

## Ordinanza Tar Palermo in tema di quote di compartecipazione: un commento

Avv. F. Marcellino

Il presente contributo nasce dalla conoscenza che sul vostro sito internet è stata pubblicata l'Ordinanza da ultimo emessa dal Tar di Palermo in tema di quote di compartecipazione (leggibile sul link <http://www.grusol.it/informazioni/15-04-08.PDF> con un breve commento dell'Avv. S. Nocera).

Sento d'obbligo, così, di ringraziare il "Gruppo Solidarietà" e l'Avv. S. Nocera per lo spazio dato all'Ordinanza del Tribunale Siciliano. Convinto che la "vittoria di una persona con disabilità sia la vittoria di tutti i disabili".

Come noto il tema sulla modalità di computo della quota di compartecipazione per i servizi socio-assistenziali forniti alle persone con disabilità è tema di grande interesse e di grande "allarme" per gli utenti disabili e per i loro familiari.

**Tuttavia**, vista la pubblicazione da Voi compiuta e la complessità dell'argomento, diviene importante, a mio avviso, manifestare con maggiore chiarezza ed esaustività l'argomento.

Ciò, al solo fine che le famiglie e i disabili utenti sappiano (e possano) meglio comprendere il substrato normativo e le scelte giurisdizionali da ultimo compiute.

Analizziamo la situazione che si poneva in essere (e che ha determinato l'instaurarsi di diversi procedimenti in giudizio, di cui Tar Catania è il primo, Tar Palermo l'ultimo).

All'interno di un nucleo familiare è presente una persona con disabilità grave che necessita di assistenza continuativa e permanente. Si comprende che gli "equilibri" familiari di un nucleo così composto sono messi a dura prova (quotidiana e continua) dalle esigenze e necessità del disabile<sup>1</sup>.

Lo "Stato" – secondo i principi di solidarietà e sostegno della famiglia e delle situazioni di disabilità – è chiamato a dare supporto e sostegno. Una delle modalità di aiuto alla famiglia è il servizio di "assistenza domiciliare"<sup>2</sup>. Il servizio è stato *tendenzialmente* fornito *gratuitamente* dagli enti locali di residenza del disabile. Da ultimo, invece, gli enti locali solevano richiedere una "quota di compartecipazione" per l'erogazione del servizio.

Un po' su tutto il territorio nazionale, però, *la modalità di computo della quota di compartecipazione* richiesta per il servizio non veniva (*rectius*: non viene) conteggiata da parte degli enti pubblici secondo le modalità prevista dalla normativa vigente.

Gli Enti Pubblici, infatti, come si vedrà, *quantificavano* la quota di compartecipazione prendendo a riferimento il *reddito* o l'*isee*<sup>3</sup> dell'intero nucleo familiare anziché la situazione economica del solo cittadino/utente con disabilità beneficiario del servizio.

Ciò determinava la richiesta di somme di denaro per i cittadini di diverse centinaia di euro mensili<sup>4</sup>.

Richiesta che risultava errata su più fronti:

1. sproporzionate rispetto le capacità contributive di una famiglia<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> La famiglia nel suo complesso è chiamata a fare molte rinunce. Ad esempio, almeno uno dei componenti della famiglia, spesso, deve rinunciare alle proprie ambizioni lavorative per accudire il figlio, etc...

<sup>2</sup> Uguale discorso – come si vedrà più avanti – può comunque farsi anche per le residenze sanitarie assistite, comunque,

<sup>3</sup> Sull'argomento sussiste ancora oggi molta confusione: alcuni enti prendono a riferimento il reddito, altri l'isee (indicatore situazione economica equivalente), altri ancora, invece, l'ise (indicatore della situazione economica). Si comprende l'eterogeneità delle situazioni e le conseguenti disparità di trattamento.

<sup>4</sup> Il minimo richiesto si aggira intorno alle 250 euro, ma non di rado si superano abbondantemente.

<sup>5</sup> Molte di esse, con un ragionamento matematico, erano portate così a rifiutare il servizio ritenendo che una "badante" privata sarebbe costata loro molto, meno garantendo nel contempo un servizio continuo (e non limitato a poche ore del giorno).

