

Massimiliano GIONCADA , Funzionario - Specialista in attività amministrative presso la Provincia di Piacenza

L'attuale regolamentazione della compartecipazione dell'utente alle spese per l'assistenza sociale: note essenziali

Il tema della compartecipazione dell'utente alle spese assistenziali ha ricevuto, anche recentissimamente, una spinta decisa alla revisione degli strumenti regolamentari in materia applicati, non è azzardato affermare, dalla stragrande maggioranza dei Comuni.

Ciò in quanto, in difformità con le costanti indicazioni giurisprudenziali dell'ultimo anno, i Regolamenti comunali si stanno rivelando illegittimi (o comunque passibili di declaratoria d'illegittimità) e sono sistematicamente annullati dal Giudice amministrativo ogniqualvolta esso sia sollecitato da un ricorso in tal senso.

L'effetto di queste pronunce, di seguito brevemente disaminate quanto ai contenuti essenziali, è ed appare devastante per le casse comunali e di questo aspetto il personale politico in primis, opportunamente informato, aggiornato e supportato dal personale tecnico-amministrativo, deve farsi carico al fine di orientare le proprie scelte/decisioni, sia nei confronti della cittadinanza ma anche, e forse soprattutto, nei confronti del ceto politico di "rango" più elevato.

Si può considerare che l'applicazione rigorosa delle indicazioni che promanano dai vari dicta giurisprudenziali conduce, infatti, ad un sostanziale ed esponenziale aumento delle spese c.d. sociali, al punto che, in casi limite, si può addirittura paventare una crisi pressoché irrisolvibile, con gli odierni strumenti a disposizione, dei bilanci comunali.

Tutto ciò origina dalla necessità di adeguare gli strumenti regolamentari e concretizza, nel contempo, la necessità di affrontare il problema dal punto di vista strettamente politico, battendo "fisicamente" i pugni sugli opportuni tavoli regionali e nazionali, al fine di ottenere una risposta normativa (statale) che possa razionalizzare la regolamentazione della materia, nel senso di renderla più compatibile con i bilanci (rectius: le risorse) a disposizione dell'Ente Locale.

La situazione regolamentare attuale

La stragrande maggioranza dei Comuni è attualmente dotata, quanto alla compartecipazione alle spese dell'utente alle prestazioni sociali ad esso erogate, di strumenti regolamentari che prevedono il coinvolgimento finanziario sia dell'utente medesimo sia dei suoi familiari, avvalendosi dello strumento dell'ISEE (quest'ultimo, peraltro, nemmeno adottato da tutti i Comuni).

A ciò si aggiunge, sovente, un richiamo del tutto improprio, inappropriato ed inapplicabile ai "soggetti tenuti agli alimenti di cui agli artt. 433 s.s. c.c."

Da ultimo, con particolare riguardo agli inserimenti di utenti nelle R.S.A., i Regolamenti comunali spesso fan riferimento all'indennità di accompagnamento e/o alla pensione d'invalidità, che vengono sottratte per l'intero all'utente inserito o che concorrono a determinarne il reddito ISEE.

La compartecipazione ai costi delle prestazioni erogate richiede agli utenti e, soprattutto, alle loro famiglie, si è sempre poggiata sulla capacità persuasiva dell'assistente sociale locale e/o sulla percezione della assiomatica legittimità dell'azione comunale.

Il recupero/rivalsa operato dall'Ente Locale, nei casi (tutto sommato residuali) in cui è stato attivato, ha sempre poggato sul r.d. n. 1580/1931 (abrogato a far data del 31/12/2008) ovvero sullo strumento ordinario di esecuzione di cui al Codice civile (il decreto ingiuntivo) ovvero ancora ricorrendo all'ingiunzione amministrativa di cui al r.d. n. 639/1910.

Alla luce delle recenti, costanti e coerenti statuizioni giurisprudenziali, tale assetto applicativo è ora chiaramente venuto meno.

La posizione della giurisprudenza amministrativa attuale

La giurisprudenza amministrativa, a partire da T.A.R. Sicilia - Catania, sez. IV, 11 gennaio 2007, n. 42 sino

ad una recentissima pronuncia del T.A.R. Lombardia – Brescia del 01 dicembre 2008 (di cui si ha conoscenza ma di cui non ho ancora la disponibilità materiale), ha mostrato come il giudice amministrativo abbia nettamente cambiato il proprio orientamento rispetto alle fattispecie de quibus, e non si rinviene più una sola pronuncia favorevole agli Enti Locali.

