



Convegno nazionale

“DISABILITA’ E FEDERALISMO: tutti i protagonisti a confronto nel welfare che cambia”

Roma, 18 novembre 2011 – Grand Hotel Palatino

*“Diritti e ricorsi:
quando non funziona
il dialogo tra cittadino
ed Istituzioni”*

*Avv. Gianfranco de Robertis
Consulente legale Anffas Onlus*



Con la riforma della parte II titolo V Costituzione (Legge Cost. 18/10/2001 n. 3)

Principio di sussidiarietà verticale

Le potestà legislative ed amministrative si esercitano in prossimità del contesto sociale su cui devono incidere



Viene ribaltata la visione dello Stato centrale da cui derivano i poteri degli Enti territoriali minori (Regioni / Province/ Comuni)

Principio di sussidiarietà orizzontale

Qualsiasi livello di governo deve confrontarsi con la popolazione interessata da un certo intervento, sia a livello di programmazione, sia a livello di attuazione



In tale maniera, con il confronto con le varie Parti Sociali, si possono meglio rilevare i settori di intervento e le soluzioni più efficaci

Tutto si decide sul territorio tranne nel caso in cui occorra una visione di più ampia prospettiva per un'unitarietà di interventi; in tal caso si considerano via via i livelli territoriali superiori.

Art. 119 Costituzione

(Legge Cost. 18/10/2001 n. 3)

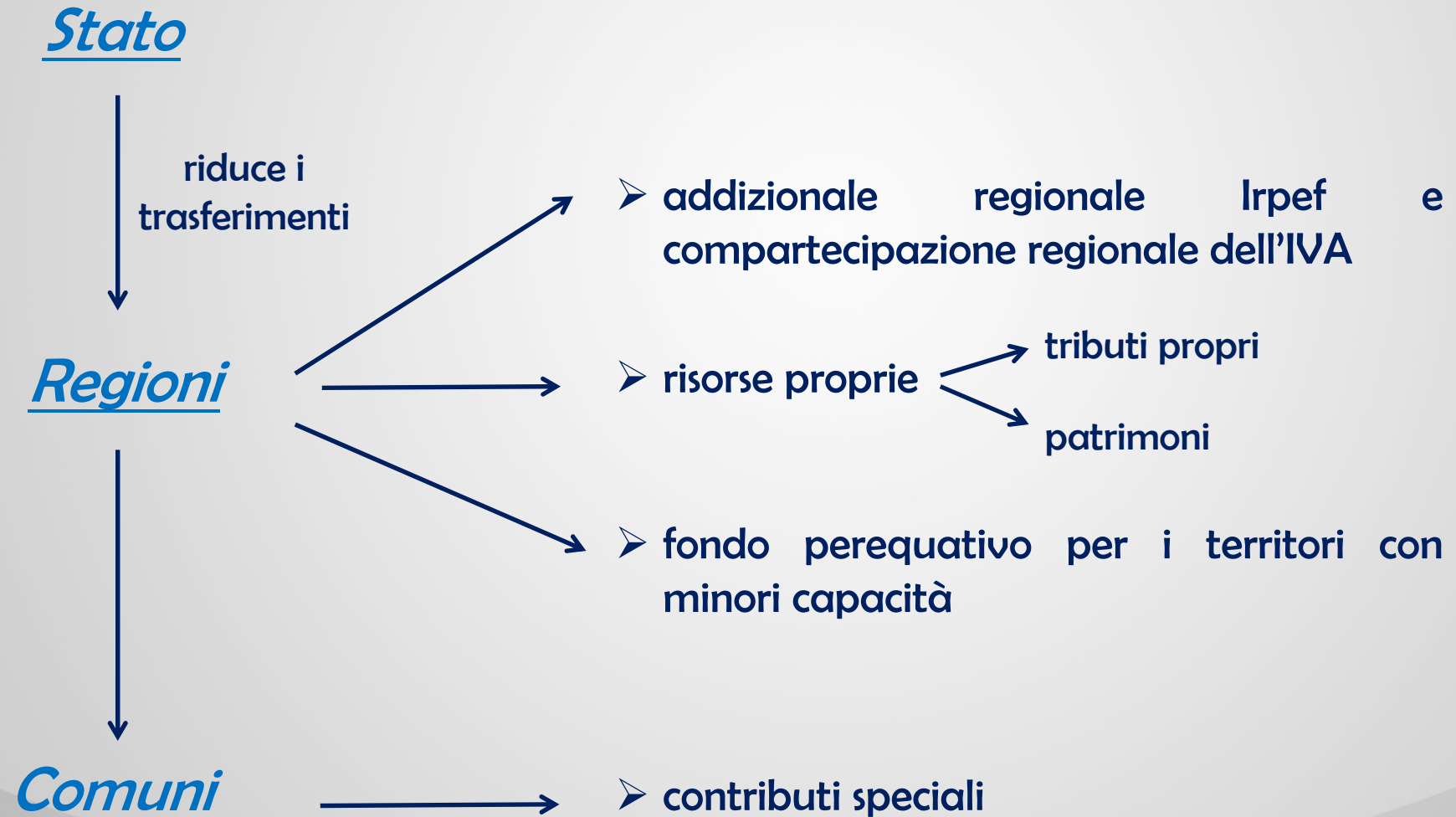
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Risorse sui territori a seguito della Legge 42/2009



