

## **Compartecipazione al costo dei servizi. I nodi del dibattito**

Le disposizioni del Consiglio di Stato contenute in due recenti sentenze riguardo: ISEE zero, ISEE e provvidenze economiche, progetto individuale, equilibri di bilancio e diritti incompressibili

Tra la fine del 2020 e l'inizio del nuovo anno due sentenze del Consiglio di Stato hanno riattivato l'attenzione sui temi della compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate nei confronti delle persone con disabilità. L'Autore analizza gli aspetti salienti al centro del dibattito e riflette sulle prospettive di revisione e sviluppo dell'attuale sistema di welfare lombardo.

**a cura di Marco Faini - lunedì, Febbraio 01, 2021**

<http://www.lombardiasociale.it/2021/02/01/compartecipazione-al-coste-dei-servizi-i-nodi-del-dibattito/>

Due recenti sentenze del Consiglio di Stato ([la n. 7850 del 10.12.2020](#) riferita al regolamento adottato dal Comune di Parma e [la n. 316 del 11.01.2021](#) riferita al regolamento adottato dal Comune di Salò in provincia di Brescia) ripropongono con particolare chiarezza alcuni dei nodi più rilevanti in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate.

Solitamente qualifico la materia con tre aggettivi: articolata, complessa, controversa. Le due sentenze in questione, dal mio punto di vista, mantengono la materia su un piano articolato e complesso, per la forte eterogeneità delle risposte che i sistemi di welfare regionali hanno costruito nel tempo e per le mutazioni profonde – a mio avviso irreversibili – che l'avvento della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#) ha introdotto nel ripensamento delle politiche che definiscono ed erogano sostegni, in misura certamente più complessa e articolata – appunto – rispetto all'avvento dell'ISEE nell'orami lontano 1998.

E' probabile invece che le due sentenze producano effetti consistenti in relazione alla natura controversa della materia, almeno su alcuni aspetti da sempre considerati determinanti nel valutare la legittimità delle richieste/pretese di tanti Comuni nei confronti delle persone con disabilità che fruiscono di prestazioni sociali agevolate, incluse quelle di natura sociosanitaria.

### **Le questioni al centro**

Riassumendo in modo conciso, rimandando alla lettura delle sentenze sopra citate per gli opportuni e utili approfondimenti:

- 1. i Comuni non possono fare riferimento ad altro se non all'ISEE nel momento in cui decidono di chiedere quote di compartecipazione** (in altre parole: criteri al di fuori dello strumento di valutazione della condizione economica non sono ammessi e consentiti, salvo quanto disposto dalla Legge);
- 2. la presenza di patrimonio immobiliare non può quindi essere considerato un criterio utile ad escludere forme di contribuzione al costo da parte del Comune** (in altre parole: il valore del patrimonio immobiliare che eccede la franchigia prevista concorre già a determinare il valore

- dell'ISEE permettendo il rispetto dei principi di proporzionalità ed equità);
3. **ciò che il Legislatore ha esplicitamente escluso dal calcolo dell'ISEE** (con esplicito riferimento alle provvidenze economiche concesse alla persona) **non può essere preso in considerazione** nemmeno dal punto di vista della valutazione della cosiddetta capacità economica della persona (in altre parole: pensione di invalidità civile e indennità di accompagnamento non si toccano);
  4. **a fronte di ISEE pari a zero la compartecipazione alla spesa a carico del cittadino deve essere pari a zero** (in altre parole: molti servizi oggi soggetti a compartecipazione da parte dei cittadini devono rimanere a totale carico della Pubblica Amministrazione);
  5. **l'elemento dell'equilibrio di bilancio non può essere considerato un elemento rigido e sempre applicabile**, ma compete alla pubblica amministrazione l'onere di dimostrare l'impossibilità di far fronte all'impegno finanziario conseguente alla prestazione in favore della persona con disabilità (in altre parole: la tutela del diritto alla salute impone la ricerca di tutte le soluzioni e le azioni necessarie per garantire le prestazioni, incluse, per esempio, le verifiche sul rispetto delle quote di finanziamento stabilite dalla legislazione statale in materia);
  6. **il progetto individuale ai sensi dell'art. 14 L.328/2000 non è sostituibile con altri documenti e programmi di intervento assistenziale** (ad es. il PAI) e ad esso va demandato il compito di definire la strategia di sostegno finalizzata all'inclusione sociale e al rispetto del diritto della persona con disabilità di partecipare alla vita comunitaria in condizioni di pari opportunità (in altre parole: sbaglia chi pensa che la frequenza di un servizio diurno e/o residenziale risolva tutte le mete di inclusione sociale, tutela della salute e qualità di vita della persona).

[L'allegato](#) riporta i passaggi principali delle sentenze collegati agli aspetti sopra riassunti.