In particolare, il Giudice amministrativo:

- ha evidenziato, con riguardo ad un Regolamento del servizio di assistenza domiciliare anziani e portatori handicap, l'illegittimità del medesimo nella parte in cui, per la determinazione delle varie fasce di reddito colà previste, non era prescritto che, ai fini della determinazione delle modalità di contribuzione al costo delle prestazioni, bisognava tenere conto della situazione economica del solo assistito e non della situazione reddituale del nucleo familiare dell'utente [così T.A.R. Sicilia - Catania, sez. IV, 11 gennaio 2007, n. 42];

- ha evidenziato, con riguardo ad un soggetto ricoverato in una R.S.A., l'illegittimità del provvedimento comunale che aveva erroneamente previsto la partecipazione alle spese di mantenimento presso la struttura sanitaria residenziale sia a carico dello stesso ricoverato sia carico dei di lui genitori. Nel caso di specie, obbligato al proprio mantenimento doveva essere ritenuto il soggetto medesimo in quanto maggiorenne non incapace legalmente, oppure il di lui padre a seguito della sua nomina quale amministratore di sostegno ma non anche i genitori in aggiunta al ricoverato in quanto obbligati agli alimenti ex art 433 c.c. Il Giudice ha evidenziato che già con parere del 8 giugno 1999, il Ministero dell'Interno, Direzione generale dei servizi civili, aveva precisato che le pubbliche amministrazioni non potessero imporre contribuzioni ai familiari degli utenti dei servizi socio assistenziali, inclusi quelli tenuti agli alimenti ai sensi dell'art. 433 c.c. [T.A.R. Lombardia - Milano, sez. I, 7 febbraio 2008, n. 291];

- ha evidenziato, con riguardo ad un soggetto totalmente inabile al lavoro in via permanente ricoverato in una R.S.A., l'illegittimità del provvedimento comunale col quale fu disposto di introitare l'intero importo della sua pensione di inabilità e del suo assegno di invalidità, lasciandogli a disposizione una somma mensile residuale. Il Giudice ha sancito che l'Amministrazione non avrebbe potuto computare l'assegno di invalidità e la pensione di inabilità tra le entrate rilevanti per quantificare il concorso dell'utente nelle spese del suo soggiorno presso la R.S.A., affermando esplicitamente che a tale principio la regolamentazione comunale in materia, senza eccezioni, deve adeguarsi [T.A.R. Lombardia - Milano, sez. I, 7 febbraio 2008, n. 303];

- ha evidenziato, con riguardo ad un soggetto ultrasessantacinquenne non autosufficiente ricoverato in una R.S.A., l'illegittimità del provvedimento comunale che, ha sottoposto il relativo ricovero a diverse condizioni, tra cui la delega al medesimo Comune per la riscossione al 100% delle pensioni a qualsiasi titolo percepite. Ha affermato il Giudice che la componente reddituale da considerare ai fine della partecipazione agli oneri delle prestazioni agevolate non deve comprendere la pensione per l'invalidità civile e l'assegno di accompagnamento, che non fanno parte del reddito imponibile [T.A.R. Lombardia - Milano, sez. I, 8 maggio 2008, n. 1405];

- ha evidenziato, con riguardo ai criteri e alle modalità di compartecipazione degli utenti – soggetti diversamente abili – ai costi dei servizi attivati per favorire un loro recupero in termini di capacità ed autonomia (Comunità Alloggio, Servizi alla Formazione all'Autonomia, Centri Diurni), la parziale illegittimità delle deliberazioni assunte dall'Assemblea dei Sindaci del distretto di Brescia Ovest e di seguito applicate dai Comuni di Cellatica, Gussago e Ome, con le quali sono state introdotte modifiche alla disciplina previgente. In particolare il Giudice ha affermato che la disposizione di cui all'art. 3 co. 2-ter del D.Lgs. n. 109/1998, che impone di evidenziare la situazione economica del solo assistito, dev'essere intesa quale espressione di un indirizzo – ancorché chiaro e vincolante – rivolto alle amministrazioni locali chiamate a ricercare soluzioni concrete in sede di individuazione dei criteri di compartecipazione ai costi dei Centri frequentati. E nella determinazione della soglia di reddito oltre la quale legittimamente imporre una compartecipazione familiare, deve darsi corso ad un'istruttoria partecipata con le associazioni di categoria di riferimento, sia nella fase di programmazione che di elaborazione dei principi guida per la definizione di regole condivise. Ancora, ha affermato il Giudice che ai sensi dell'art. 34 comma 3 del D.P.R. 601/73 i sussidi corrisposti dallo Stato o da altri Enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti da IRPEF, ed è quindi evidente che tali provvidenze (pensione per l'invalidità civile e assegno di accompagnamento) costituiscono entrate non computabili nella determinazione dell'I.S.E.E. [T.A.R. Lombardia - Brescia, 2 aprile 2008, n. 350];

