



Pagare il giusto: le motivazioni delle sentenze TAR Milano

Dopo le tredici sentenze i Comuni non potranno più giustificare le loro gravi omissioni con la mancanza di chiarezza della normativa

A cura dell'Avvocato Gaetano De Luca
Servizio Legale della LEDHA

La complessa questione della compartecipazione al costo dei servizi sociali e socio-sanitari è stata di recente nuovamente affrontata dal Tar Milano con ben 13 sentenze, le quali hanno ritenuto illegittimi, in quanto contrari alla legge, tutti i regolamenti che disciplinavano i criteri di accesso ai servizi. Le controversie hanno riguardato il Comune di Milano, Varese, Pavia, Cinisello B., Vimercate, Castiglione Olona, Oggiona con S. Stefano, Grosio, Binago, Tirano e Locate Varesino.

In quasi tutti i casi affrontati dal Tar Milano, i ricorsi sono stati presentati da familiari di persone con grave disabilità beneficiari di servizi sociali e socio-sanitari sia diurni che residenziali. I servizi coinvolti sono stati i Centri Socio Educativi (CSE), Centri Diurni per Disabili (CDD), Residenze Socio-sanitarie per Disabili (RSD), Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)

Tutti i ricorrenti, a prescindere dal tipo di servizio di cui beneficiava il loro familiare, si sono trovati costretti a rivolgersi alla magistratura per arrestare un prassi purtroppo molto diffusa nei nostri distretti territoriali messa in atto dagli enti locali, quella di chiedere e pretendere il pagamento delle rette ai familiari della persona con disabilità, anziché chiederla direttamente e solo alla persona con disabilità beneficiaria del servizio.

Nei loro ricorsi i familiari dei beneficiari dei servizi hanno chiesto l'annullamento degli atti con i quali gli enti locali periodicamente chiedevano loro una partecipazione al costo, che con il tempo era diventata sempre più insostenibile, anche perché calcolata senza tenere conto della regola che impone di tenere conto solo della situazione economica del singolo beneficiario.

I familiari pertanto non solo venivano chiamati a pagare una parte della retta dei propri cari, ma tale contributo veniva anche calcolato non rispettando i criteri stabiliti dalla normativa nazionale Isee che impone di tenere conto solo dei redditi e dei patrimoni del beneficiario. Invece gli enti locali nei loro regolamenti prevedevano che l'accesso al servizio sarebbe stato condizionato dalla preventiva comunicazione dei redditi/patrimoni dei familiari obbligati agli alimenti.

Ma ancora una volta la magistratura ha ritenuto profondamente illegittima questa condotta degli enti locali

Se da una parte questi recenti provvedimenti del tribunale amministrativo milanese confermano quanto oramai sancito nelle numerose sentenze (anche di altri tribunali nonché del Consiglio di Stato) emanate sino ad oggi, dall'altra aggiungono degli ulteriori principi giuridici che rappresentano un'ulteriore affermazione delle ragioni delle persone con disabilità e dei loro familiari.

Infatti, mai come in queste sentenze, il Tribunale ha utilizzato delle argomentazioni così forti ed efficaci per supportare quanto da anni il movimento associativo continua ad affermare, ovvero che l'eventuale compartecipazione al costo delle rette dei servizi sociali e socio-sanitari può essere richiesta solo al beneficiario del servizio e non ai suoi familiari, tenendo conto peraltro solo della sua situazione economica individuale.

Se sino a poco tempo fa la sussistenza di questi principi veniva ricondotta semplicemente alla normativa nazionale Isee (Decreto Legislativo 109.1998) senza ulteriori passaggi argomentativi più approfonditi, ora, in queste ultime decisioni, alle stesse conclusioni (divieto di chiedere contributi ai parenti, applicazione della regola dell'Isee singolo) si giunge dopo un percorso logico-giuridico molto interessante, che include il richiamo di diversi principi costituzionali e di diritto internazionale.

Quasi tutte le sentenze iniziano il loro percorso argomentativo con la ricostruzione del quadro normativo in materia di servizi sociali, evidenziando come, in questa materia, in base alla nostra Costituzione, se da una parte esiste la competenza legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117 comma 4), dall'altra lo Stato rimane competente a definire in via esclusiva i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m)

Questo significa che se è vero che le Regioni possono disciplinare i servizi sociali e socio-sanitari come meglio credono, devono comunque garantire determinati servizi e prestazioni definite con leggi dello Stato.