2. in contrasto con tutta la normativa a tutela delle persone fragili e, in particolare, con quella stessa normativa che disciplina la modalità di computo e le regole di favore volte “**a garantire la permanenza del disabile nel nucleo familiare di origine**”;
  3. infine, ritenuta illegittima per mancato rispetto della normativa nazionale.
- Il mondo della disabilità, così, invocava non già di non pagare ma “**di pagare il giusto**”.

## La disciplina giuridica dei servizi di assistenza e della quota di compartecipazione

Cerchiamo di capire il perché di questa particolare modalità (e quantificazione) di richiesta di somme da parte degli enti erogatori.

Nel 1998 fu promulgato il D. Lgs. n.109 del 31/05/98 intitolato “*Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*” in ossequio della precedente legge finanziaria.

Il D. Lgs. n.109 del 31/05/98 – ben presto battezzato con il nome di “*redditometro*” – all’art. 2 statui che per l’erogazione di prestazioni sociali agevolate “*La valutazione della situazione economica del richiedente e' determinata con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF*”.

Ovviamente, questa è la “regola generale”<sup>6</sup>, alla quale seguono delle eccezioni previste dallo stesso Decreto Legislativo.

All’art. 1, secondo comma, infatti, si legge: “*Gli enti erogatori, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, individuano, secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti, le condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni agevolate, con possibilità di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia, secondo le modalità di cui all'articolo 3*”<sup>7</sup>.

E, all’art. 3 si legge: “*Per particolari prestazioni gli enti erogatori possono, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista dall'articolo 2, comma 1. In tal caso si applica il parametro appropriato della scala d'equivalenza di cui alla tabella 2*”<sup>8</sup>.

**Ipotesi che**, a dire il vero, pur se utili ed importanti, **non sembrano essere state “utilizzate” dagli Enti Erogatori**, rimanendo così norme congelate della legge.

Al d. lgs.vo 109/98 è seguito il D.Lgs. n. 130 del 03/05/00, intitolato “*Disposizioni correttive ed 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*”.

Tra le eccezioni alla regola generale, ne è presente una molto eloquente e di cui è facile comprenderne la volontà legislativa che la sorregge<sup>9</sup>.

All’interno dell’art. 3 D.Lgs. n. 130 del 03/05/00, si legge “*Dopo il comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, sono inseriti i seguenti: (...)*

“*2-ter. Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, 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*

---

<sup>6</sup> Occorrerebbe anche ricordare che l’art. 1 della riferita normativa afferma che il decreto individua “in via sperimentale”... la sperimentazione sembra continuare fino ad oggi!

<sup>7</sup> Il sottolineato e dell’estensore di questo documento. Si vuole evidenziare come gli enti erogatori abbiano comunque un margine di discrezionalità e di valutazione.

<sup>8</sup> Il sottolineato è dell’estensore di questo documento. Si vuole evidenziare, quindi, la facoltà che comunque hanno gli enti erogatori di scelta, insomma, di politica sociale che intendono intraprendere a tutela dei cittadini (ovviamente anche alla luce delle risorse disponibili).

<sup>9</sup> Come si vedrà questa non è una “facoltà” demandata agli enti erogatori, ma è di immediata e diretta applicazione quale norma di favore per determinate (e ben stabilite) categorie di cittadini.

*soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni”.*

Dunque, facciamo chiarezza.

Il legislatore è ben consapevole che esiste il mondo delle persone con disabilità e che richiedono servizi socio-assistenziali. Ma il legislatore, nel contempo, è consapevole che esistono varie forme e varie “gravità” di disabilità, più o meno limitative dell’autonomia della persona e più o meno bisognose di cura e sostegno. E’ consapevole anche, che la normativa nazionale (ed internazionale) tende a garantire la “*permanenza all’interno del nucleo familiare di origine*” del soggetto con disabilità, anche per evitare il diffondersi di situazioni stigmatizzanti, di esclusione sociale, di emarginazione, ovvero ancora di isolamento presso istituti.

