



Deliberazione FVG/ _100_ /2015/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 26/5/2015.

Comune di Morsano al Tagliamento - Motivato avviso avente ad oggetto l'integrazione da parte del Comune delle rette di degenza dei ricoverati in una ASP (Azienda pubblica di servizi alla persona)

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/13/2015/INPR del 5 febbraio 2015 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno

2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Morsano al Tagliamento con nota protgen/2015/ 0002388 del 10 aprile 2015, a firma del Sindaco, Piero Barei, acquisita in data 10 aprile 2015 al n. 1303 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto un quesito in tema di integrazione da parte del Comune delle rette di degenza in una azienda pubblica di servizi alla persona relative a ricoverati che, pur essendo titolari di un ingente patrimonio immobiliare, risultino morosi;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.26 del 13 aprile 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.33/2015 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 26 maggio 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di graduatorie di pubblici concorsi;

UDITO nella Camera di consiglio del 26 maggio 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto relative ai ricoverati presso l'ASP Daniele Moro, ha esposto un quesito *"teso a chiarire se il Comune sia obbligato a integrare le rette per soddisfare i crediti vantati dall'Azienda Pubblica anche nel caso di beni immobili intestati al ricoverato (e, quindi, in una situazione di non assoluta incapienza finanziaria) e successivamente rivalersi nei confronti dell'ospite/amministratore di sostegno, o se tale attività spetti all'ASP"*.

A ulteriore supporto di tale richiesta, il Comune istante ha allegato alcuni documenti ed ha precisato che la vicenda in esame è scaturita dalla circostanza che alcuni amministratori di sostegno avevano interrotto i pagamenti delle rette rappresentando l'esaurimento delle disponibilità liquidate dei loro assistiti e al contempo la difficoltà (non documentata) ad alienare i beni immobili intestati ai loro assistiti.

Lo stesso Comune ha inoltre rappresentato di non aver rilasciato alcuna impegnativa a seguito della richiesta di intervento formulata dall'ASP e che al momento del ricovero aveva provveduto ad acquisire una dettagliata relazione sulla situazione sia sanitaria che economico/patrimoniale degli assistiti, con particolare riguardo alla liquidità, agli immobili, ai tenuti agli alimenti e agli amministratori di sostegno.

Infine, viene altresì rappresentato che sul territorio comunale opera una fondazione con specifici compiti di assistenza nei confronti degli anziani residenti e che tale compito viene svolto dalla fondazione tramite varie modalità, tra cui il pagamento totale o parziale delle rette di ricovero nonché tramite contributi diretti all'ASP che aveva richiesto l'intervento del Comune di Morsano al Tagliamento.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di

controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Pertanto, il quesito è ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto proveniente da un ente legittimato quale è il Comune di Morsano al Tagliamento.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune di Morsano al Tagliamento è il Sindaco - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art.33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e

ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica deve essere adeguatamente analizzata, anche con riferimento al profilo della non astrattezza e/o dell'interesse generale rivestito dal caso prospettato.

A tal riguardo, si rileva che la materia oggetto del quesito riguarda la problematica dell'integrazione da parte del Comune delle rette di degenza relative ai ricoverati privi di mezzi, attualmente sancito dall'art.6, co.4, della legge 8 novembre 2000, n.328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e, per quanto specificamente riguarda il Friuli Venezia-Giulia, dall'art.4, co.5, della legge regionale 31 marzo 2006, n.6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata giacché la medesima verte chiaramente sull'interpretazione di norme attinenti alla tematica della spesa degli enti locali e al contenimento della stessa.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti l'impegno finanziario dei Comuni nell'integrare le rette di degenza dei propri cittadini privi di mezzi.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in

cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della "non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico", non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. La materia oggetto del quesito riguarda l'estensione dell'obbligo incombente sui Comuni di integrare le rette di degenza dei propri cittadini ricoverati in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) che risultino sprovvisti dei mezzi per farvi fronte direttamente.

Tale onere è sancito da svariate norme di legge, sia statali che regionali, le quali peraltro non hanno sempre provveduto a disciplinare in maniera esaustiva la casistica relativa, spesso risolta a livello di semplice prassi.

Invero, la materia *de qua* è caratterizzata da una pluralità di interventi, spesso frammentari, da un lato tesi a delineare gli obblighi di assistenza incombenti in capo al Comune, in quanto ente territoriale più prossimo agli assistiti, e dall'altro tesi a tratteggiare gli aspetti finanziari connessi al ricovero, anche presso le ASP.

Va detto, peraltro, che non sfugge alla Sezione la rilevanza sociale dell'argomento in trattazione, specialmente in un delicato momento di congiuntura economica come quello attuale. Invero, la *ratio* che ha ispirato la normativa di settore appare pienamente compatibile con i canoni di doverosa sensibilità verso i ricoverati, tenendo presente che la finalità sociale che ha ispirato il Legislatore potrebbe richiedere, a livello di applicazione pratica, l'adozione di misure di contemperamento degli interessi a vario titolo tutelati.