Ed il Tar evidenzia come, pur non essendoci ancora stata una specifica definizione dei Lea in questa materia, la Legge 328.2000 in realtà, nel suo articolo 22, abbia già individuato in cosa consistano tali livelli essenziali, facendo perfino un elenco di alcune prestazioni la cui erogazione deve essere assicurata dai diversi sistemi regionali: assistenza domiciliare, strutture residenziali e semiresidenziali, centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Il Tar, in altre parole, ci tiene a ricordare che i servizi di cui si discute sono servizi essenziali, caratterizzati dall'esigenza (tutelata costituzionalmente) di garantirne una uniforme erogazione su tutto il territorio nazionale.

Il Tribunale a questo punto, nel passaggio forse più importante e rilevante del suo percorso logico-argomentativo, sancisce un aspetto cruciale, che costituisce la chiave interpretativa attraverso la quale comprendere come affrontare correttamente il tema della compartecipazione. Esso infatti rileva come "Occorre però precisare che la determinazione di siffatti livelli non comprende solo la specificazione delle attività e dei servizi da erogare, in quanto è del tutto coerente ritenere che anche la definizione dei criteri di accesso a questi benefici integri un livello essenziale di prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.". "In particolare, se la legge considera una certa attività o un determinato servizio di natura essenziale, imponendone l'erogazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, la realizzazione di questo obiettivo postula che tutti gli interessati possano accedere in condizioni di parità a simili prestazioni".

La principale conseguenza che scaturisce dal considerare Lea anche i criteri di accesso è che gli stessi debbono essere disciplinati solo dal Legislatore statale, in virtù della competenza sancita dall'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione.

2

Lega per la difesa dei diritti delle persone con disabilità

Associazione di Promozione Sociale

iscritta al registro provinciale delle APS con decreto n° 186 del 24/02/2010 – RG n° 2162/2010 n°183

Via Livigno, 2 – 20158 Milano – tel 02 65 70 425 – fax 02 65 70 426 - e.mail segreteria@ledha.it

Internet www.ledha.it - www.personecondisabilita.it

Cod. Fis. 80200310151

Questo significa che solo lo Stato, e non le Regioni o i Comuni, possono regolamentare i criteri utilizzati per determinare la compartecipazione economica degli utenti, dato che senza alcun dubbio le richieste economiche di compartecipazione costituiscono il principale aspetto che condiziona l'accesso ai singoli servizi

"Va, pertanto, ribadito che i criteri stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, essendo funzionali all'accesso alle attività e ai servizi essenziali delineati dalla legge 2000 n. 328 sono preordinati al mantenimento di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117, comma 2 lettera m), Cost., sicché integrano essi stessi un livello essenziale di prestazione, la cui definizione spetta al legislatore statale".

Con questo passaggio quindi il Tar Milano sancisce che i criteri stabiliti dalla normativa nazionale Isee costituiscono essi stessi dei Lea che non possono essere modificati dalla normativa regionale e comunale.

La conseguenza pratica di questo approccio logico-giuridico è che i due principi fondamentali sanciti dalla normativa nazionale Isee (divieto di chiedere contributi ai parenti, evidenziazione della situazione economica del solo beneficiario) non possono essere superati o limitati né da una Legge Regionale, né tantomeno da un regolamento comunale.

Questo significa che le possibili limitazioni al principio dell'Isee singolo potranno essere fatte solo da un provvedimento governativo e non potranno essere, in assenza del più volte richiamato dpcm (Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri), stabilite nei regolamenti dei singoli enti locali. A sostegno di questa affermazione il Tar ci ricorda come nelle materie di legislazione esclusiva statale anche la potestà regolamentare spetta allo Stato.

Quanto invece al principio del divieto di coinvolgimento dei parenti tenuti agli alimenti nella richiesta di contributi, il Tar ci ricorda anche come la regola stabilita dall'art. 2 comma 6 Decreto Legislativo 109.1998 sia riconducibile nella materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117 comma 2 lett.l), e pertanto non possa essere modificata da Regioni o Comuni.