Tenuti fermi questi punti, il legislatore è anche “desideroso” di realizzare **una norma di favore verso determinate categorie di soggetti con disabilità**<sup>10</sup> e per un particolare tipo di servizio integrato socio-assistenziale, immediatamente e direttamente applicabile per quelle particolari categorie di cittadini (e condizioni di servizi) a cui la norma stessa si rivolge.

Tutto questo è l’articolo in commento:

**Limitatamente**, quindi, alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell’ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo e **solo** nei confronti persone con handicap permanente grave, di cui all’articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, **la modalità di computo della quota di compartecipazione al costo del servizio**, non sarà quella “generale” di cui al d. lgs. 109/98, **prenderà a riferimento la situazione economica del solo assistito** (insomma, del solo soggetto richiedente il servizio”).

Quindi, innanzitutto, ancora oggi, occorre chiarire che questa particolare modalità di computo non è applicabile a tutte le persone con disabilità né a qualunque tipo di servizio, ma solo a quello disciplinato.

E ciò, lo si ripete in quanto l’applicazione della suddetta normativa non determina un così “grave impoverimento delle casse delle Pubbliche Amministrazioni, posto che la disciplina ha un bacino di utenza assai circoscritto (o comunque ben determinato e identificabile)<sup>11</sup>.

## **L’illegittima modalità di computo della quota e il Primo Ricorso al TAR – La sentenza N° 42/07 – L’aiuto alle famiglie fornito dal mondo associativo (Anffas)**

Quando il Presidente di Anffas Onlus Palazzolo Acreide (SR), “lanciò l’allarme” circa la particolare modalità di computo della quota di compartecipazione per il servizio di assistenza domiciliare per disabili nel distretto socio-sanitario D48 di Siracusa – pur se sorretto da un nutrito gruppo di familiari e dalla “necessità” di dare loro aiuto e sostegno<sup>12</sup> - sicuramente non immaginava la

---

<sup>10</sup> Solo i gravi di cui all’art. 3 comma 3 l. 104/92.

<sup>11</sup> Non può condividersi, quindi, quella errata giustificazione addotta da talune Pubbliche Amministrazioni in tema di “limitatezza di risorse” che non può giustificare l’applicazione di simili “normative di favore”. E non può condividersi, anche perché si chiede l’applicazione di una norma giuridica dell’ordinamento avente forza cogente, e non già una valutazione discrezionale della P.A.

<sup>12</sup> Alcune famiglie, infatti, “conti alla mano” avevano compreso che assumere una “badante” per un cospicuo numero di ore giornaliero, sarebbe costato loro meno di poche ore del servizio di assistenza domiciliare.

rilevanza “nazionale” che avrebbe avuto il procedimento giudiziario (e l’aiuto che così avrebbe donato anche a famiglie di altre regioni Italiane).

Abbastanza rapidamente, i diversi livelli associativi dell’Anffas (Regionale e Nazionale, soprattutto) si presero cura della questione, ritenendo necessario adire l’Autorità Giudiziaria amministrativa competente per territorio.

Il tema della modalità di computo della quota di compartecipazione ai servizi socio-assistenziali, a dire il vero, era già noto da tempo a livello nazionale. Eppure – per quello che era dato sapere – nessun caso simile era stato sottoposto alla valutazione dell’autorità giudiziaria, ottenendo, tra l’altro, il riconoscimento di quanto si esporrà qui di seguito.

Quale, allora, il problema che per primo il TAR Catania N° 42/07 si trovò ad affrontare?

Molte Pubbliche amministrazioni, infatti, pur sotto la vigenza del d. lgs. 130/00, adducevano l’inapplicabilità dello stesso a causa della mancata emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri citato dalla norma (su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281).

Ovviamente, una simile giustificazione era contraria anche ad un fondamentale principio generale dell’ordinamento giuridico: una simile lettura della normativa conduceva ad una irragionevole inversione della gerarchia delle fonti del diritto, ovvero, un regolamento (*rectius*: la sua mancanza) determinava la mancata attuazione di una norma di rango legislativo.