Tali risorse serviranno per le Spese delle Regioni e degli Enti Locali

❖ Spese riconducibili all'art. 117 c. 2 lett. m)

Costituzione



Livelli essenziali nei diritti civili e sociali

(compresi quelli per la sanità, l'assistenza e per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni)

❖ Spese non riconducibili all'art. 117 c. 2 lett. m)

Costituzione

Criticità per spese sui LEP

Regioni

I LEP vengono finanziati con addizionali regionali su tributi erariali (Iperf e Iva). Ma le aliquote di tali addizionali sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni di una sola regione (**la più virtuosa**)



Comuni

I LEP vengono finanziati da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali. Tale finanziamento deve garantire il fabbisogno standard di ciascun servizio, ossia il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard



Passaggio da spesa storica a spesa standard

Per raggiungere il finanziamento della spesa standard i territori con minore capacità fiscale per abitante godranno di appositi finanziamenti del fondo perequativo.

N.B.: ma solo per arrivare alla spesa standard virtuosa

Ma sono solo questi i problemi?

Purtroppo, nel corso di questi 10 anni si è assistito alla totale assenza di nuove e vere efficaci azioni locali a sostegno della disabilità e alla carenza di un “dialogo” (c.d. “sussidiarietà orizzontale”) tra le Parti presenti sul territorio, spesso giustificando tale incapacità dei territori a costruire nuove politiche e nuove azioni con il mancato connesso trasferimento delle risorse economiche dallo Stato verso gli Enti Periferici. Ma nelle aule dei Tribunali, ai quali si è ricorso per censurare omissioni e/o applicazioni pregiudizievoli degli interessi dei cittadini con disabilità, spesso, purtroppo, si è “alzato il velo” soprattutto sull’inefficienza delle amministrazioni locali nel costruire nuovi sistemi di welfare, individuando quindi un problema ben più strutturale rispetto a quello del trasferimento delle risorse.

Cosa hanno censurato i cittadini nelle aule dei tribunali?

1. Mancata concertazione con il Terzo Settore o comunque con i rappresentanti dei cittadini nelle politiche sulla disabilità con conseguente approvazione di provvedimenti inefficace ed illegittimi (violazione del principio di sussidiarietà orizzontale);
2. mancata attenzione verso il cittadino con disabilità che richiedeva di rendere più efficace il complesso dell'azione amministrativa, coordinando i servizi che più amministrazioni erogavano in proprio favore;
3. mancata erogazione di servizi a supporto delle potenzialità di una famiglia ovvero di mancata attuazione di interventi mirati con il rischio della conseguente adozione di un servizio ben più gravoso da un punto di vista economico;
4. mancata oculatezza nella predisposizione dei servizi alla persona, determinando anche danni di tipo esistenziale alla stessa, con

Esempio di censurata mancata concertazione con il

Terzo Settore - 1

Caso: Regolamento d'Ambito e singoli provvedimenti attuativi sulla compartecipazione al costo da parte delle persone con disabilità frequentanti Centro Diurni Disabili, Servizi Alla Formazione all'Autonomia e Comunità Alloggio nella zona di Gussago, adottati senza ascoltare il Terzo Settore:

La decisione (sentenza Tar Brescia n. 350/2008): e' censurabile ed illegittimo per difetto di istruttoria il Regolamento d'Ambito adottato senza aver sentito il Terzo Settore, stante il fatto che *“L'omesso coinvolgimento delle Associazioni del terzo settore portatrici degli interessi dei diversamente abili appare oltremodo grave in un contesto nel quale la concertazione rappresenta un mezzo efficace non solo per sviluppare politiche il più possibile condivise ma anche per assumere decisioni con cognizione di causa, che tengano cioè realmente conto delle condizioni e delle esigenze dei singoli soggetti che fruiscono dei servizi e dalle famiglie interessate.”*

Esempio di censurata mancata concertazione con il Terzo Settore - 2

Si legge ancora nella Sentenza Tar Brescia n. 350/2008:

Le ricorrenti del gravame r.g. 830/2007 hanno evidenziato che nel novembre 2005 l'ANFFAS ed altre associazioni del settore hanno trasmesso a tutti i Sindaci – in vista della stesura dei Piani di zona per il triennio 2006-2008 – un documento che chiedeva il loro diretto coinvolgimento nella programmazione e segnalava come le spese dovute per la frequenza dei servizi costituissero ormai causa di impoverimento dei nuclei familiari (cfr. doc. 13 ricorso r.g. 830/2007). LEDHA, con nota del 17/10/2006 (doc. 20 ricorso r.g. 469/2007), ed ANFFAS, con lettera del 27/3/2007 (doc. 21), hanno sollecitato le amministrazioni locali ad applicare correttamente la disciplina ISEE ed in particolare a non farsi carico di oneri di natura sanitaria, ad evidenziare la situazione economica del solo assistito, a non includere tra le entrate degne di apprezzamento i redditi esenti e ad individuare eque fasce di contribuzione.

