.458 firme consegnate alla Presidenza del Consiglio regionale il 21 giugno 2001;
- sostegno alla causa vinta da G. A. contro l'Opera pia Lotteri di Torino;
- richiesta a *Donna moderna* di smentire l'affermazione dell'Avv. Cesare Rimini contenuta nel numero del 28 marzo 2001 secondo cui i figli dovrebbero sostenere, in relazione alle loro risorse economiche, una quota delle spese necessarie per la cura della madre colpita da demenza senile;
- intervento nei confronti dell'Asl della Provincia di Bergamo che intendeva vietare l'accesso al centro diurno di un soggetto con handicap intellettuale grave a seguito del rifiuto dei genitori di versare un contributo economico illegittimo di 300mila lire;
- predisposizione di una Petizione popolare nazionale rivolta al Senato, alla Camera dei Deputati, al Governo ed ai Consigli delle Regioni e delle Province autonome di Bolzano e di Trento in cui, preso atto delle disposizioni

verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130».

(4) Oltre alle iniziative promozionali del Csa (rapporti con le istituzioni, redazione di documenti, organizzazione di presidi e di volantini, partecipazione a convegni, ecc.) ricordo che dal 1978 ha operato ed opera tuttora il Comitato per la difesa dei diritti degli assistiti che interviene a tutela delle esigenze e dei diritti personali dei soggetti non autosufficienti.

poco chiare contenute nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2001 e del 29 novembre 2001, veniva richiesto, fra l'altro, che i ricoverati presso le Rsa contribuissero alle spese esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche;

- segnalazione al Consiglio comunale di Firenze che la delibera approvata il 20 dicembre 2001 conteneva norme illegittime e vessatorie in materia di contributi economici nei riguardi dei congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti e delle persone con demenza senile;

- richiesta di chiarimenti (mai forniti) all'Assessore alla sanità della Lombardia in merito alla retta imposta per la frequenza dei centri diurni a carico dei malati di Alzheimer e dei loro congiunti che volontariamente provvedono a garantire la permanenza al loro domicilio;

- diffusione della presa di posizione del 18 giugno 2002 del Difensore civico della Regione Piemonte in merito alle contribuzioni economiche illegittimamente imposte da Enti gestori delle attività socio-assistenziali;

- pubblicazione sul n. 141/2003 di *Prospettive assistenziali* degli articoli di Massimo Dogliotti "Dopo il decreto legislativo n. 130/2000, le rette di ricovero vanno pagate dai genitori degli handicappati maggiorenni infrasessantenni?" e di Francesco Santanera "Continua l'imposizione illegittima di contributi economici ai congiunti dei soggetti con handicap grave e degli ultrasessantacinquenni non autosufficienti";

- stesura e raccolta delle adesioni e delle firme riguardanti la Petizione popolare nazionale indirizzata al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e alle Autorità regionali e locali volta ad ottenere la corretta attuazione dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000. Il testo è pubblicato sul n. 142/2003 di questa rivista. Erano state raccolte 13.495 firme inviate anche all'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni;

- richiesta presentata all'Assessore all'assistenza del Comune di Torino di approvare una delibera (di cui era stata fornita una bozza) diretta a precisare che l'ammontare della retta alberghiera a carico degli anziani cronici non autosufficienti ricoverati presso le Rsa, doveva essere ridotto in base agli obblighi di mantenimento del coniuge e delle altre persone a carico del ricoverato. Inoltre era segnalata la neces-

sità di tenere conto degli oneri relativi all'affitto e alle altre spese concernenti l'alloggio occupato dal coniuge o da altri congiunti;

- presa di posizione contro il "Libro bianco sul welfare", predisposto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in cui fra le altre indicazioni negative c'era anche quella di attribuire alle famiglie delle persone in grave difficoltà funzioni socio-sanitarie spettanti al settore pubblico;

- azioni contro l'ordinanza del giudice Giacomo Oberto del Tribunale di Torino emessa il 1° marzo 2001 che aveva respinto il ricorso cautelare promosso dalla Federconsumatori nei confronti delle norme vessatorie contenute nel regolamento dell'Ipab "Opera pia Convalescenziario alla Crocetta", imposte ai congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti ivi ricoverati;