Ed infatti, nel punto in cui viene richiamata la Legge Regionale della Lombardia (L.r. 3.2008), il Tar, in modo molto chiaro, evidenzia come tale legge, nell'articolo dedicato proprio alla partecipazione al costo delle prestazioni (art. 8), richiami sia il rispetto dei Lea in generale che la normativa nazionale Isee, nonché, per quanto riguarda la possibilità di coinvolgere i parenti tenuti agli alimenti, la normativa nazionale vigente.

E tale normativa nazionale, ci ricorda il Tar, chiaramente non consente di addossare alcun obbligo in capo ai parenti: Obbligato al pagamento è solo il richiedente anche se il suo reddito viene calcolato (nei rari casi di non applicazione del principio dell'Isee singolo) con riferimento alla situazione familiare.

Dopo aver richiamato l'art. 2 comma 6 del dlgs 109.1998 per ribadire che gli enti locali non possono chiedere contributi ai familiari, il Tar Milano chiarisce che "tantomeno le Regioni possono intervenire per modificare la disciplina dell'obbligazione alimentare di cui all'art. 433 modificando i caratteri del credito alimentare, che rimane un diritto strettamente personale ed indisponibile"

Da ciò ne deriva anche che i Comuni non possono condizionare alla preventiva attivazione del credito alimentare da parte dell'interessato l'accesso ai servizi sociali, in quanto ciò contrasterebbe con la immutata natura personale del credito alimentare.

In altre parole ciò significa che gli Enti locali violano la legge quando minacciano di non erogare il servizio nel caso non vengano forniti gli elementi reddituali o patrimoniali dei parenti tenuti agli alimenti, oppure, ancora più grave, non vengano firmati impegni di pagamento.

Molto interessanti sono anche i passaggi in cui il Tar affronta la questione dell'immediata applicabilità del principio della evidenziazione della situazione economica del solo beneficiario, nonostante la mancata emanazione del dpcm. Qui il Tribunale, dopo aver illustrato le tre possibili interpretazioni (esclusione dell'immediata applicabilità del principio, applicazione del principio non in modo assoluto e con possibilità per gli enti locali di introdurre dei limiti ragionevoli, immediata applicabilità del principio senza alcuno spazio per gli enti locali di porre limiti), dichiara la propria adesione a quell'orientamento interpretativo che esclude qualsiasi spazio normativo alle amministrazioni locali.

Questo orientamento si basa sul fatto che nelle materie di legislazione esclusiva anche il potere regolamentare spetta allo Stato, e ciò in virtù dell'art. 117 comma 6 della Costituzione.

Quindi il principio dell'Isee singolo, essendo stato configurato come espressione di un Livello Essenziale, non può essere limitato dai regolamenti comunali, né tantomeno da eventuali modifiche della legge regionale.

Il percorso argomentativo di queste sentenze del Tar Milano si conclude con un importantissimo richiamo alle norme di diritto internazionale sancite dalla recente Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità e ad un principio fondamentale della nostra Carta Costituzionale.

Partendo dal rilievo che la Convenzione Onu impone di tutelare i diritti del soggetto disabile valorizzando la sua dignità intrinseca, la sua autonomia individuale ed indipendenza, viene ritenuto "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"

Il principio dell'Isee singolo pertanto acquisisce un ulteriore supporto normativo, come si può ben comprendere dalle parole del Tar: "I principi della Convenzione supportano, in relazione alla posizione delle persone disabili, la tesi dell'immediata applicabilità del comma 2 ter dell'art. 3 del d.l.vo 1998 n. 109 nella parte in cui introduce il criterio fondato sulla situazione economica del solo assistito, trattandosi di un parametro che riflette proprio l'esigenza di considerare in modo autonomo ed individuale i soggetti disabili ai fini dell'erogazione di prestazioni sociali agevolate.

Quanto al supporto dato dalle norme costituzionali, molto importante diventa il passaggio in cui il Tribunale ricorda come la regola della evidenziazione della situazione economica del solo assistito, oltre ad integrare di per sé un livello essenziale di prestazione, costituisce un'applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, in quanto ha proprio l'obiettivo di rimuovere la particolare posizione di svantaggio in cui versano le persone con grave disabilità.

Alla luce dei principi affermati in questi recenti provvedimenti gli enti locali non potranno più giustificare le loro gravi omissioni con la mancanza di chiarezza della normativa.