**Il TAR Catania N° 42/07, così, riconobbe l’immediata applicabilità e cogenza della disposizione del d. lgs. 130/00 e dichiarò nulla la disposizione del regolamento del Distretto Socio-Sanitario che statuiva diversamente circa la modalità di computo della quota di compartecipazione** (appunto, facendo riferimento all’interno nucleo familiare, anziché alla situazione economica del solo assistito).

La strada, ormai, era aperta.

Fu considerevole l’eco che la sentenza ebbe, soprattutto all’interno del mondo associativo e, soprattutto, in quanto era il primo organo avente natura giurisdizionale che riconosceva (e determinava) la corretta applicazione della norma.

Ne seguì, così, un ampio dibattito (in particolare nel mondo associativo).

Seguito, successivamente, dal richiamo della sentenza quale precedente che consolidava un orientamento giurisdizionale ritenuto corretto anche da altri Tribunali Italiani.

**Occorre riferire, inoltre che la sentenza è, ormai, definitivamente passata in giudicato.**

Alcuni cittadini, così, ripresero con maggiore vigore e speranza il “dialogo” con le pubbliche amministrazioni che non riconoscevano l’applicazione del dettato del d.lgs. 130/00. E’ saggio, infatti, un dialogo chiaro e preparato tra i cittadini e le P.A. erogatrici dei servizi (di cui si tratta) per diverse ragioni:

- 1) I cittadini possono evitare le spese di un procedimento giudiziario;
- 2) Le Pubbliche Amministrazioni, anche se non dovessero convincersi della validità di quanto statuito dall’autorità giudiziaria, ai sensi dell’art. 3 del d. lgs. 109/98 è loro **facoltà** prendere a riferimento una composizione diversa del nucleo familiare (laddove intendono compiere una politica di rispetto e di favore per le persone con disabilità, ovviamente anche laddove i bilanci glielo consentono);
- 3) Le Pubbliche Amministrazioni potrebbero evitare il dispendio di somme per un procedimento giudiziario e le eventuali conseguenze di un esito negativo dello stesso.

Altri, invece, si trovarono ancora costretti ad adire nuovamente l’autorità giudiziaria, ormai comunque supportati da un precedente autorevole.

**Il succedersi di altre pronunce in Italia, fino a Tar di Palermo, l’ultima decisione in argomento.**

Dopo la commentata sentenza del TAR Catania, si sono susseguite altre pronunce di TAR Italiani (in diverse parti del nostro territorio), di Tribunali Civili, di Difensori Civici. Tutti conformi all'orientamento manifestato dal Tar Siciliano Sezione distaccata di Catania.

Da ultimo, però, Il TAR Siciliano, sezione distaccata di Palermo, è stato nuovamente chiamato a pronunciarsi sulla questione. La Città di Palermo, infatti, ha deciso – nell'autunno del 2007 – di pubblicare un avviso di bando per la presentazione da parte dei cittadini della richiesta (e documentazione allegata) per il servizio di assistenza domiciliare. Lo stesso era riservato a 100 disabili gravi. Sia nell'avviso di bando, sia nella domanda prestampata che i cittadini dovevano compilare, si riferiva l'applicazione del Decreto Assessoriale agli Enti Locali della Regione Sicilia N° 867/03, il quale statuisce l'applicazione della quota di compartecipazione sulla base dell'ise dell'intero nucleo familiare<sup>13</sup>.

Il gruppo di famiglie, decidono così di impugnare gli atti amministrativi con cui – a seguito della pubblicazione della graduatoria – vengono invitati al pagamento di somme per quota di compartecipazione in base all'ise dell'intero nucleo familiare anziché del solo disabile (e l'avviso di bando).

Nuovamente, così, in Sicilia, un TAR è chiamato ad occuparsi della questione.

E nuovamente viene riconosciuto il diritto dei disabili a “pagare il giusto e nel giusto modo”.

Il TAR Palermo, infatti, accoglie l'istanza di sospensiva presentata dai ricorrenti. E, motiva, che tale accoglimento trova fondatezza nella validità del secondo motivo di ricorso, ovvero quello che dibatte sull'illegittima disapplicazione di quanto statuito dal d. lgs. 130/00.