- lettera di protesta inviata il 9 luglio 2003 al Sindaco e ai Capi gruppo del Consiglio comunale di Como in merito alle illegali richieste di contributi;

- segnalazione effettuata il 7 ottobre 2003 al Presidente della Camera dei Deputati e ai Componenti della Commissione affari sociali circa le notizie fuorvianti e le gravi omissioni, riguardanti anche le contribuzioni economiche, contenute nel documento del Servizio studi della stessa Camera dei Deputati in merito al progetto di legge sul Fondo per le persone non autosufficienti;

- predisposizione di una Petizione popolare contro le illegittime richieste di contributi economici avanzate dalle istituzioni piemontesi. Il relativo testo era stato allegato al n. 145, 2004: oltre 35mila le firme raccolte (5);

- presa di posizione contro la legge n. 2/2003 della Regione Emilia Romagna in cui veniva consentito ai Comuni di continuare ad imporre ai parenti degli assistiti versamenti non dovuti il cui importo, come aveva precisato Graziano Giorgi, coordinatore regionale per le politiche sociali e familiari, era «dell'ordine di 3.500.000 di vecchie lire al mese»;

- organizzazione a Torino del presidio del 21 ottobre 2003 avente anche lo scopo di richiede-

(5) Le Petizioni popolari erano state predisposte non solo con lo scopo di sollecitare le autorità a rispettare la legge, ma anche per informare la popolazione e le organizzazioni sociali. Purtroppo molto spesso è stato ignorato il problema delle conseguenze drammatiche derivanti dall'esborso di somme anche molto rilevanti, sovente causa diretta di povertà.

re alla Regione Piemonte il riconoscimento del volontariato intrafamiliare e l'istituzione del rimborso forfettario delle spese sostenute dai congiunti per l'accoglienza domiciliare di un familiare non autosufficiente. Inoltre veniva richiesta la gratuità della frequenza dei centri diurni attivati per i soggetti con disturbi psichici e quelli per i malati di Alzheimer, nonché l'esenzione da ogni onere economico a carico dei parenti delle persone non autosufficienti assistite;

- istanza rivolta al Comune di Bologna che continuava a imporre contributi economici illegittimi ai congiunti conviventi o addirittura non conviventi con gli assistiti aventi un'autonomia personale estremamente limitata o nulla;

- redazione per il n. 145, 2004 di *Prospettive assistenziali*, rubrica "Specchio nero", dell'articolo "Le assurde posizioni sui contributi economici assunte dal Ministro della salute, dai Difensori civici di Ferrara e di Verona, nonché dalla rivista *Forum*";

- sostegno alle organizzazioni della Lombardia che avevano avviato una raccolta delle firme per la presentazione alla Regione di una Petizione popolare riguardante anche le contribuzioni economiche;

- invio al Presidente della Repubblica Ciampi in data 8 gennaio 2004 di una lettera in cui, fra l'altro, veniva segnalato che «*violando apertamente le leggi vigenti (articolo 25 della legge 328/2000 e decreti legislativi 109/1998 e 130/2000), quasi tutti i Comuni e le Asl, qualora i soggetti interessati non abbiano le risorse per il pagamento dell'intera quota alberghiera, impongono ai loro parenti, quasi sempre mediante ricatto (o firmate o il vostro congiunto non viene ricoverato), di sottoscrivere l'impegno a versare la quota non coperta dai redditi del malato*». In data 9 febbraio 2004 il Direttore dell'Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni istituzionali della Presidenza della Repubblica aveva inviato a nome del Capo dello Stato una pilatesca risposta asserendo che «*questo Ufficio non ha mancato di richiamare su quanto esposto l'attenzione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per un'approfondita valutazione*» mai giunta al Csa;

