



## **Comune di Pisa**

### **2° Commissione Controllo e Garanzia Vigilanza e controllo su società partecipate ed aziende**

---

#### **RELAZIONE SUI LAVORI DELLA II CCG SULL' ARGOMENTO**

#### **COMPARTECIPAZIONE AI COSTI DEI SERVIZI SOCIO – SANITARI EROGATI IN REGIME DI RESIDENZIALITA' : ESPOSTO DEL CONSIGLIERE MANNINI**

La seconda Commissione Consiliare di Controllo e Garanzia, **in accordo con il Consiglio Comunale**, si è riunita più volte per audire il Consigliere G. Mannini e il Direttore e il Presidente della SdS, A. Campani e S. Capuzzi, allo scopo di analizzare l'argomento:  
**COMPARTECIPAZIONE AI COSTI DEI SERVIZI SOCIO – SANITARI EROGATI IN REGIME  
DI RESIDENZIALITA'**, sul quale il consigliere Mannini aveva presentato un esposto alla Magistratura.

Il consigliere Mannini ha riportato in Commissione la sua posizione, che ha così sintetizzato, anche per scritto:

“\*Preso atto che ai sensi dell' art. 23 Costituzione:: “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”

Considerato che nel caso di specie la legge di riferimento è il DPCM 159/2013, come modificato dalle sentenze di TAR e Consiglio di Stato e come attuato in via transitoria dall'art. 2 sexies della legge 89/2016 il quale all'Art. 2 , comma 1 afferma: “l'ISEE è 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, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni”. In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, **CRITERI ULTERIORI** di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. E comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE.

Appare, quindi, chiaro che le norme costituzionali, nazionali e il DPCM appena richiamate stabiliscono, con la dovuta chiarezza che:

- a) – **LO STATO** ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, ha la potestà esclusiva sulle norme che regolano la compartecipazione ai costi delle prestazioni erogate, anche, in regime di residenzialità a favore di disabili e anziani. “Potestà esclusiva” esercitata, appunto, con l'art. 2 del DPCM 159/2013;
- b) – **LE REGIONI** in attuazione alla legge 328/00, hanno l'obbligo di programmare e regolamentare l'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie e la facoltà di utilizzare **CRITERI ULTERIORI\*** rispetto a quelli **UNIFICATI** per identificare soggetti diversi dai disabili e dagli anziani a cui garantire il ricorso ad un ISEE agevolato. Facoltà, peraltro che la Regione Toscana non ha fino ad ora utilizzato.



## Comune di Pisa

### 2° Commissione Controllo e Garanzia Vigilanza e controllo su società partecipate ed aziende

---

c)- I COMUNI “Ferme restando le prerogative dei comuni” - Da questo richiamo si deduce che il Comune può stabilire discrezionalmente di sottrarre una prestazione sociale alla prova dei mezzi; (cioè di non utilizzare l'ISEE), qualora intenda garantire gratuitamente la prestazione ad una intera categoria di persone o a tutta la popolazione, avuto riguardo ai propri vincoli di bilancio; Preso atto che il valore ISEE calcolato dall'INPS è lo **strumento unico** di valutazione della situazione economica dell'assistito, l'approvazione della delibera dell'Assemblea dei Soci della SdS n. 16 del 2016, pare si ponga in aperto contrasto con i principi costituzionali, le leggi dello Stato e della giurisprudenza amministrativa perché si concretizza con una formula distorsiva e peggiorativa: **Compartecipazione = (ISEE/annuale : 240 + 16)x365**. Formula con la quale, il valore ISEE annuale calcolato dall'INPS, diviso 240 moltiplicato per 365, viene illegittimamente aumentato di circa il 50% e poi a prescindere dal valore ISEE, viene aggiunta la cifra forfettaria annua di 5840€ ( 16 x 365) che non è nel reddito disponibile dell'assistito. Formula che praticamente reintroduce l'indennità di accompagnamento come reddito disponibile, in aperta violazione delle sentenze di TAR e Consiglio di Stato (*TAR Lazio nn.2454 – 2458 – 2459/2015* *Consiglio di Stato nn. 838 – 841 – 842/2016*) : “è illegittimo considerare come reddito ai fini ISEE l'indennità di accompagnamento e le altre previdenze sociali stigmatizzando come l'art. 4, c. 1, lett. f individui, tra il reddito disponibile, proventi che l'ordinamento pone a compensazione della oggettiva situazione di svantaggio, anche economico, che ricade sui disabili e sulle loro famiglie .quali misure risarcitorie per inabilità che prescindono dal reddito e, quindi, non possono rientrare in una qualunque definizione di reddito assunto dal diritto positivo, né come reddito – entrata, né come reddito – prodotto ai fini dell'IRPEF...”

