

RICOVERI IN RSA: IL COMUNE HA L'OBBLIGO DI INTEGRARE LA RETTA ALBERGHIERA. ALTRA IMPORTANTE CONFERMA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA

ALESSANDRO BRAVETTI

Nello svolgimento dell'attività di promozione e tutela dei diritti previsti dalle norme vigenti per gli infermi cronici non autosufficienti svolto quotidianamente dalla Fondazione promozione sociale riscontriamo – con una frequenza che non esitiamo a definire allarmante – che spesso i Comuni e/o gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali danno errata applicazione alle norme relative all'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159/2013 e poi modificato dalle sentenze 838, 841 e 842 del Consiglio di Stato che hanno sostanzialmente confermato le disposizioni della sentenza del Tar del Lazio n. 2458 sancendo che, in estrema sintesi, l'indennità di accompagnamento e la pensione di invalidità non devono essere considerate come redditi per la formazione dell'Isee. La Fondazione promozione sociale incontra nella sua attività annuale decine di casi di mancata o errata applicazione delle norme, nel momento in cui i Comuni o i Consorzi delle funzioni socio-assistenziali ricevono dagli utenti, già presi in carico dalla Azienda sanitaria locale, la domanda per l'integrazione della retta alberghiera per i ricoveri di persone non autosufficienti presso strutture residenziali socio-sanitarie.

Nella maggior parte dei casi, le disposizioni comunali (Regolamenti, delibere, etc.) non sono stati aggiornati alle disposizioni contenute nel dpcm 159 del 2013, oppure prevedono misure più stringenti rispetto a quanto previsto dalla norma nazionale per l'ottenimento della prestazione (ad esempio, in materia di possesso di beni immobili che per la prima casa l'Isee considera al di sopra della franchigia di 52.500 euro, mentre molti regolamenti comunali considerano, illegittimamente, il possesso di un immobile di qualsiasi valore come ostativo all'integrazione economica). In alcuni casi, si trovano poi generici riferimenti agli «*obbligati ex articolo 433 Codice civile*», vale a dire i soggetti tenuti per legge alla corresponsione degli

alimenti, non tenendo quindi conto che non solo non si tratta di «*alimenti*», ma di prestazioni sanitarie (Lea), e ignorando al contempo che gli alimenti possono essere richiesti solo dall'interessato o dal suo legale rappresentante e non dal Comune o altri Enti!

Nel panorama di estesissima violazione delle norme da parte degli stessi enti locali, un'importante pronuncia in merito è arrivata da parte del Difensore civico della Regione Lombardia proprio in relazione ad un caso seguito dalla Fondazione promozione sociale.

La vicenda e la richiesta (illegittima) da parte del Comune

Nel caso affrontato dalla Fondazione promozione sociale, l'Amministratore di sostegno di una persona malata cronica non autosufficiente, ottenuta l'autorizzazione da parte dell'Azienda sanitaria (Asst) competente per la residenza della malata al ricovero definitivo della stessa in una Residenza sanitaria assistenziale (Rsa), si era rivolto al Comune di residenza della paziente per richiedere l'integrazione della retta alberghiera dovuta alla struttura, non coperta dai soli mezzi economici a disposizione della malata.

Vedendosi richiedere anche, tra i vari documenti necessari, la «*Situazione economica dei tenuti agli alimenti ai sensi dell'art. 433 c.c. (Saldo e movimenti conto corrente, depositi bancari, postali, titoli, Isee)*» l'Amministratore di sostegno ha replicato all'Ente osservando per iscritto, giustamente, che il ricovero di infermi non autosufficienti presso idonee strutture residenziali socio-sanitarie è relativo a prestazioni sanitarie e socio-sanitarie previste dai Lea, Livelli essenziali della prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, e pertanto non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 433 del Codice civile, che tratta di alimenti.

L'Amministratore ha richiesto contestualmente al Difensore civico regionale di intervenire al fine di garantire l'applicazione della nor-

mativa vigente sull'Isee, in cui la considerazione della capacità di contribuire alla cosiddetta «quota alberghiera» è già comprensiva della valutazione della situazione economica di eventuali congiunti, rilevando che nel caso in specie la persona, senza coniuge né figli, è persona con disabilità in situazione di gravità e non autosufficiente e, pertanto, ai sensi del sopra citato decreto, fornirà la situazione Isee relativamente alla sola interessata che fa nucleo a sé stante.

L'intervento della Fondazione promozione sociale

Alla replica dell'Amministratore di sostegno ha fatto seguito un intervento della Fondazione promozione sociale, messa al corrente della situazione. La Fondazione, oltre a sostenere quanto riferito dall'Amministratore di sostegno nella propria comunicazione, ha precisato che l'integrazione della quota alberghiera per il ricovero convenzionato in struttura socio-sanitaria (Rsa), è un Lea a tutti gli effetti e pertanto un intervento obbligatorio per il Comune, che deve erogare la compartecipazione applicando il Dpcm 159 del 2013, senza poter prevedere ulteriori requisiti più stringenti.