- iniziative di vario genere rivolte alle Regioni e ai Comuni, in particolare quello di Torino, in merito all'utilizzo della illogica sentenza n. 481/1998 della Corte di Cassazione (v. il mio articolo pubblicato sul n. 181/2013 di questa riv-

sta) per pretendere contributi economici dai parenti degli assistiti;

- presentazione in data 15 settembre 2004, insieme ad Alzheimer Piemonte e all'Associazione malati di Alzheimer, all'Assessore alla sanità della Regione Piemonte, di una piattaforma per richiedere nuovamente il riconoscimento del volontariato intrafamiliare svolto dai congiunti dei pazienti con demenza senile e l'erogazione di un assegno di cura di euro 500 mensili quale rimborso delle spese vive sostenute per le prestazioni domiciliari;

- presa di posizione nei confronti del Sindaco di Pavia e dei Sindacati Cgil, Cisl e Uil in merito alle leggi violate dalla delibera approvata sulla base dell'accordo fra i succitati riguardante i soggetti con handicap intellettuale, in cui era previsto l'obbligo delle persone tenute agli alimenti di corrispondere «*il costo del ricovero non coperto dal reddito del ricoverato*»;

- partecipazione alla trattativa con la Regione Piemonte a seguito della quale era stata approvata dalla Giunta regionale la delibera n. 17/2005 in cui è riconosciuta l'esigibilità dei Lea e viene regolamentato il ricovero degli anziani malati cronici non autosufficienti e delle persone con demenza senile presso le Rsa. Era altresì previsto che i degenti provvedessero al pagamento delle quote alberghiere esclusivamente nei limiti delle proprie personali risorse economiche (6);

- richieste (non accolte) indirizzate il 24 gennaio 2005 a Don Vincenzo Nozza, Direttore nazionale della Caritas italiana e in data 1° settembre e 16 novembre 2010 a Mons. Giuseppe Merisi, Presidente della stessa Caritas per l'assunzione di iniziative informative sul diritto alle cure socio-sanitarie degli anziani malati cronici non autosufficienti. Inoltre veniva segnalata l'opportunità di una presa di posizione contro le dimissioni selvagge (praticate purtroppo anche da strutture sanitarie gestite da organizzazioni cattoliche), disposte cioè senza assicurare la prosecuzione delle cure, che spesso comportano anche oneri gravosi per i loro congiunti. Analoga richiesta era stata inutilmente avanzata il 29 aprile 2005 a Valter Nanni, responsabile

(6) Le numerose e complesse iniziative assunte dal Csa sono illustrate nell'articolo di Maria Grazia Breda, "I livelli essenziali di assistenza sanitaria: i positivi risultati raggiunti dal volontariato dei diritti nella vertenza con la Regione Piemonte", pubblicato sul n. 150/2005 di questa rivista.

dell'Ufficio studi e ricerche della Caritas italiana;

- iniziative assunte in merito alle false notizie sulle contribuzioni economiche inserite nel sito web del sindacato Uil;

- azioni volte ad evidenziare le irragionevoli norme inserite da Cgil, Cisl e Uil nella proposta di legge di iniziativa popolare "Un piano per interventi integrati sulla non autosufficienza finanziata da un fondo nazionale", depositata il 20 ottobre 2005 alla Corte di Cassazione. Infatti in detta proposta non erano citate le disposizioni di legge in vigore (comma 2 ter dell'articolo 3 del decreto legislativo 109/1998 come modificato dal decreto legislativo 130/2000) in base alle quali i soggetti con handicap grave e gli ultrasessantacinquenni non autosufficienti debbono contribuire al costo delle prestazioni esclusivamente sulla base delle loro personali risorse economiche. La proposta di legge è stata presentata alla Camera dei Deputati il 17 gennaio 2006 e mantenuta all'ordine del giorno della legislatura successiva ai sensi dell'articolo 107, comma 4 del regolamento della Camera dei Deputati. Date le fuorvianti notizie contenute in detta proposta, l'iniziativa dei Sindacati e le loro attività operative sono state e sono una delle cause principali del non riconoscimento della condizione di malati delle persone colpite da malattie inguaribili ma pur sempre curabili, nonché delle conseguenti richieste di contributi economici;

