



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 22 luglio 2010

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Calolziocorte (LC) con nota 16076 del 2 luglio 2010.

Vista l'ordinanza n. 272 del 12 luglio 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Calolziocorte;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Il sindaco del Comune di Calolziocorte (LC) con la nota in epigrafe, chiede il parere della Sezione sul fatto che l'Amministrazione comunale sia tenuta "sempre e comunque" ad integrare le risorse assegnate in sede di Piano esecutivo di gestione sui diversi capitoli di bilancio di previsione ai responsabili dei vari settori e, in particolare, di quello competente per i servizi sociali, per far fronte ad una serie di tipologie di spesa inerenti:

- le rette di ricovero in istituti specializzati (RSA) di anziani e disabili. Le spese "sociali" si riferiscono alla quota non coperta di contributi a carico del Servizio sanitario nazionale e risultano aggravate dal continuo aumento dei costi delle rette dei pazienti e dalle richieste di integrazione per pensionati e disabili che non possono far fronte agli oneri del ricovero. Al riguardo, recenti decisioni degli organi della giustizia amministrativa non consentono di chiamare a partecipare alla spesa anche i familiari dell'assistito tenuti agli alimenti;
- gli oneri per il ricovero in comunità di minori a seguito di provvedimenti dell'autorità giudiziaria;
- gli oneri per il pagamento di "quote di solidarietà" da versarsi a forme di gestione associata dei servizi, previste dalla legge n. 328/2000.

La Regione Lombardia trasferisce i contributi del fondo sociale regionale ai distretti del territorio che organizzano gestioni associate di servizi alle quali le amministrazioni locali devono necessariamente aderire per fruire dei contributi previsti dalla legge per l'attivazione dei servizi sociali.

Nell'ambito di tale sistema, sarebbe auspicabile introdurre criteri di compartecipazione alla spesa da parte degli enti associati non basati solo sul principio delle "quote di solidarietà" proporzionali al numero degli abitanti, ma fondati sui reali costi integrativi che gravano su ciascun comune per rendere i servizi sociali ai propri cittadini.

Requisiti di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto

che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già 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".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati e può essere esaminata nel merito.

Considerato in diritto

1. Con la richiesta di parere in questione l'Amministrazione comunale di Calolziocorte chiede sostanzialmente alla Sezione di pronunciarsi sui limiti entro i quali l'Ente sia tenuto ad integrare le risorse stanziare nel bilancio di previsione per soddisfare una serie di interventi e di servizi socio-sanitari che sono a carico dei Comuni, singoli ed associati, e che comportano spese in continuo aumento nel corso dell'esercizio. Sulla problematica della compatibilità tra gli oneri delle prestazioni socio-sanitarie obbligatorie e sistema di finanziamento delle politiche sociali la Sezione ha già avuto modo di esprimersi, in sede consultiva, con particolare riferimento agli interventi in favore delle persone anziane e disabili ed alla verifica della condizione economica del

richiedente ai fini dell'accesso ai servizi di livello essenziale (cfr, delibera n.17/2009/PAR in data 28 gennaio 2009).

In quella circostanza, è stato ricordato come con l'approvazione della "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge 8 novembre 2000, n. 328) sia stata, tra l'altro, innovata la competenza ad emanare la normativa di attuazione, attribuendo alle Regioni (art. 8, comma 3) la definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni sulla base dei principi contenuti nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.

In particolare, ai sensi degli articoli 4 e 6 della legge 328/2000 "i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali a livello locale .. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini ..." (comma 1, art 6). "La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'art. 1, comma 3 (Stato, regioni ed enti locali). 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", ad eccezione di quelle che competono alle regioni o allo Stato. Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19 (Piano nazionale, piani regionali e piani di zona), delle risorse loro assegnate dal Fondo nazionale per le politiche sociali ... nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci".