Insomma, non si tratta di una decisione nel merito, ma il TAR Palermo si sofferma sul *fumus boni iuris*, ovvero ritiene sussistente la fondatezza delle ragioni giuridiche manifestate in ricorso. Il procedimento continuerà nel merito, ma le famiglie sono già tutelate dalla decisione emessa.

## Conclusioni

Questo contributo intende approfondire in maniera un po' più chiara l'argomento.

Ovviamente, il suo autore, laddove sollecitato, potrà approfondire la questione, anche con maggiore esaustività tecnico giuridica.

A queste argomentazioni, infatti, andrebbero aggiunte delle analisi tecnico giuridiche di tutta la normativa in commento nonché di altre pronunce (si pensi ai Difensori Civici e al Garante sulla Privacy) che si sono ottenute sul tema.

Ma è importante che le famiglie e le persone con disabilità comprendano:

- 1) per un verso, che non tutti i servizi e non tutte le forme di disabilità godono del particolare trattamento di favore in tema di modalità di computo della quota di compartecipazione ai servizi;
- 2) Per altro verso, che i disabili gravi richiedenti e beneficiari di servizi socio-assistenziali integrati, ai sensi del d.lgs. 130/00, pagheranno la quota di compartecipazione sulla base di un computo che prende a riferimento la loro singola situazione economica e non già quella dell'intero nucleo familiare di residenza. E ciò, proprio, perché si vuole agevolare la permanenza del disabile all'interno di esso e uno sgravio dei sacrifici che la famiglia deve compiere costantemente e quotidianamente.

Intende però fare chiarezza su un tema di grande rilevanza per le famiglie con disabilità e il mondo dell'associazionismo.

Questi risultati sono stati ottenuti perché **il mondo dell'associazionismo** (Anffas, [www.anffas.net](http://www.anffas.net) è stata la promotrice del primo procedimento giudiziario) **ha dato pragmatica conferma di essere “famiglia del disabile”** (prima ancora che “associazione a tutela delle persone con disabilità”).

---

<sup>13</sup> Insieme anche ad altre ipotesi “facoltative” per gli enti, così come previsto dalla normativa nazionale, ma mai applicati.

Se, successivamente, così, anche singoli cittadini utenti familiari di persone con disabilità o soggetti con disabilità hanno potuto agire in giudizio (e/o hanno deciso di farlo) ciò è avvenuto anche perché erano già a conoscenza del precedente giudiziario.

Il mondo dell'associazionismo, così, è stato vicino alle famiglie. Ma ovviamente, anche quest'ultima devono essere vicine al mondo dell'associazionismo.

Occorre poi riferire che **non in tutti i procedimenti e non in qualunque condizione il mondo dell'associazionismo è legittimato ad agire in giudizio.**

Nel caso del Tar di Catania, ad esempio, vi erano i presupposti giuridici-legali per farlo, mentre nel caso del Tar Palermo, invece, non sussistevano.

Anche per queste ragioni, a mio avviso, quell'importante strumento legislativo fornito dalla **L. 67/07 "Tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione"** – il quale prevede la legittimazione ad agire delle associazioni (persino in rappresentanza e in sostituzione del soggetto passivo vittima della discriminazione), **andrebbe agevolato e maggiormente utilizzato.**

Comprendiamo che la tematica trattata ha diversi e molteplici profili tecnico-giuridici (complessi), ma oltre un definitivo chiarimento giurisdizionale (ormai relativamente pacifico) ovvero un riordino ed una semplificazione normativa, potrebbero tornare utili agli operatori del diritto e, soprattutto, alle persone con disabilità grave (e loro famiglie) richiedenti i servizi socio-assistenziali.

Per questo si sollecitano l'istituzione di tavoli di lavoro, di commissioni e di disegni di legge volti a una chiara definizione della questione e, soprattutto, ad una migliore definizione del progetto di presa in carico globale delle persone con disabilità.

Avv. Francesco Marcellino  
[fmarcellino@videobank.it](mailto:fmarcellino@videobank.it)