- promozione di una Petizione popolare per il Piemonte riguardante anche la richiesta alle istituzioni di rispettare le leggi in vigore sulle contribuzioni economiche, spesso violate dai Comuni;

- prese di posizione contro il comunicato del 23 giugno 2005 della Segreteria Cgil di Bergamo in cui veniva espresso il sostegno del Sindacato in merito all'imposizione di contributi illegittimi ai congiunti degli anziani cronici non autosufficienti ricoverati presso le Rsa, nonché nei confronti del Sindaco di Civitella in Val Chiana che, non tenendo in alcuna considerazione il parere del Difensore civico di Arezzo, non intendeva applicare la vigente normativa sull'Isee. Analoghe iniziative erano state intraprese nei riguardi di Cittadinanzattiva nel cui sito web (dicembre 2005) veniva affermato che qualora l'anziano malato cronico non autosufficiente ricoverato in una Rsa «non abbia i mezzi finanziari per far fronte al pagamento della retta

debbano provvedere i parenti o, in subordine, il Comune di residenza». Inoltre Cittadinanzattiva segnalava che «per l'ingresso in Rsa è necessario (...) l'inserimento in liste d'attesa», nonostante che dette liste violino il diritto alla continuità delle cure;

- segnalazione sul n. 154, 2006 degli "Esponenti del Comune di Verona per aggirare le leggi vigenti in materia di contribuzioni economiche";

- distribuzione agli organizzatori e ai partecipanti della XVII Giornata Caritas sul tema "Come una comunità cristiana può essere vicina all'anziano malato", svoltasi a Vinovo (Torino) il 25 marzo 2006 di un volantino in cui, presentata la situazione, veniva richiesta la predisposizione (mai realizzata dalla Caritas) di un opuscolo riguardante anche le contribuzioni economiche;

- richiesta (non accolta), rivolta al Sottosegretario alla famiglia, On. Chiara Acciarini, di norme volte a sostenere i congiunti che volontariamente provvedono alle cure domiciliari di persone non autosufficienti e che, a causa degli oneri a loro carico, cadono spesso in povertà;

- interrogativi rivolti alla Fondazione Zancan che insisteva nel chiedere l'imposizione di contributi economici ai parenti degli assistiti non autosufficienti;

- azioni volte ad evidenziare le fuorvianti valutazioni e proposte contenute nel volume *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti*, curato da Cristiano Gori, edito da Il Mulino, anche per quanto concerne la questione delle contribuzioni economiche;

- segnalazione (rimasta senza riscontri) al Presidente nazionale dell'Anffas, Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e relazionale, delle leggi vigenti che garantiscono il diritto esigibile all'accoglienza residenziale, senza alcun onere economico a carico dei congiunti, nei casi in cui per qualsiasi motivo non siano più praticabili le prestazioni domiciliari, nonché nei riguardi dei gravi limiti delle strutture istituite per il "dopo di noi", come ad esempio la comunità La Torre di Rivarolo (Torino), che non perseguono nemmeno l'obiettivo della permanenza nel proprio ambiente dei soggetti con handicap;

- informazioni rivolte alla Fish, Federazione italiana per il superamento dell'handicap che, pur raggruppando numerose organizzazioni

operanti nel settore dell'handicap, non prendeva nemmeno atto delle vigenti disposizioni in base alle quali nessun contributo economico può essere imposto ai congiunti dei soggetti con gravi disabilità;

- intervento di Maria Grazia Breda, in rappresentanza del Csa, all'audizione indetta il 26 novembre 2006 dalla Commissione affari sociali della Camera dei Deputati in cui, fra l'altro, aveva evidenziato le gravi conseguenze anche economiche per le famiglie derivanti sia dalle dimissioni illegali da ospedali e da case di cura private di persone malate croniche non autosufficienti, sia dalla mancata attuazione delle norme che obbligano le Asl ad assicurare l'accoglienza residenziale delle persone con handicap invalidanti senza alcun onere economico a carico dei loro congiunti;