A norma, poi, dell'art 2, commi 3 e 4 , della stessa legge compete agli enti locali la definizione, sulla base dei criteri generali stabiliti dal Piano nazionale, dei parametri per la valutazione delle condizioni soggettive (di povertà, con limitato reddito o incapacità totale o parziale) che rendono necessari interventi assistenziali e l'accesso prioritario ai servizi ed alle prestazioni erogati dal sistema integrato, nonché la programmazione degli interventi e delle risorse nell'ambito delle proprie competenze (art 3, comma 2).

Infine, ai sensi del coordinato disposto degli articoli 6 e 22 della citata 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 e al nucleo familiare con eventuali misure economiche" e alla "definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse".

Gli stessi interventi sociali e socio-sanitari 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), che rientrano a pieno titolo tra le prestazioni sociali di livello essenziale, devono essere erogate 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, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale” (art 22, comma 2).

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 Prevalente (I.S.E.E.).

A sua volta, la legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 sul “governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario” individua i soggetti che, in base agli indirizzi dettati dalla Regione Lombardia ed ai parametri successivamente definiti dai comuni, accedono prioritariamente alla rete delle unità di offerta sociali e socio- sanitarie, precisando che l'accesso delle persone e delle famiglie che si trovano in stato di bisogno (art. 6, comma 3) può avvenire “in considerazione delle risorse disponibili e relativamente alle prestazioni non incluse nell'allegato 16 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001 (definizione dei livelli essenziali di assistenza)”.

L'art. 13 della legge regionale, nel delineare le competenze dei comuni e le modalità del loro concorso alla realizzazione degli obiettivi di intervento, dispone che tali enti “erogano, nei limiti delle risorse disponibili, servizi e prestazioni di natura economica e assumono gli oneri connessi alla eventuale integrazione economica della rete”.

2. Dal panorama normativo, obiettivamente complesso, che disciplina le prestazioni socio-sanitarie e gli oneri finanziari indotti (segnato, tra gli altri, dal D.P.C.M. 14 febbraio 2001, trasfuso poi nel D.P.C.M. 29 novembre 2001, e dalla legge finanziaria per il 2003), emerge chiaramente il principio della necessità per i responsabili degli enti locali di tradurre in scelte coerenti, concrete ed efficaci il precetto normativo teso a garantire i livelli essenziali delle prestazioni sociali nell'ambito della propria sfera di competenza, contemperandolo però con l'esigenza di rispettare i vincoli e gli equilibri di bilancio e graduando di conseguenza le possibilità di intervento nel comparto socio-sanitario.

Come precisato nella deliberazione 17/2009/PAR di questa Sezione, compete all'ente definire nei regolamenti comunali, in coerenza con gli indirizzi normativi, i principi ed i parametri per accedere alle prestazioni socio-sanitarie ed impostare una

programmazione e graduazione degli interventi e della spesa in misura più coerente possibile con lo scopo di raggiungere l'obiettivo assistenziale primario a favore dei soggetti che hanno diritto alle prestazioni.

L'attenta programmazione degli interventi e delle risorse, anche sulla base di analisi storiche e statistiche ed eventualmente prevedendo in bilancio un fondo speciale cui attingere in caso di oneri del tutto imprevedibili, è l'unica possibilità, ad avviso della Sezione, per fronteggiare efficacemente una tipologia di spese in continua evoluzione anche esercizio durante.

È chiaro, peraltro, che non sarebbe concepibile, sia pure per scopi sociali meritori, una eccessiva dilatazione della spesa corrente, tale da pregiudicare addirittura gli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali dell'ente.

Il vero limite ai necessari interventi assistenziali e socio-sanitari a carico dei comuni consiste, infatti, nella disponibilità di risorse finanziarie adeguate, disponibilità che deve essere assicurata con risorse tratte dai fondi di provenienza statale o regionale oltre che con "autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci".

Circa il sistema di ripartizione dei costi nell'ambito di forme di gestione associata dei servizi sociali, cui fa cenno il Comune istante nella richiesta di parere, sembra potersi convenire in ordine all'opportunità che vengano individuati criteri di compartecipazione il più possibile aderenti agli effettivi oneri di spesa gravanti sui singoli enti associati.

P.Q.M.

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

depositata in Segreteria
Depositata il

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)