*Il consigliere Mannini continua la sua memoria citando due sentenze del TAR Lombardia a sostegno dell'ipotesi che il regolamento adottato con la delibera n. 16 del 2016 sia illegittimo. Infatti il TAR della Lombardia annullando i regolamenti adottati dal Comune di Merlino e da quello di Milano, afferma:*

**Sentenza n. 1631/2016** :*Nessun potere è attribuito al Comune di determinare un reddito diverso da quello stabilito mediante ISEE. Come chiarito dal Tar Lazio sez. I, con tre sentenze del 11 febbraio 2015, nn. 2454, 2458 e 2459 ha l'esistenza in un potere normativo comunale non significa che i medesimi enti erogatori (che nella maggior parte dei casi sono Comuni) abbiano la facoltà di prevedere criteri «“paralleli” o “alternativi” all'ISEE», avendo essi unicamente «la possibilità di allargare la platea dei beneficiari mediante criteri ulteriori, che non si sovrappongono o sostituiscono l'ISEE, ma lo integrano secondo le attribuzioni regionali specifiche e facendo comunque salva [...] la “valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE”»;*

**Sentenza n 94/2018 (pag 9)** “E' stato quindi confermato in sede giurisdizionale che l'ISEE è un sistema della determinazione della condizione economica di coloro che chiedono prestazione agevolate di tipo sociale o misto socio-sanitario che non è (pag.10) strumentale solo alla determinazione della soglia massima entro il quale l'ente locale decide di contribuire alla spese di mantenimento e della quantificazione del relativo contributo, in attuazione doverosa dell'art. 38 della Costituzione, ma anche uno strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati. Ciò è confermato anche dall'art. 5 del DL 6/12/2011, n. 211 istitutivo dell'indicatore ISEE. La norma infatti, chiarisce che l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è determinato "al fine di adottare una definizione di reddito disponibile", con la conseguenza che non sono ammessi altri sistemi di calcolo delle disponibilità economiche dei soggetti che richiedono prestazioni di tipo assistenziale o comunque rientranti nell'ambito della disciplina dell'ISEE" Entrando nel merito del regolamento impugnato i Giudici del TAR affermano:"Il Regolamento



## Comune di Pisa

### 2° Commissione Controllo e Garanzia Vigilanza e controllo su società partecipate ed aziende

---

comunale, invece, escludendo l'intervento comunale nel caso in cui l'utente possieda beni mobili oltre la cifra di € 5000,00 non tiene conto della loro fonte, finendo per violare la norma medesima nella parte in cui esclude determinate fonti di entrata di carattere non reddituale, ed il nuovo ISEE così modificato dalla stessa. Deve quindi respingersi la tesi comunale secondo la quale IL COMUNE AVREBBE IL POTERE DI DETTARE CRITERI ULTERIORI RISPETTO A QUELLI PREVISTI DALL' ISEE, IN QUANTO IL CRITERIO IN QUESTIONE NON È RISPETTOSO DELLA NORMATIVA STATALE, ma si pone in aperto contrasto con essa".

Sentenze che, a parere del consigliere Mannini, creano la condizione per la SdS di attivare ed esercitare il "Potere di autotutela" (di cui all'art. 7, L. 241/1990, quale principio generale dell'azione amministrativa sussistendo un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto o alla cessazione dei suoi effetti) e di revocare la Delibera 16 del 2016. “\*”

Le audizioni dell'Assessore Capuzzi e del Direttore della SdS Campani sono state riassunte come segue:

“\*”Tutta la normativa e la vicenda ISEE, fin dal suo varo nel 2013, è stato ed è un cantiere aperto: lungaggini nel decollo del nuovo sistema, sentenze che hanno azzoppato il calcolo e la formula, circolari INPS per applicazione provvisoria del sistema, effetti provvisori delle sentenze, periodi di incertezza applicativa successiva alle sentenze, una normativa statale correttiva di adeguamento alle sentenze che è a sua volta transitoria. In tutto questa grave confusione applicativa i Comuni e gli enti erogatori hanno dovuto mantenere la barra dritta sulla erogazione dei servizi ai cittadini e sull'equilibrio di bilancio. La Sds ha fatto, in sintonia con tutti i Comuni Toscani e tutte le Sds, lo stesso tentativo.

Fin dall'inizio, vista la difficile applicazione della normativa, la Sds ha scelto di monitorare l'applicazione del nuovo meccanismo tenendosi pronto a modificarne alcune parti [l'impianto generale e la disciplina invece è una normativa statale e va applicata!] sulla base dell'esito dei monitoraggi.