- organizzazione da parte della Fondazione promozione sociale del convegno di Torino del 20 ottobre 2006 sul tema: "I malati di Alzheimer e sindromi correlate: gli obblighi del Servizio sanitario nazionale e dei Comuni e il ruolo delle famiglie" con la partecipazione di 450 persone;

- distribuzione agli organizzatori e ai partecipanti della Conferenza nazionale sulla famiglia (Firenze, 24 maggio 2007) di un volantino del Csa sulle inquietanti inesattezze, riguardanti anche le contribuzioni economiche, contenute nel documento conclusivo del 3 maggio 2007 della "Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali della famiglia in Italia" svolta dalla Camera dei Deputati;

- ulteriori richieste (non accolte) rivolte alla Caritas italiana di fornire informazioni sulle leggi riguardanti i contributi economici, la cui disapplicazione molto spesso determina condizioni di povertà dei congiunti delle persone non autosufficienti;

- promozione della delibera della Giunta della Regione Piemonte n. 37/2007 in cui era previsto il versamento annuale da parte della stessa Regione di 5 milioni di euro agli Enti gestori delle attività socio-assistenziali che applicavano le norme vigenti sui contributi economici;

- molteplici azioni intraprese per segnalare l'assoluta negatività del disegno di legge "Delega al Governo a definire un sistema di protezione sociale per le persone non autosufficienti e di sostegno alla famiglia. Disposizioni in materia di politiche sociali", predisposto dal Ministro della solidarietà sociale Paolo Ferrero,

approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 novembre 2007, presentato alla Camera dei Deputati il 3 dicembre 2007 che, oltre ad omettere i diritti allora (e ancora oggi) vigenti, prevedeva rilevanti oneri economici a carico dei congiunti delle persone non autosufficienti assistite;

- sostegno del Csa ai familiari di V. R., soggetto con handicap intellettivo molto grave frequentante un centro diurno, nei cui confronti il Comune di Bologna aveva emesso cartelle esattoriali per il pagamento di contributi economici illegittimi;

- presa di posizione nei confronti del Difensore civico della Regione Friuli Venezia Giulia, Cristina Dolcher, che senza tener conto delle leggi vigenti aveva sostenuto che i parenti dovevano concorrere nei limiti delle loro possibilità economiche al pagamento *«di quella parte della retta cui il loro parente non può far fronte con le sue proprie risorse»*;

- invio da parte del Csa ai Presidenti del Consiglio e della Giunta, agli Assessori e ai Consiglieri della Regione Toscana di una comunicazione per segnalare l'illegittimità delle norme sui contributi economici contenute nella mozione approvata dalla maggioranza di centro-sinistra nella seduta del 3 ottobre 2007;

- presentazione da parte mia di un esposto alla Procura della Repubblica di Firenze (che non me ne ha mai segnalato l'esito nonostante la richiesta presentata ai sensi delle leggi vigenti) in merito ai contributi illegittimi imposti dal Comune di Firenze ai congiunti degli ultrasessantacinquenni non autosufficienti e dei soggetti con handicap in situazione di gravità;

- segnalazione della violazione di norme di legge, comprese quelle sui contributi economici, presenti in varie norme del contratto imposto dalla Fondazione Sant'Erasmus di Legnano (Milano) ai congiunti degli anziani malati cronici non autosufficienti ivi ricoverati;

- promozione della delibera della Giunta della Regione Piemonte n. 64/2008 che ha destinato il 5,67% dei finanziamenti regionali, riguardanti i soggetti con handicap, ai Comuni singoli o associati che attuano le norme statali sulle contribuzioni economiche;

- predisposizione dell'editoriale del n. 165/2009 di *Prospettive assistenziali* "Molto negativa la legge della Regione Toscana sulla non autosufficienza: Cgil, Cisl e Uil plaudono", in quanto, fra l'altro, pur non avendo alcun pote-

re in merito, la Regione Toscana ha imposto versamenti di contributi economici ai congiunti e ai figli conviventi o non conviventi degli anziani malati cronici non autosufficienti ricoverati presso Rsa;