Per addivenire alla soluzione del presente motivato avviso, pertanto, appare opportuno procedere ad una preliminare ricostruzione del sistema di assistenza come attualmente configurato nel Friuli-Venezia Giulia, con cenni anche a quanto previsto a livello statale, per procedere quindi ad esaminare il quadro finanziario che regola i rapporti con i ricoverati, con particolare riferimento all'eventualità di una integrazione economica del Comune, per concludere infine con la valutazione circa le azioni di recupero dei contributi relativi alle rette di degenza nel caso in cui l'assistito non disponga di risorse liquide, ma continui ad avere la titolarità di uno o più beni immobili.

II. Relativamente al sistema dei servizi sociali, come attualmente operante nella regione Friuli-Venezia Giulia, si deve precisare che la normativa di riferimento, ancorché varia e articolata, è rappresentata fundamentalmente dalla legge statale 8 novembre 2000, n. 328 ("legge quadro per

la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”) e dalla legge regionale 31 marzo 2006, n.6 disciplinante il “Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”.

Quelle sopra descritte rappresentano il punto di arrivo di un complesso percorso di devoluzione di funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, che ha trovato le sue manifestazioni più significative con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”) e, soprattutto, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Con specifico riferimento ai servizi sociali, ai sensi del nuovo art.117 della Costituzione, la materia risulta attualmente devoluta interamente alla potestà legislativa delle Regioni, ferma restando in capo allo Stato la determinazione dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [art.117, co.2, lett. m), della Costituzione].

Come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza 19 dicembre 2012, n.297, *“l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS - livelli essenziali di assistenza sociale - una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge)”*.

Peraltro, in materia di livelli essenziali di assistenza sociale la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi anche con la precedente sentenza 19 dicembre 2012, n. 296, secondo cui, in materia di livelli essenziali di assistenza sociale, *“l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto», precisando che «questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008)”*.

Tale esigenza, per la verità, è stata avvertita dal Legislatore anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione.

Infatti, già la Legge 27 dicembre 1997, n. 449, all’art.59, co.45, lett.a), aveva previsto, tra le finalità del Fondo per le politiche sociali di cui al co.44 *“la promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, la condizione degli anziani, l’integrazione e l’autonomia dei portatori di handicap, il sostegno alle famiglie, la prevenzione ed il trattamento delle tossicodipendenze, l’inserimento e l’integrazione dei cittadini stranieri”*.

Chiaramente, in quel caso il riferimento agli standard anticipava la previsione dei livelli essenziali di assistenza sociale, analogamente a quanto effettuato anche dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112 che, all’art.129, co.1, lett.c), espressamente conservava in capo allo Stato le funzioni attinenti alla *“determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita”*.

Per avere una previsione in termini letterali più affine a quella dei Lea contemplati in Costituzione si dovrà attendere l’emanazione del D.Lgs. 19 giugno 1999, n.229 per l’ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché della già citata Legge 8 novembre 2000, n. 328 in materia di interventi e servizi sociali.

A tal riguardo, è di significativo interesse la previsione contenuta nell'art.2 della legge in parola, in base al quale vengono garantiti i livelli essenziali delle prestazioni, come meglio definiti nel successivo art.22.

Da notare peraltro che, proprio la circostanza per cui la legge n.328/2000 ha provveduto a fissare i principi relativi al metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, ha fatto sì che, in assenza di successivi e organici interventi legislativi sui livelli essenziali di assistenza in ambito sociale, la sua vigenza continui ad operare come parametro di riferimento anche a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, di modifica del Titolo V della Costituzione e alla conseguente devoluzione della potestà in materia di servizi sociali alle Regioni.

Un'autorevole conferma in tal senso è venuta anche dal Consiglio di Stato che con la sentenza 16 marzo 2011 n.1607 ha affermato che *"la determinazione dei livelli essenziali da garantire in maniera uniforme non deve necessariamente essere contenuta in provvedimenti legislativi statali successivi alla riforma del titolo V della Costituzione, ma può ricavarsi anche dal complesso della normativa antecedente"*.

Peraltro, per quanto attiene alla specifica realtà del Friuli-Venezia Giulia va segnalato che già la Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, di approvazione dello "Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia", aveva previsto all'art.5 tra le materie di legislazione concorrente (*"con l'osservanza dei limiti generali indicati nell'articolo 4 ed in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie"*) quella attinente alle IPAB - istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Per effetto di tale previsione, le norme di attuazione dello Statuto speciale hanno provveduto a demandare alla Regione l'esercizio delle funzioni in materia.

A seguito della trasformazione delle IPAB (disposta dall'art.10 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e più dettagliatamente definita in base al D.Lgs. 4 maggio 2001, n.207), in Friuli-Venezia Giulia è stata emanata la legge regionale 29 settembre 2003, n.19, di riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia, con cui è stata fornita la disciplina delle ASP - aziende pubbliche di servizi alla persona.

In base all'art.3 della legge regionale citata, le ASP sono enti senza fini di lucro, hanno personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica e operano con criteri imprenditoriali. Esse informano la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio, da perseguire attraverso l'equilibrio delle spese e delle entrate, comprendendo in queste i trasferimenti. Nell'ambito della loro autonomia le aziende possono porre in essere tutti gli atti e i negozi, anche di diritto privato, funzionali al perseguimento dei propri scopi istituzionali e all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale.

