

Delibera n. 6/2007/par - Parere sulla legittimità o meno di attivare e finanziare con entrate accertate nel bilancio comunale, anche provenienti da eventuali atti di liberalità privata, un progetto di prevenzione sanitaria

Deliberazione n. 6
/pareri/2007



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Donato Maria Fino	Consigliere
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. ssa Alessandra Sanguigni	Referendario Relatore

nell'adunanza del 15 febbraio 2007

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 187 del 8 gennaio 2007 del Comune di Azzano San Paolo (BG) con la quale il Sindaco ha chiesto un parere della Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione del parere;

Vista l'ordinanza n. 1/pareri/2007 del 26 gennaio 2007, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna, per deliberare sulla richiesta di parere del Sindaco del Comune di Azzano San Paolo (BG) ;

Udito il relatore, Referendario Alessandra Sanguigni;

Premesso

Con nota n. 187 del 8 gennaio 2007 del Comune di Azzano San Paolo (BG), il Sindaco ha chiesto il parere della Sezione, in ordine alla legittimità per l'Amministrazione comunale di attivare il progetto di prevenzione pap-test finanziandolo con mezzi propri di bilancio ovvero di attivare il predetto progetto finanziandolo con somme riconosciute da un soggetto privato, secondo la deliberazione del Consiglio Comunale n.53/2006. Al riguardo è stato precisato che la somma, messa a disposizione dal soggetto privato, attiene ad una richiesta di ristrutturazione edilizia con aumento delle S.L.P. con procedura di variante al PRG ai sensi dell'art. 5 DPR 447/1998, ed è finalizzata ad interventi a favore della comunità e del territorio del Comune.

Considerato

La richiesta di parere in esame è presentata ai sensi dell'art.7, co.8 L.131/2003, in cui è previsto che le Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane possano chiedere, alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, è stata oggetto di un atto di indirizzo, adottato, ai fini del coordinamento, dalla Sezione delle Autonomie, nell'Adunanza del 27 aprile 2004, per quanto attiene ai principi ed alle modalità attuative.

La Sezione delle Autonomie ha perciò provveduto ad individuare i criteri volti a garantire l'uniformità nella funzione consultiva ed a stabilire i requisiti soggettivi di ammissibilità, nonché, in particolare, l'ambito oggettivo funzionale, profili precisati ulteriormente da questa Sezione nella delibera del 3/11/2004 -Del.1/pareri/2004, nonché da ultimo nella delibera n.9/pareri/2006 in data 29 giugno 2006.

In particolare, nella delibera da ultimo citata, è stato precisato che, nell'espletamento

dell'attività consultiva il giudice contabile deve interpretare, come ogni giudice, la domanda che gli è sottoposta ed individuare l'istituto di carattere generale oggetto della richiesta medesima, desumendone un principio di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

Questa Sezione, quindi, è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri definiti nell'atto di indirizzo e nella citata delibera.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, questa Sezione ha precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo".

La Sezione ha, inoltre, precisato che la richiesta dei Comuni deve essere sottoscritta dal Sindaco, poiché esclusivamente i rappresentanti degli enti possono ritenersi abilitati a promuovere l'attività consultiva della Corte, quali massimi responsabili dell'amministrazione.

In riferimento a questi profili la richiesta in parola deve essere considerata ricevibile.

In secondo luogo, è necessario valutare la richiesta di parere, dal punto di vista dell'ambito oggettivo di ammissibilità.

Occorre, quindi, accertare se la richiesta di parere rientri nella materia della contabilità pubblica.

L'attività consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti è prevista nella *materia della contabilità pubblica*: il contenuto della nozione di "*contabilità pubblica*", richiamata dal legislatore nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, attiene alle disposizioni che regolano il sistema del bilancio ed i relativi equilibri, l'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari ed il patrimonio pubblico e, quindi, in particolare, riguarda la disciplina dei bilanci, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli (C. conti, Sez. delle autonomie, 17 febbraio 2006 n. 5/AUT/2006 e sez. contr. Lombardia, 27 giugno 2006, n. 9/pareri/2006).

Le questioni, afferenti alla contabilità pubblica, che possono essere ritenute ammissibili, nell'ambito della funzione consultiva, presentano i limiti negativi che di seguito si enucleano.

La funzione consultiva, in primo luogo, non dovrà svolgersi in ordine a questioni che non abbiano carattere generale, ovvero a quesiti che implicino valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ed infine questioni oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Inoltre, il parere può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'Ente e riguardare fattispecie di portata ed interesse generale, non atti gestori specifici. Particolare attenzione, quindi, deve essere dedicata alla determinazione degli

elementi che devono configurare il requisito del "*carattere generale*" della questione sottoposta al parere della Corte dei conti.

Con riguardo al profilo da ultimo indicato, che concerne la questione della inammissibilità oggettiva della richiesta di parere, va osservato che il quesito non può investire la scelta operata o da operarsi dall'Amministrazione nello svolgimento dell'attività gestionale, specialmente quando la scelta comporti l'esercizio di poteri discrezionali. Infatti, le attribuzioni conferite alla Corte dei conti escludono poteri di coamministrazione.

Ritenuto

Sotto il profilo soggettivo di ricevibilità, la richiesta in parola è senz'altro ammissibile, in quanto proviene dal Sindaco del Comune.