- interventi vari nei confronti del Comune di Cologno Monzese che aveva imposto contributi illegali ai figli degli anziani cronici non autosufficienti assistiti;

- presa di posizione nei confronti del volume *Le riforme regionali per i non autosufficienti. Gli interventi realizzati e i rapporti con lo Stato*, curato da Cristiano Gori, edito da Carocci che, fra l'altro, contiene affermazioni gravemente fuorvianti in materia di contribuzioni economiche;

- segnalazione in merito alla violazione delle disposizioni di legge sulle contribuzioni economiche da parte della Regione Emilia Romagna;

- predisposizione per il n. 166/2009 della rivista *Prospettive assistenziali* degli articoli "Emarginante la normativa della Provincia autonoma di Bolzano concernente gli anziani non autosufficienti" in merito alle gravi violazioni in materia di contributi economici e "Il responsabile dei servizi sociali del Comune di Cologno Monzese insiste nella violazione delle norme sulle contribuzioni economiche";

- stesura dell'editoriale del n. 167/2009 di *Prospettive assistenziali* "Negati o ignorati alcuni fondamentali diritti dei soggetti deboli: un appello alla solidarietà dei fatti concreti" rimasto privo di riscontri, anche per quanto riguarda le somme di denaro sottratte illegalmente ai parenti degli assistiti e dei malati cronici;

- ulteriori (inutili) sollecitazioni rivolte alla Caritas italiana per l'eliminazione delle cause di povertà provocate dalle dimissioni di anziani malati cronici da ospedali e da case di cura private, nonché dai conseguenti oneri posti illegittimamente a carico dei congiunti;

- interventi nei confronti della Regione Toscana per i contributi illegittimamente pretesi;

- richiesta (non accolta) rivolta il 12 maggio 2009 dal Csa alla rivista *Altroconsumo* di pubblicare alcune importanti precisazioni in merito alle notizie errate contenute nell'inchiesta svolta sulle residenze per anziani;

- preparazione dell'editoriale del n. 168/2009 di *Prospettive assistenziali* "Altre iniziative gravemente fuorvianti in materia di contribuzioni economiche";

- presa di posizione contro la delibera approvata dal Comune di Pavia in data 22 ottobre 2009 che viola le norme di legge sui contributi economici;

- segnalazione degli oneri vessatori imposti dalla Conferenza dei Sindaci dell'Ulss di Treviso a carico dei congiunti dei soggetti con grave handicap intellettuale frequentanti i centri diurni o ricoverati presso strutture residenziali;

- organizzazione da parte dell'Utlim, Unione per la tutela delle persone con disabilità intellettuale e della Fondazione promozione sociale onlus del convegno regionale "Handicap intellettuale. Come garantire una reale integrazione alle persone con limitata o nulla autonomia. Riflessioni, esperienze, proposte" svoltosi a Torino il 9 ottobre 2009;

- raccolta di oltre 26mila firme a sostegno della Petizione popolare per il Piemonte avente, fra l'altro, lo scopo di ottenere il diritto esigibile alle cure sanitarie domiciliari e il rispetto delle leggi vigenti sulle contribuzioni economiche;

- richiesta (non accolta) rivolta al Sindaco e all'Assessore ai servizi sociali del Comune di Milano di conoscere i motivi in base ai quali non avevano risposto all'interrogazione urgente presentata il 12 ottobre 2009 dai Consiglieri comunali Ines Patrizia Quartieri e Giuseppe Landonio sul non rispetto delle norme sulle contribuzioni economiche;

- preparazione per il n. 170/2010 di *Prospettive assistenziali* degli articoli "Una inquietante sentenza del Tar del Veneto sulle contribuzioni economiche" e "Altri gravissimi comportamenti illegittimi volti a scaricare sui congiunti la cura degli anziani gravemente malati e non autosufficienti";

