



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 28 gennaio 2009

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 legge 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;

Visto il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 che definisce i criteri di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate;

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 dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 20234 del 21 dicembre 2008, pervenuta alla Sezione l'8 gennaio 2009, con la quale il Sindaco del comune di Pontida (BG) chiede parere circa la corretta erogazione di prestazioni economiche di carattere sociale;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra le altre, sulla richiesta del Sindaco del Comune di Pontida (Bg);

Visto il regolamento per l'integrazione delle rette di ricovero in strutture residenziali per anziani, approvato con deliberazione consiliare n. 58 in data 28 novembre 2007 dalla città di Pontida;

Udito il relatore cons. Angelo Ferraro;

FATTO

Con nota 10234 del 31 dicembre 2008, il Sindaco del comune di Pontida (Bg), dopo aver richiamato:

- il prevalente orientamento giurisprudenziale (confermato, da ultimo, nell'ordinanza del TAR Lombardia, sez di Brescia, del 26 novembre 2008) che vieterebbe ai comuni, per l'integrazione delle rette relative a prestazioni sociali erogate in ambiente residenziale a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni non autosufficienti, di coinvolgere i componenti del nucleo familiare dell'assistito e altri parenti tenuti agli alimenti, ex art 433 del codice civile;
- le norme della legge n 328/2000 che pone a carico dei comuni obblighi di carattere sociale nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di zona ovvero nei limiti delle risorse del piano nazionale per le politiche sociali,

chiede di conoscere quale sia il comportamento corretto da tenere "pur in mancanza di sufficienti risorse pervenute tramite il piano di

zona" ed eventualmente disattendendo il proprio regolamento (peraltro analogo a quello adottato da molti altri comuni), che subordina l'erogazione delle prestazioni sociali alla condizione che vi sia anche il coinvolgimento economico dei parenti dell'assistito.

Condizioni di ammissibilità

La richiesta in questione è avanzata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi circa l'ammissibilità della richiesta, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente ed al rispetto dei parametri concernenti la natura e l'oggetto della funzione consultiva.

Sotto il primo aspetto non v'è dubbio che, non essendo ancora istituito il Consiglio delle autonomie per la Regione Lombardia, il Sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato ad adire la Sezione in funzione consultiva in quanto titolare della rappresentanza dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere:

- appare correttamente circoscritta a materia di "contabilità pubblica" nella misura in cui attiene al comportamento da tenere dal comune nell'erogazione di prestazioni socio - economiche, nei limiti delle disponibilità di bilancio;
- riveste "carattere generale" in quanto diretta ad acquisire indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile a quella dell'ente richiedente;
- non risulta, allo stato, interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali esercitate dalla magistratura contabile né con giudizi civili o amministrativi in corso.

L'unico aspetto di perplessità, che la Sezione ritiene comunque di superare ai fini dell'ammissibilità della domanda, riguarda proprio l'esistenza di

procedimenti giurisdizionali amministrativi (come confermato dallo stesso ente richiedente), definiti e/o pendenti, concernenti materia analoga a quella oggetto di parere.

Per i motivi esposti, l'iniziativa del Sindaco del comune di Pontida è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

All'interno di un quadro normativo obiettivamente complesso, segnato tra gli altri dal D.P.C.M. 14 febbraio 2001 " Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio- sanitarie, poi trasfuso nel D.P.C.M. 21 novembre 2001, tutti i servizi socio- sanitari risultano praticamente inclusi tra i livelli essenziali di assistenza (L.E.A.), con precisa individuazione delle prestazioni sociali a rilevanza sanitaria di competenza dei comuni.

Sul versante degli oneri finanziari indotti, la partecipazione contributiva al costo degli interventi è stata prevista con la legge finanziaria del 2003 che ha elevato al rango di legge il D.P.C.M. 21 novembre 2001 citato.

Con l'approvazione della "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge 8 novembre 2000, n 328) è stata tra l'altro, innovata la competenza ad emanare la normativa di attuazione, attribuendo (art 8, comma 3) alle Regioni la definizione dei criteri per la determinazione del concorso degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'art 18 comma 3 lett g, ovvero tenuto conto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (poi sostituito dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n 130).

Ora, ai sensi del coordinato disposto degli artt 6 e 22 della legge n. 328/2000, " *ai comuni...spetta nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 e secondo la disciplina adottata dalle regioni*", *l'esercizio di una serie di attività di programmazione/realizzazione nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali nonché di "contribuzione all'integrazione dei servizi alla persona ed al nucleo familiare con eventuali misure economiche" e alla "definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse"*.

A norma dell'art 22, comma 2 lett. g), in particolare gli interventi a favore delle persone anziane e disabili (sotto forma di assistenza domiciliare, inserimento familiare e presso strutture di accoglienza di tipo familiare ovvero presso strutture di tipo residenziale e semiresidenziale) rientrano tra le prestazioni sociali di livello essenziale, erogabili sotto forma di beni e servizi, in base alla pianificazione nazionale, regionale e zonale, " *nei limiti delle risorse del*

fondo nazionale per le politiche sociali e tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate agli enti locali”.

La stessa legge quadro, all’art 25, dispone inoltre che “ai fini dell’accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto 3 maggio 2000, n. 130” e cioè in base al sistema della Situazione Economica Equivalente (I.S.E.E.).