- ha evidenziato, con riguardo ad un soggetto invalido civile al 100% e non autosufficiente inserito in una R.S.A. e titolare della pensione di invalidità e dell'indennità di accompagnamento, l'illegittimità di una determinazione dirigenziale ed in particolare del "Regolamento per l'accoglienza di anziani presso strutture residenziali" deliberato dal competente Consiglio comunale. Il Collegio è stato chiamato a pronunciarsi in ordine alla legittimità o meno del calcolo della quota della retta di degenza presso la RSA posta a carico della

ricoverata come determinata dal Comune, che aveva incluso nella contribuzione anche il di lei padre, secondo il reddito di quest'ultimo. Riconducendo il caso di specie nell'ipotesi normativa descritta dalla disposizione di cui all'art. 3 co. 2-ter del D.Lgs. n. 109 del 1998, nel testo vigente, il Giudice ha stabilito che il computo della retta giornaliera a carico della ricorrente deve fare riferimento al reddito della sola utente, senza che nel calcolo possa essere compresa, in quel caso, la quota del padre (e dunque escludendo la rilevanza della posizione reddituale dei familiari ai fini dell'accesso e della partecipazione al costo delle prestazioni erogate) [T.A.R. Toscana - Firenze, sez. III, 17 novembre 2008, n. 2535].

Conclusioni

Il quadro giurisprudenziale testé illustrato, che oblitera volutamente tutta una serie di ordinanze sospensive, anch'esse costantemente sfavorevoli ai Comuni, lascia pochi margini di dubbio.

Altre pronunce successive, alcune delle quali emesse nell'anno in corso, lasciano però intuire quantomeno la strada che sarebbe possibile percorrere per addivenire alla corretta applicazione del dato normativo in modo equo, sia per gli utenti, sia per gli Enti locali.

La campagna delle Associazioni "Pagare il giusto" è tutt'altro che peregrina, ma si confida in un'applicazione "adeguata" della legge e dei principi evidenziati in giurisprudenza, almeno sino ad un auspicabile prossimo intervento del legislatore nazionale in primis e regionale a ruota.

Personalmente ritengo, a meno di immediati interventi del legislatore nazionale, che la revisione degli strumenti regolamentari debba avvenire almeno su base distrettuale (risolvendosi l'attività eventualmente delegata ai singoli Comuni in uno sforzo immane e vano, oltreché non sempre sostenibile da punto di vista della competenza professionale, specialmente nelle piccole e piccolissime realtà), il Comune (rectius: Distretto) ha di fronte tre essenziali alternative:

- ignorare i suindicati dicta giurisprudenziali, continuando ad applicare i propri Regolamenti anche quand'essi siano palesemente in contrasto coi principi delineati: ciò implica il rischio, sempre più concreto, di vedersi impugnati i medesimi, sino al punto, teorico, ma non certo fantasioso, di concretizzare, in aggiunta, anche un danno erariale di cui rispondere alla Corte dei conti;
- modificare di propria sponte e ad libitum il proprio Regolamento, sulla base rigorosa delle suindicate indicazioni giurisprudenziali: ciò comporta un sicuro miglioramento quanto alla legittimità dei propri strumenti, ma non rende del tutto tranquilli in ordine a ulteriori doglianze avanzate da associazioni varie;
- modificare, a seguito di un procedimento partecipato, i propri Regolamenti: ciò che consentirebbe, nei termini dell'accordo che si raggiungerà, la compartecipazione parziale anche delle famiglie (con conseguente riduzione dei costi a carico del Comune) e che costituisce una base di legittimità ancor più solida, che garantisce ancora meglio, pur senza escluderne la possibilità, da eventuali ulteriori ricorsi.

La scelta di quale via percorrere è una scelta in primis politica, purché il personale politico sia assolutamente e chiaramente informato dei risvolti e degli effetti della propria decisione.

Il tema de quo, è evidente, costituisce ormai la prima esigenza/emergenza dei servizi sociali e, di riflesso, stante l'incidenza sui bilanci dell'ente, una delle priorità dei Comuni.