- iniziative volte ad ottenere dalla Regione Piemonte l'abolizione dei contratti di ospitalità per il ricovero presso Rsa poiché le leggi vigenti impongono alle Asl ed ai Comuni di provvedere alle cure socio-sanitarie dei malati cronici non autosufficienti, obbligo che non ammette la stipula di contratti privati in tutti i casi in cui l'accesso alle Rsa è stato disposto dal settore sanitario;

- predisposizione di una seconda Petizione popolare per il Piemonte riguardante anche aspetti economici. Sul n. 171/2010 di *Prospettive assistenziali* sono stati segnalati i risultati raggiunti dalla prima Petizione;

- segnalazione inviata il 30 giugno 2010 al

Direttore generale dell'Asl di Foggia e ad altre autorità in merito all'illegittima richiesta avanzata dal distretto socio-sanitario di Troia-Arcadia ai congiunti di una anziana gravemente malata circa il loro obbligo di provvedere a loro cura e spese alle prestazioni terapeutiche sulla base di una fantasiosa interpretazione dell'articolo 433 del Codice civile;

- appello (inascoltato) rivolto alle organizzazioni di tutela dei soggetti deboli, affinché rivendichino i fondamentali diritti esigibili sanciti dalle leggi vigenti (cfr. l'editoriale del n. 172/2010 di *Prospettive assistenziali*);

- presa di posizione nei confronti del documento di 600 pagine "Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti. Prospettive, risorse e gradualità degli interventi", predisposto da vari autori su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in cui erano state omesse tutte le leggi che assicurano diritti pienamente ed immediatamente esigibili a favore delle persone non autosufficienti, oltre un milione di nostri concittadini;

- ennesima segnalazione ai Sindaci della Provincia di Bergamo e ai Sindacati Cgil, Cisl e Uil della zona, in merito alle illegittime richieste di contributi economici avanzate nel marzo 2010 nei confronti delle persone con handicap grave e ai loro congiunti;

- intervento in merito ai contributi economici illegittimi pretesi dalla Società della salute di Empoli, mediante la deliberazione n. 13 del 18 maggio 2010;

- diffusione delle sconvolgenti notizie riportate sul sito web del giornale *La Nazione* del 22 settembre 2010 sulle disastrose conseguenze derivanti dall'imposizione di contributi economici;

- presa di posizione contro le fuorvianti motivazioni della sentenza n. 7933/2010 del Tar dell'Emilia Romagna fondate sulla presunta mancanza del decreto amministrativo previsto dalle norme sull'Isee, senza tener conto che detto decreto è stato sostituito dalle disposizioni della legge 328/2000;

- invio al Sindaco di Varese in data 29 giugno 2010 di una lettera di precisazioni in merito alla richiesta da questi avanzata al Ministro del welfare, Maurizio Sacconi, per chiedere l'approvazione di norme volte ad ottenere dalle famiglie delle persone non autosufficienti il versamento di contributi per la cura e l'assistenza dei loro congiunti;

- segnalazione delle gravissime omissioni contenute nel 20° Rapporto promosso dall'Irccs-Inrca, Istituto a carattere scientifico di ricovero e cura degli anziani, per quanto riguarda le leggi vigenti che garantiscono diritti agli anziani malati cronici non autosufficienti;

- presa di posizione nei confronti del documento delle Regioni in cui non venivano riconosciuti i vigenti diritti esigibili delle persone assistite o malate, ed erano richieste modifiche alle leggi al fine di poter imporre contributi economici ai congiunti dei soggetti con handicap in situazione di gravità ed agli ultrasessantacinquenni malati cronici non autosufficienti;

- organizzazione del convegno "Anziani cronici non autosufficienti e malati di Alzheimer. Il modello Piemonte: situazione attuale e prospettive, con particolare riguardo al Fondo sulle non autosufficienze e all'attuazione dei Lea (Livelli essenziali di assistenza)", svoltosi a Torino il 22 ottobre 2010 con il patrocinio della Regione Piemonte e dell'Ordine dei Medici di Torino e provincia;