Riguardo alla deliberazione n. 19 del 28 ottobre 2016 Considerato che:

- dall'applicazione della nuova formula di calcolo prevista dalla L.89/2016 potrebbero prodursi effetti relativi alla compartecipazione non prevedibili alla presente data per i soggetti che percepiscono prestazioni economiche in ragione della disabilità;
- in virtù della complessa e imprevedibile attuazione del nuovo regime Isee la Sds ha previsto nel regolamento di accesso una clausola di salvaguardia in base alla quale, come ha dichiarato il Dr.Campani: “In caso di incapienza rispetto alla contribuzione richiesta l'utente può presentare una istanza di rivalutazione economica che verrà esaminata dalla UF in considerazione dei dati contenuti nella DSU”.
- la SdS pisana, in linea con molte altre Società della Salute, ha previsto un monitoraggio degli effetti del nuovo sistema di calcolo in vista di correzioni e tarature dello stesso,
- il monitoraggio ad oggi è stato effettuato con particolare, sebbene non esclusivo, riguardo ai servizi residenziali.

La SdS ha cercato di utilizzare una applicazione attenta ai cittadini e mai automatica. Fin dall'inizio, infatti, tutte le delibere SDS hanno sempre previsto la possibilità della rideterminazione della quota di compartecipazione in caso di incapienza.

Per i cittadini che non possono pagare non si usano le "ganasce fiscali"

ma si ascoltano i loro effettivi bisogni sfruttando tutti le possibilità che ci consente la legge.



## **Comune di Pisa**

### **2° Commissione Controllo e Garanzia Vigilanza e controllo su società partecipate ed aziende**

---

Come tutti i Comuni e tutti i soggetti erogatori di servizi anche la Sds ha dovuto contemperare l'equilibrio di bilancio con l'equa applicazione della compartecipazione. I singoli elementi delle formule utilizzate [perché si tratta di molte formule e non solo di una] possono essere certamente modificati e possono evolversi alla luce delle modifiche normative, dei chiarimenti della giurisprudenza e della domanda di servizi che emerge. E' la stessa Sds che ha previsto il monitoraggio e la possibilità di evoluzione.

I rappresentanti della SdS hanno affermato di essere consapevoli che il dibattito è forte a livello nazionale e che, anche di recente, alcune sentenze stanno iniziando a chiarire aspetti controversi ed ambigui della normativa. Tutte queste cose possono certamente essere valutate per migliorare il bilanciamento degli interessi pubblici che sono alla base della compartecipazione e che non vanno mai dimenticati: offrire servizi di qualità per un numero più elevato possibile di cittadini utilizzando le scarse risorse finanziarie disponibili.

Va ricordato che il nuovo meccanismo ISEE nasce dall'esigenza di una compartecipazione ai servizi più giusta ed equa. Prima del nuovo Isee famiglie con redditi milionari in euro risultavano nullatenenti a scapito dei cittadini che davvero non hanno risorse e devono essere sostenuti.

Ogni modifica dell'ISEE deve però essere attentamente valutata se non si vogliono privare improvvisamente migliaia di cittadini di servizi essenziali.

Per garantire i medesimi servizi ai cittadini anziani non autosufficienti o disabili i Comuni soci della Sds dovranno integrare tali risorse oppure sarà necessario introdurre forme compartecipazione per quei cittadini con disabilità che attualmente godono gratuitamente di un ricco ventaglio di servizi:

170 persone nei Servizi semi- residenziali per disabili

444 nell'assistenza domiciliare integrata ecc.

325 persone nell' assistenza all'autonomia e alla comunicazione in ambito scolastico

Non bisogna inoltre dimenticare che la SdS è un Consorzio e che ogni decisione che ha impatti finanziari ed economici deve essere presa insieme tra tutti i soci del Consorzio dal momento che le esigenze e le risorse sono comuni su tutta la zona pisana.

Infine, il difensore civico della Toscana NON ha ravvisato alcuna irregolarità nell'operato della Sds a conclusione di una sua istruttoria ed ha "archiviato" [se vogliamo dire così] il caso.

Lo stesso difensore civico si rammaricava soltanto di notare che ogni Sds aveva usato formule diverse, ma questo rientra nell'autonomia di ciascuna assemblea Sds. ‘\*’

**In conclusione, la Commissione prende atto della posizioni diverse, ma non completamente contrastanti, delle persone audite.**

**La Commissione, quindi, invita la Società della Salute a rivedere le quote di compartecipazione, in accordo con i chiarimenti definitivi, eventualmente derivabili delle sentenze e dalle variazioni della normativa.**