Al riguardo, si ricorda che la Direzione Coesione sociale della Regione Piemonte (1) ha esplicitato le modalità di intervento del Comune, nei casi in cui un paziente anziano malato cronico non autosufficiente venga ricoverato in Rsa da parte dell'Asl competente per la sua residenza e non disponga dei mezzi economici necessari per la copertura della quota alberghiera a suo carico, andando pertanto a richiedere l'intervento del proprio Comune di residenza (o del locale Consorzio dei servizi socio-assistenziali) ad integrazione della parte non coperta con le proprie risorse.

In particolare, la nota citata ha precisato che *«l'integrazione retta alle prestazioni residenziali e semiresidenziali **non è un contributo economico** bensì una modalità di allocazione dei costi del servizio pubblico "a carico dell'utente o del comune" e come tale direttamente*

ascrivibile a carico dell'utente o, nei casi di indigenza, del comune/Ente gestore. La strutturazione e l'organizzazione del servizio socio-sanitario, in questione, e la prestazione dello stesso sono normativamente configurate con la previsione di una compartecipazione dell'utente o del comune/Ente gestore alla copertura dei costi (D.lgs. 502/1992 e s.m.i., D.P.C.M. 29 novembre 2001, (...))».

Con ciò, anche la Fondazione ha sollecitato l'intervento del Difensore civico per la conferma delle norme richiamate.

L'intervento del Difensore civico

In risposta alle richieste dell'Amministratore di sostegno e della Fondazione, è intervenuto a stretto giro anche il Difensore civico della Regione Lombardia che, con un importantissimo parere, ha risolto definitivamente la questione.

Al fine di poter comprendere appieno la presa di posizione del Difensore civico, si riporta il testo completo del suo intervento (enfasi aggiunte):

«(...) appare evidente come il regolamento tuttora applicato da codesto Comune non sia ancora stato modificato ed aggiornato in coerenza con le disposizioni previste dal DPCM 05.12.2013, n. 159, nonché dal D.L. 29.03.2016, n. 42, convertito dalla L. 26.05.2016, n. 89. L'erogazione di contributi economici per l'integrazione delle rette delle unità d'offerta sociosanitarie rientra senza dubbio tra le prestazioni alle quali si applica la disciplina prevista dai citati decreti, come ribadito anche dalla D.G.R. n. X/3230 del 06.03.2015 e dalla D.G.R. n. 6972 del 31.07.2017, con cui sono state approvate le "Linee guida per l'uniforme applicazione del DPCM 159/2013 in Regione Lombardia e la redazione degli atti regolamentari", in accordo con le rappresentanze degli enti locali.

L'art. 2, comma 1, del DPCM 159/2013 ha espressamente stabilito che l'applicazione dell'ISEE (da determinare con le modalità previste nel decreto stesso) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni ed è, quindi, vincolante per le Regioni e per i Comuni.

(1) Nota del 28 giugno 2016 prot. n. 23133/A1508A, poi confermata con successiva nota del 17 novembre 2016 prot. n. 39828/A1508A.

L'art. 6, comma 3, del citato decreto prevede che, per l'erogazione di prestazioni agevolate di natura sociosanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, si tenga conto anche della condizione economica degli eventuali figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare, integrando l'ISEE del richiedente di una componente aggiuntiva per ciascun figlio (c.d. ISEE sociosanitario residenziale).

Alla luce della citata normativa, non è pertanto possibile continuare a prevedere il coinvolgimento, per il pagamento della retta, dei soggetti tenuti agli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile.

La mancata modifica del regolamento comunale in senso coerente con le disposizioni sopra indicate si sostanzia nella mancata applicazione della normativa sull'ISEE per la definizione del livello di compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate, che costituisce - come già detto - livello essenziale di assistenza, precludendo di fatto l'erogazione delle prestazioni stesse agli aventi diritto.

Nel caso in cui, ad esempio, un soggetto non abbia né coniuge, né figli non è possibile subordinare l'erogazione del contributo comunale ad integrazione della retta - come invece previsto dal regolamento di codesto ente - al coinvolgimento economico di altri parenti previsti dall'art. 433 c.c. (...)

In considerazione di quanto finora rappresentato, si invita codesto Comune a provvedere tempestivamente ad adeguare il proprio regolamento alle disposizioni del DPCM 159/2013 e successive modifiche, in quanto sono ormai abbondantemente trascorsi sia il termine previsto dall'art. 14, comma 5, dello stesso decreto, sia quello previsto dal comma 3 dell'art. 2 sexies del D.L. n. 42/2016, convertito dalla L. 89/2016.

Codesta amministrazione avrebbe dovuto provvedere all'adozione degli atti normativi necessari all'erogazione delle nuove prestazioni sociali agevolate in conformità alle ultime disposizioni citate entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto. La legge di conversione è stata pubblicata sulla G.U. n. 124 del 28.05.2016 ed è entrata in vigore, per esplicita previsione, il giorno successivo, ossia il 29.05.2016. I Comuni avrebbero dovuto, quin-

di, dare attuazione alle nuove disposizioni entro il 29.06.2016.