- ricorso al Tar di quattro organizzazioni aderenti al Csa (Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie, Associazione promozione sociale, Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale, Unione per la tutela degli insufficienti mentali) per l'annullamento (ottenuto) della delibera assunta il 13 luglio 2010 dal Consorzio dei servizi socio-assistenziali del Chierese (Torino) in cui era prevista la sospensione o la riduzione di numerosi servizi essenziali per la vita delle persone in gravi difficoltà;

- segnalazione dell'allucinante comportamento del Comune di Desio (Mb) che, infischiandosi delle leggi vigenti, ha inserito nel proprio regolamento una disposizione in base alla quale «*il richiedente per accedere alle prestazioni [socio-assistenziali o socio-sanitarie, n.d.r.] deve dimostrare di avere preventivamente richiesto gli alimenti agli obbligati e deve presentare idonea dichiarazione dei tenuti per legge attestante l'impegno a partecipare al progetto di aiuto, secondo le rispettive possibilità economiche, da definire successivamente sulla base del minimo vitale*»;

- puntualizzazioni in merito alle fuorvianti affermazioni sulle contribuzioni economiche contenute nel terzo rapporto "L'assistenza agli

(segue alla pag. 37)

anziani cronici non autosufficienti” elaborato da Nna, Network non autosufficienza;

- presa di posizione nei confronti della delibera del Comune di Bari del 29 dicembre 2010 in cui era disposto che detto Comune provvedeva al pagamento dell'intero costo dei centri diurni frequentati da soggetti con handicap intellettivo grave esclusivamente «*nel caso in cui il valore Isee del nucleo familiare del disabile e i redditi personali non superassero i 7.500,00 euro*». Da notare che detta illegittima decisione era stata

assunta sulla base dell'altrettanto illegittimo regolamento della Regione Puglia n. 4/2007, modificato con provvedimento n. 19/2008;

- numerosi (ed inutili) interventi sono stati rivolti agli amministratori del Comune di Bologna che ha continuato a pretendere illegittimi contributi economici dai parenti degli assistiti non autosufficienti, nonostante che il Consiglio comunale avesse approvato il 21 luglio 2008 una delibera (inspiegabilmente mai attuata) che li esentava da ogni onere.

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'impoverimento 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.

È DISPONIBILE

“BREVE GUIDA SUL DIRITTO ALLE CURE SOCIO-SANITARIE DEGLI ANZIANI MALATI CRONICI NON AUTOSUFFICIENTI E MALATI DI ALZHEIMER O CON ALTRE FORME DI DEMENZA SENILE”

Predisposta dall’Associazione Promozione Sociale
con il supporto del Centro Servizi per il Volontariato V.S.S.P. di Torino

Indice

1. Diritti esigibili
2. Violazione delle norme vigenti
3. Risoluzione della Camera dei Deputati
4. Sentenze sul diritto alle prestazioni
5. Prestazioni domiciliari
6. Accesso alle prestazioni residenziali
7. Come opporsi alle dimissioni da ospedali e da case di cura private convenzionate
8. Ricoveri urgentissimi
9. Cosa bisogna sapere prima di accettare le dimissioni dall’ospedale o dalla casa di cura
10. Che cosa bisogna sapere prima di accettare le cure domiciliari
11. Le rette delle strutture di ricovero
12. Sentenze sulle contribuzioni economiche
13. Disposizioni sulla tutela dei dati privati personali
14. Minacce
15. Obblighi e responsabilità civili e penali degli operatori dei servizi socio-sanitari
16. Lettere facsimili
17. Che cosa possono fare le associazioni
18. Avvertenze importanti
19. Aggiornamenti

Allegato A – impegni sottoscritti dall’Asl To3 e dal Cisap con il figlio per la cura a domicilio della madre non autosufficiente

Allegato B – facsimile della lettera per opporsi alle dimissioni dagli ospedali e dalle case di cura private convenzionate e chiedere la prosecuzione delle cure degli anziani cronici non autosufficienti e dei malati di Alzheimer

Per ricevere copia (gratuita) rivolgersi all’Associazione Promozione Sociale Onlus, via Artisti 36, 10124 Torino, Tel. 011.812.44.69 Fax 011.812.25.95, info@fondazionepromozionesociale.it