Il richiamato decreto legislativo stabilisce in primo luogo (art 2) che “la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza” e che “ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare”. In secondo luogo precisa che le disposizioni del decreto “non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alle prestazioni degli alimenti, ai sensi dell’art 433 del codice civile” e che esse “non possono essere interpretate nel senso dell’attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all’art 438 del codice civile, primo comma, nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione”.

Il successivo Art. 3, comma 2 ter prende in esame la particolare fattispecie delle prestazioni sociali agevolate, rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni di accertata non autosufficienza, disponendo l’applicazione delle norme dello stesso decreto “nei limiti” stabiliti da un emanando D.P.C.M. che, nel fissare la nuova disciplina, dovrà “favorire la permanenza dell’assistito presso il nucleo familiare di appartenenza” ed “evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione...”.

Sembra corretto sostenere che la disposizione del D Lgs. n.130/2000, anche in assenza del D.P.C.M. ivi menzionato, abbia introdotto comunque nell’ordinamento il principio secondo il quale, per i casi ed i soggetti specificati non autosufficienti, non varrebbe l’automatica estensione della disciplina generale sulla rilevanza della situazione economica dell’intero nucleo familiare (ex art 2 D Lgs. 109/1998) ai fini della contribuzione dell’assistito al costo dei servizi né la necessaria compartecipazione dei familiari agli oneri contributivi.

La Sezione non disconosce, peraltro, la prassi allo stato prevalente (recepita in molti regolamenti comunali) che si allinea ad un’interpretazione

diversa della stessa norma, favorevole a ritenere che il D. Lgs. 130/2000 non costituisca una prescrizione a carico degli enti erogatori di servizi e non dia luogo ad una corrispondente pretesa in capo ai beneficiari.

Secondo questa lettura sarebbe possibile "evidenziare la situazione economica del solo assistito" esclusivamente nell'ambito dell'emanando decreto ed allo scopo specifico di favorire l'assistenza domiciliare, senza alcuna pretesa di dettare principi di portata generale.

La Sezione, al riguardo, ritiene giuridicamente condivisibile l'orientamento affermato dalla giurisprudenza amministrativa con ripetuti interventi (vgs. in particolare la sentenza n. 00350/2008 del T.A.R. per la Lombardia, Sezione distaccata di Brescia – Sez Prima -), secondo il quale la norma (art 3, comma 2 ter, D.lgs. 109/1998) introduce "un principio giuridico", sufficientemente preciso, tale da vincolare le scelte delle competenti autorità amministrative anche in assenza del decreto di attuazione del Presidente del Consiglio.

"La specificità della situazione dei soggetti non autosufficienti (sia per quanto riguarda il carattere necessario delle prestazioni socio - sanitarie, sia in relazione ai costi particolarmente elevati per le famiglie impone di ritenere vincolante il principio della situazione economica del solo assistito anche per i regolamenti comunali. Il principio ammette temperamenti ed eccezioni ma non consente di associare in via ordinaria la situazione economica dell'assistito a quella del nucleo familiare" (T.A.R. Lombardia, sez staccata di Brescia, Sez. Prima - ordinanza n. 00836/2008 depositata il 28 novembre 2008).

Alla luce del dato letterale di riferimento, peraltro, si esprime l'avviso che la proposizione normativa, non sia da intendere alla stregua di un principio assoluto ed incondizionato, ma quale chiaro indirizzo rivolto agli enti competenti di raggiungere l'obiettivo assistenziale primario a favore dei soggetti tutelati e, contestualmente, di determinare i limiti residuali entro i quali l'I.S.E.E. del nucleo familiare può comunque trovare applicazione.

In assenza del decreto presidenziale che dovrebbe dare attuazione al principio e delimitarne la portata, compete, in sostanza, alle autorità locali tradurre in scelte coerenti e concrete il precetto normativo, temperandolo con l'esigenza di rispettare i vincoli di bilancio e graduando di conseguenza le possibilità di intervento nel comparto socio sanitario.

Così, l'obbligo di valorizzare in via prioritaria i redditi dell'assistito, come autonomi e separati da quelli del nucleo familiare ai fini del calcolo della partecipazione individuale al costo della prestazione resa, non impedisce di "allargare la valutazione al nucleo di appartenenza ove la capacità contributiva superi una determinata soglia, determinata secondo canoni di correttezza, logicità e proporzionalità, ossia alla luce delle concrete condizioni di vita di una famiglia che accoglie al suo interno una persona svantaggiata" (ordinanza T.A.R. sopra citata).

Conclusivamente, la Sezione ritiene che i principi generali sopramenzionati debbano trovare espressione nei regolamenti comunali attraverso i quali, in relazione alle risorse disponibili, si graduano gli interventi di assistenza sociale a favore degli anziani non autosufficienti e dei disabili, ai quali, comunque, deve essere assicurato il livello essenziale di assistenza.

Contestualmente, per la concreta attuazione dei suddetti interventi, è necessario che al Comune siano assicurate adeguate risorse finanziarie a carico di fondi di provenienza statale o regionale. In ogni caso non sono consentiti agli amministratori comportamenti difformi da quelli previsti dal regolamento comunale, salvo l'adempimento di sentenze ovvero una eventuale (anche necessitata) modifica dello stesso regolamento.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 4 febbraio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)