Si è, pertanto, accumulato un ritardo di più di quattro anni e si auspica che codesta amministrazione provveda al più presto a rendere operative le suddette disposizioni, al fine di evitare ulteriori pregiudizi per i diritti degli utenti, che sarebbero costretti a rivolgersi all'autorità giudiziaria, con ulteriore aggravio di spesa per codesto ente».

La sentenza n. 316/2021 del Consiglio di Stato

Tale presa di posizione è peraltro in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza. Infatti, sul tema è recentemente intervenuto anche il Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 316/2021 ha ripreso quanto già affermato nella precedente sentenza 6371/2018. Il Consiglio di Stato ha ribadito che «l'Indicatore ISEE (art. 2) costituisce lo strumento "...di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

Conferma peraltro la sentenza la posizione del Consiglio di Stato che «ha stigmatizzato l'illegittimità dei provvedimenti impugnati che prevedevano l'introduzione di criteri ulteriori e derogatori rispetto all'indicatore ISEE ed alla relativa disciplina statale e regionale facendo leva sulla "pretesa sostenibilità della misura contributiva imposta" in quanto "manifestamente disancorate dal dato costituzionale, internazionale, e normativo nazionale di riferimento, **non essendo possibile accreditare in subiecta materia spazi di autonomia regolamentare in capo ai Comuni in distonia con i vincoli rinvenienti dalla sopra richiamata cornice normativa di riferimento**". Ha quindi ribadito il principio in precedenza espresso, secondo cui "l'ISEE resta, dunque, l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati in conformità alle prescrizioni delle indicate norme costitu-

zionali e dei trattati internazionali sottoscritti dall'Italia per la tutela delle persone con disabilità gravi, e deve pertanto scandire le condizioni e la proporzione di accesso alle prestazioni agevolate al fine di garantire, in particolare, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale e sanitaria ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere alla stregua degli artt. 32, 38 e 53 della Costituzione, non essendo consentita la pretesa di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria o sostitutiva»».

La risposta del Comune

Per quanto riguarda il caso da cui è scaturita la vicenda qui narrata, in seguito all'intervento del Difensore civico regionale, il Comune di residenza della paziente ha provveduto ad erogare l'integrazione della retta alberghiera per la degenza presso la struttura residenziale socio-sanitaria di ricovero della paziente.

Contestualmente, il Comune ha provveduto a redigere un nuovo "Regolamento comunale degli interventi economici a favore di anziani e

persone con disabilità ricoverate in strutture residenziali", conformandosi alla normativa vigente.

Conclusioni

La presa di posizione del Difensore civico della Lombardia in oggetto è molto importante, in quanto non solo conferma che il Comune è tenuto all'applicazione dell'Isee – secondo le disposizioni di cui al Dpcm 159/2013 – quale criterio per valutare il proprio intervento ad integrazione delle rette alberghiere per il ricovero di persone non autosufficienti presso strutture residenziali socio-sanitarie, ma conferma altresì la natura dell'intervento quale livello essenziale delle prestazioni e pertanto obbligatorio da parte dell'Ente.

Il caso raccontato dimostra che i Difensori civici di tutte le Regioni e delle Province Autonome potrebbero svolgere una funzione determinante, intervenendo sulla conformità o meno dei regolamenti comunali alle disposizioni di livello essenziale contenute nell'Isee.

Pensione di invalidità, richieste illegittime da parte dei Comuni... (segue da pag. 40)

calcolare la Componente aggiuntiva è la seguente:

$$\text{Componente aggiuntiva} = \frac{\left[\left(\frac{\text{ISE figlio}}{\text{Param. fam. figlio}} - 9000 \text{ euro} \right) \times 0,2 \right]}{\text{Param. fam. beneficiario}}$$

L'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'oggetto, prevede inoltre due importanti eccezioni, nelle quali il figlio non convivente può essere escluso dal calcolo dell'Isee Socio sanitario residenze del genitore. Si tratta:

- della presenza accertata di una condizione di disabilità media, disabilità grave o di non autosufficienza (7) per i figli medesimi o per un componente del loro nucleo familiare;

- di una situazione di estraneità dei figli in termini di rapporti affettivi ed economici rispetto al beneficiario della prestazione, condizione accertata dalle amministrazioni competenti, ovvero tramite sentenza dell'autorità giudiziaria oppure un provvedimento (una relazione) dei servizi sociali.

Se il figlio non convivente rientra in uno dei casi di esclusione visti sopra, la componente aggiuntiva non si considera.

È bene conoscere queste modalità di calcolo, perché capita (ed è capitato) che l'ufficio a cui ci si rivolge per la richiesta di redazione dell'Isee (Caf, Patronato, ecc.), non sia a conoscenza delle regole specifiche per l'Isee "socio-sanitario residenze" (del particolare nucleo di riferimento da considerare, del calcolo della componente aggiuntiva che va ad integrare l'Isee del beneficiario nonché delle possibilità di esenzione), col rischio di generare valori Isee molto più elevati di quanto in realtà dovrebbero essere.

(7) Come esplicitato nell'allegato 3 del Dpcm 159/2013 "Definizione ai fini Isee della condizione di disabilità media, grave e di non autosufficienza".