Sotto il profilo oggettivo di ammissibilità, la richiesta di parere investe una questione che specificamente non presenta i caratteri della generalità, e quindi non concerne una fattispecie di portata ed interesse generale, bensì singoli atti gestori.

Tuttavia, da essa si desume la necessità di interpretazione di norme e istituti che riguardano il sistema dei bilanci e l'acquisizione e gestione di mezzi finanziari, di beni pubblici, con effetti non solo sul caso in esame, ma applicabili anche ad una generalità di ipotesi. In tal senso, va ritenuto che il giudice contabile deve interpretare, come ogni giudice, la domanda che gli è rivolta e, pertanto, può così individuare l'istituto di carattere generale oggetto della richiesta e rendere il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni dell'Amministrazione.

La richiesta, in via generale, riguarda la legittimità o meno di attivare e finanziare con entrate accertate nel bilancio comunale, anche provenienti da eventuali atti di liberalità privata, un progetto di prevenzione sanitaria.

In primo luogo, occorre sottolineare che i fondi eventualmente "messi a disposizione dell'Amministrazione comunale da parte di soggetti privati" devono necessariamente essere acquisiti in conto entrata, e, successivamente, alla luce dei principi di unità ed universalità del bilancio, essere utilizzati per programmi e progetti finalizzati alla gestione di servizi per la collettività.

In secondo luogo, deve essere valutata l'ammissibilità della tipologia di spesa, ed in particolare se un progetto di prevenzione sanitaria sia riconducibile alle funzioni esercitate dal comune.

Alla luce della attuale normativa, il confine che separa il bisogno sociale da quello sanitario non è ben definito, in quanto connesso a come gli enti locali hanno interpretato diversamente la risposta ai bisogni della popolazione. Perciò non vi è una netta configurazione delle funzioni socio-sanitarie e dei connessi servizi di ambito sociale e sanitario.

Il quadro normativo di riferimento è rappresentato a livello nazionale dalla Legge 8 novembre 2000, n. 382 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e nell'ambito della regione Lombardia, dalla legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1, per il riordino del sistema delle autonomie in Lombardia, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

La legge 382/2000 ha definito, fra l'altro, che i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale.

Tali funzioni sono esercitate dai comuni, i quali adottano sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini.

Le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria.

La programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche compete ai comuni, ai sensi dell'art. 6 della predetta legge, con le modalità stabilite dalla legge regionale, in base al *Piano nazionale ed ai piani regionali degli interventi e dei servizi sociali, nonché al Piano di zona*.

Il Piano di Zona, prescritto dall'art. 19 della legge, viene definito dai comuni associati mediante accordo di programma, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, a tutela dei diritti della popolazione.

Nella cornice del Piano di Zona, al Comune compete quindi coordinare programmi ed attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese, per le attività socio-sanitarie, con le aziende unità sanitarie locali.

In ordine al sistema di finanziamento delle politiche sociali, la predetta legge stabilisce che la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate ed anche con autonomi stanziamenti afferenti ai rispettivi bilanci, gli enti locali, le regioni ed allo Stato, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

In particolare, sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità.

La LR n.1/2000, ha individuato le funzioni trasferite o delegate agli enti locali ed alle autonomie funzionali e quelle mantenute in capo alla Regione, attinenti, in particolare, ai seguenti ambiti:

- a) sviluppo economico ed attività produttive;
- b) territorio, ambiente ed infrastrutture;
- c) servizi alla persona e alla comunità;
- d) polizia amministrativa.

L'ambito dei servizi alla persona e alla comunità comprende, ai sensi dell'art.4 comma 1, della citata legge, tutte le funzioni ed i compiti in tema di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni ed attività culturali.

Il comma 5 definisce i servizi sociali, quali le attività previste dall'art.128 del D.lgs. 112/98, comprese quelle che integrano fra loro prestazioni socio-assistenziali di rilievo sanitario e prestazioni sanitarie, nelle aree delle attività consultoriali in ambito materno infantile e dell'età evolutiva, della tossicodipendenza e dell'alcooldipendenza, dell'assistenza ai disabili e agli anziani non autosufficienti, della salute mentale in riferimento alle attività di reinserimento.

Ai sensi del comma 49, tutte le funzioni progettuali e gestionali dei servizi sociali sono esercitate dai comuni, anche in forma associata ovvero attraverso delega alla ASL territorialmente competente. La responsabilità della programmazione compete alla ASL, per i servizi a prevalente funzione sanitaria, e ai comuni, per i servizi a prevalente funzione socio-assistenziale.

In conclusione, alla luce del delineato panorama normativo, il Comune, sulla base del principio di sussidiarietà, può legittimamente finanziare progetti o programmi, relativi alla prevenzione sanitaria, per i quali non sia così nettamente individuata la prevalenza degli aspetti socio-sanitari ovvero esclusivamente sanitari.

E' necessario al riguardo, che l'Amministrazione locale nell'assumere tali indirizzi gestionali, valuti preliminarmente la compatibilità con la programmazione regionale in materia socio-sanitaria e la riconducibilità degli specifici interventi programmati ai Piani di Zona ed agli altri livelli di programmazione. Nella finalità sinergica fra gli attori della realizzazione degli obiettivi, è altresì indispensabile che l'Amministrazione verifichi che non sussistano già analoghi servizi resi dalla ASL, sufficienti a soddisfare le esigenze dell'ambito territoriale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Alessandra Sanguigni)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 21 febbraio 2007

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)