Le amministrazioni non hanno dato conto della mancata partecipazione delle Associazioni di settore alla fase di programmazione e di elaborazione dei principi guida per la definizione di regole condivise, mentre il coinvolgimento del cd. terzo settore nella forma della “concertazione” costituiva, ad avviso del Collegio, un preciso obbligo giuridico.

Mancata risposta al cittadino con disabilità che richiedeva di rendere più efficace il complesso dell'azione amministrativa

Caso: una cittadina di Catania aveva richiesto al proprio Comune la redazione del progetto individuale previsto dall'art. 14 Legge n. 328/00, onde coordinare i servizi che più amministrazioni erogavano/avrebbero dovuto erogare in proprio favore, evitando quindi sovrapposizioni o frammentaria inefficacia degli interventi; il Comune non aveva risposto.

La decisione (sentenza Tar Catania n. 194/2010): *“Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che il ricorso in esame sia meritevole di accoglimento **e, pertanto, va dichiarata l'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Comune resistente e ordinato al Comune stesso di provvedere, entro 30 gg. dalla notifica e/o comunicazione della presente sentenza, sulle istanze presentate da parte ricorrente..”***

Mancata erogazione di servizi a supporto delle potenzialità di una famiglia con il rischio di provvedimento più gravoso

Caso: mancato riconoscimento da parte del Comune di Roma e della Asl Roma B di assistenza infermieristica domiciliare con copertura dell'intera giornata e non solo di mezza giornata per persona malata di Sclerosi Laterale Amiotrofica.

Decisione (ord. Tribunale di Roma Sez. III Lavoro 28.03.2011): e' stato ordinato l'innalzamento della copertura infermieristica domiciliare fino all'intera giornata sul presupposto che **occorre sempre contrastare il fenomeno della "ospedalizzazione impropria, al fine di contribuire tra l'altro alla razionalizzazione della spesa o l'appropriatezza degli interventi."**

Mancata erogazione di un servizio inerente i livelli essenziali delle prestazioni con il rischio di provvedimenti più gravosi

Caso: mancata attivazione dei Centri Regionali di riferimento per le malattie rare (previsti dal D.M. 279/2001) da parte delle Regioni e mancata attivazione del Ministero della Salute per contrastare tale inerzia; la conseguenza era l'impossibilità di seguire protocolli terapeutici nelle regioni di provenienza dei singoli malati, con grandissimi esborsi di danaro pubblico per rimborsare i costi di trasferta verso i pochi Centri Nazionali di riferimento, oltre che la perdita di importanti ricerche epidemiologiche sui vari territori per tentare di scoprire le cause di certe malattie rare.

Decisione (sentenza Consiglio di Stato n. 7085/2005): è censurata l'inerzia delle Regioni e del Ministero della Salute, anche perché trattasi di livelli essenziali delle prestazioni che avrebbero legittimato il potere sostitutivo dell'organo statale (Ministero della Salute - Istituto Superiore della Sanità) ai sensi dell'art. 120 Costituzione.

Mancata oculatezza nella predisposizione dei servizi alla persona, determinando anche danni di tipo esistenziale

Caso: i genitori avevano fatto ricorso avverso il Comune di Trieste che non aveva garantito per il loro figlio, minore con disabilità con grave forma di autismo, l'assistenza specialistica scolastica con la stessa persona dell'anno precedente, evidenziando come il continuo cambiamento degli educatori avesse compromesso la necessaria continuità relazionale consigliata dai medici.

Decisione (del Consiglio di Stato n. 3104/2009): *“Sul punto, il Collegio ritiene, invece, che l'organizzazione dell'attività di sostegno socio assistenziale da parte degli Enti Locali (così come l'organizzazione dell'attività di sostegno da parte delle istituzioni scolastiche) non possa, in via di fatto, comprimere o vulnerare quel diritto all'educazione, all'integrazione ed alla partecipazione alla vita della comunità riconosciuto alla persona da fonti sovranazionali, dalla Costituzione”*.

Il Comune avrebbe potuto prevedere, nell'affidamento del servizio di assistenza specialistica, un periodo di anni calibrato, semmai, sul ciclo scolastico dell'alunno, in tal maniera assicurando un'adeguata risposta alle effettive esigenze dell'alunno senza nessun ulteriore esborso.

Oltre alla mancata efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa (già di per sé grave e foriera di forti dubbi anche per il futuro) si deve registrare che in quasi tutti i casi giurisprudenziali citati ci sono state forti condanne delle Pubbliche Amministrazioni per le spese di lite; in altri casi addirittura si è anche riconosciuto al cittadino con disabilità il risarcimento dei danni patiti, specie di tipo esistenziale – non patrimoniale.

Occorre una nuova stagione delle Istituzioni Pubbliche che, prima ancora del federalismo fiscale, attui i principi costituzionali che devono sempre governare l'*agere* pubblico.

In caso contrario, il sistema, che parte dall'errato presupposto che tutto ciò già sia in essere in Italia, rischia di implodere.

OCCORRE CAMBIARE PARADIGMA!