## Revisione del sistema di welfare regionale?

### Tra sogno...

Pur se sommariamente e schematicamente ricostruito, e pur non rivelando aspetti del tutto inediti nel panorama dei pronunciamenti del Consiglio di Stato, il quadro che emerge dalle due sentenze ritengo sia di portata rilevante. Se fosse assunto "in toto" e tradotto in chiave legislativa tale quadro assumerebbe caratteristiche di una, seppur parziale, riforma del sistema di welfare regionale, e questo per vari motivi:

- **le considerazioni svolte dal Collegio, peraltro, ripeto, non inedite, appaiono in molti passaggi tratti dalle fonti legislative e del diritto adottati dal movimento delle associazioni** (ma anche, in misura crescente, da realtà gestionali) e **posti a fondamento del proprio agire**: concetti e principi come l'incomprimibilità dei diritti, l'indipendenza e l'autonomia della persona da garantire non solo attraverso la fruizione di un servizio, ma creando le condizioni affinché il sistema assuma uno dei passaggi più significativi della Convenzione ONU ([il diritto alla vita indipendente](#)) e lo utilizzi come orientamento generale del suo funzionamento (e da qui, il diritto al progetto personale come strumento di definizione e programmazione dei sostegni necessari ad una vita da svolgere degnamente non solo nei contesti personali e familiari ma sociali);
- **la ricerca costante di un [corretto rapporto tra le esigenze del tenere in equilibrio i bilanci della pubblica amministrazione e i diritti della persona](#)**, considerando questi ultimi come fattori di valore superiore, corrisponde alla [necessità di definire politiche adeguate](#), basate su sistematiche

azioni di raccolta di dati sull'evoluzione dei bisogni, pianificando e programmando in modo coerente l'allocazione delle risorse, affrontando finalmente anche il tema dell'uso integrato delle risorse;

- **il dovere, innanzitutto da parte della pubblica amministrazione, di rispettare le norme e di [assumere un ruolo attivo in favore del cittadino](#)** e agire affinché il sistema istituzionale, nel suo insieme, agisca non solo secondo norma, ma nella finalità di accrescere il Bene Comune tutelando in primo luogo i soggetti vulnerabili e fragili, corrisponde alla necessità che il sistema operi in modo integrato, efficiente ed efficace.

Rimanendo su un piano di mero ragionamento astratto, **tali aspetti non potrebbero certo essere affidati a provvedimenti di natura amministrativa, ma ad intervento legislativo che orienti la revisione del sistema di welfare e in cui si definisca, ai fini della definizione e programmazione degli interventi, modalità e tempi di attuazione** (un aggiornamento, con robuste caratteristiche programmatiche, [del PAR 2010/2020](#) o, meglio ancora, una riedizione del progetto obiettivo disabilità che segui alla L.r. 1/1986).

### **... E realtà**

Ma lasciando ad altri momenti il “libro dei sogni” (stante il fatto che, ad oggi, non mi pare esistano condizioni di attenzione politica in Regione Lombardia circa tali mete di revisione del sistema di welfare, nonostante alcuni provvedimenti di indubbio valore e interesse (ad es. [DGR 3183/2020](#); [DGR 3404/2020](#); [DGR 3972/2020](#)), **occorre anche dirsi che l'applicazione generalizzata e tout court delle sentenze**, stante la situazione attuale delle risorse a disposizione, soprattutto dei Comuni, **creerebbe paradossali effetti dirompenti, innanzitutto per la sostenibilità del sistema dei servizi alla persona**, già fortemente provati dalla pandemia e con prospettive e incognite rilevanti sul futuro. Ma non solo.

Pur tra molte difficoltà e con esperienze ancora da valutare e consolidare, le progettualità generate dalla L.112/2016 e dai [relativi programmi operativi regionali](#) e [le progettualità PRO.VI](#) non si può certo dire che rappresentino ancora una frontiera sconosciuta. **Serve certamente compiere ancora un lungo percorso**, sia sugli aspetti strumentali che processuali, **occorre valutare gli esiti delle esperienze avviate** (un elemento oggi assente nella costruzione delle politiche regionali in materia di disabilità), **ma è indubbio che elementi come [la centralità concreta del progetto individuale](#), [la costruzione del budget di progetto](#), [il coinvolgimento della persona per comprendere e tenere conto di aspettative e desideri](#) sono argomenti sui quali si è iniziato molto a ragionare, provare, verificare**. In tale contesto il tema delle risorse personali (e includo in questo anche le risorse familiari) assume sempre più rilevanza. Ad esempio: occorre intendersi, e bene, quando si affronta il tema del budget di progetto, perché non tenere conto delle necessità materiali ed esistenziali della persona, o non tenere conto che, se la persona vive ancora in famiglia e vogliamo avviare percorsi di accompagnamento all'autonomia, del concorso alle spese familiari, significa non rispettare i principi generali dell'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (dignità intrinseca, autonomia individuale, indipendenza). E ancora: se davvero si cambiasse lo scenario, venisse stabilita la gerarchia del progetto individuale rispetto alla determinazione ed erogazione dei sostegni, si consolidasse una prassi che tenga conto delle aspettative e desideri della persona e venisse allestito un sistema efficace ed efficiente di monitoraggio, quale dovrebbe essere l'approccio – anche in termini di diritto – rispetto alle risorse personali e, aggiungo, familiari (come peraltro ci esorta a fare la L.112/2016)?.

**E' evidente che tutto ciò non può essere lasciato, solo, al nascere e allo sviluppo di esperienze nei territori né al – più che legittimo – confronto nelle aule di giustizia** (che anzi hanno, in questi anni, affrontato più dell'Istituzione regionale alcuni rilevanti aspetti connessi alla tutela delle persone fragili). **Occorre aprire un confronto ampio che coinvolga gli attori principali del sistema** (Regione, Comuni, associazioni di persone e familiari, enti gestori...in altre parole la cornice politica, culturale e di impresa che ci propone l'art. 55 del Codice del Terzo Settore) per mettere mano al processo di cambiamento di cui tutti stanno parlando, ma che, a me pare, stenta ancora ad emergere con la dovuta chiarezza.

---

PDF generated by Kalin's PDF Creation Station