Sulla natura e le caratteristiche delle ASP la Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi recentemente con il motivato avviso del 5 febbraio 2015, n.FVG/27/2015/PAR, nel quale, tra l'altro, richiamando un orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza del 20 giugno 2012, n.161, è stato evidenziato che *"le Aziende pubbliche di servizi alla persona, costituite a seguito della trasformazione delle ex IPAB, vanno ricomprese nel complesso della finanza pubblica allargata e risultano sottoposte ai vincoli di contenimento della finanza pubblica"*.

Per quel che specificamente attiene allo svolgimento dei servizi sociali, la normativa di riferimento in Friuli-Venezia Giulia è data dalla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 che, in conformità ai principi degli articoli 117 e 118 della Costituzione e della legge 8 novembre 2000, n. 328, ha regolato il *"Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di*

cittadinanza sociale".

In base a tale legge regionale, disciplinante il sistema integrato di interventi e servizi sociali ampiamente intesi, comprensivi dei servizi socioassistenziali, socioeducativi e sociosanitari, vengono fornite risposte omogenee sul territorio regionale attraverso: a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito; b) misure per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio, anche attraverso il sostegno all'assistenza familiare e l'offerta semiresidenziale e residenziale temporanea; c) interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari; d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari; e) misure di sostegno alle donne in difficoltà; f) misure per favorire l'integrazione sociale delle persone disabili; g) misure per favorire la valorizzazione del ruolo delle persone anziane; h) la promozione dell'istituto dell'affido; i) la promozione dell'amministrazione di sostegno legale di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6, secondo le modalità previste dalla normativa specifica in materia; j) il soddisfacimento delle esigenze di tutela residenziale delle persone non autonome e non autosufficienti; k) il sostegno socioeducativo nelle situazioni di disagio sociale; l) l'informazione e la consulenza alle persone e alle famiglie per favorire l'accesso e la fruizione dei servizi e lo sviluppo di forme di auto-mutuo aiuto (cfr., art.6, co.1, L.r. n.6/2006).

Per quel che riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire sul territorio regionale e le condizioni di esigibilità delle medesime, l'art.7 della legge regionale in commento fa rinvio al Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, salvaguardando comunque i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni individuati dallo Stato.

III. Dopo aver proceduto all'esame del Sistema integrato di interventi e servizi sociali, si deve ora procedere all'esame delle modalità di finanziamento, con particolare riguardo agli oneri di contribuzione economica che gravano *ex lege* sui Comuni per il ricovero degli assistiti.

A tal proposito, merita sin da subito di essere segnalato che recentemente l'art.17 della legge regionale 22 maggio 2015, n.12 ha significativamente innovato le previsioni della legge regionale 31 marzo 2006, n.6.

In particolare, con la recente novella sono state effettuate alcune importanti modifiche relativamente al Piano sociale regionale, che ha durata triennale ed è approvato dalla Giunta regionale, previo parere della competente Commissione consiliare, che si esprime entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta.

Per quanto precipuamente attiene agli aspetti economici, viene in rilievo l'art.38 della legge regionale 31 marzo 2006, n.6, in base al quale il sistema integrato è finanziato con le risorse stanziato dallo Stato, dalla Regione, dagli enti locali, dagli altri enti pubblici e dall'Unione europea, nonché con risorse private.

Con specifico riferimento al finanziamento delle funzioni socioassistenziali, socioeducative e sociosanitarie dei Comuni, l'art.39 dispone che *"le risorse del Fondo sociale regionale di parte corrente, determinato annualmente con legge di bilancio, e quelle destinate dallo Stato alla realizzazione di interventi e servizi sociali, concorrono a sostenere finanziariamente la gestione dei servizi socioassistenziali, socioeducativi e sociosanitari di competenza dei Comuni singoli e associati. Tali risorse perseguono lo sviluppo omogeneo del sistema integrato in ambito regionale. Una quota delle risorse ... è destinata a favorire il superamento delle disomogeneità territoriali nell'offerta di servizi, a far fronte ai maggiori costi sostenuti dai Comuni che sono tenuti a erogare prestazioni aggiuntive rispetto a quelle erogate dalla generalità dei Comuni, nonché a promuovere e realizzare progetti o programmi innovativi e sperimentali sul territorio regionale. La Giunta regionale con apposito atto determina l'entità della quota da ripartire tra i Comuni singoli o associati, nonché i criteri e le modalità di utilizzo della stessa. Con regolamento regionale sono determinate le modalità di ripartizione tra i Comuni, singoli o associati, delle risorse non destinate alle*

finalità di cui ...".

È quindi di particolare evidenza il rilievo che assume la Regione nel finanziamento del Sistema integrato, reso ancor più significativo dalla previsione di un apposito Regolamento del Presidente della Regione contenente i criteri e le percentuali di finanziamento degli interventi.

Di notevole rilievo è poi il "Fondo per l'autonomia possibile e per l'assistenza a lungo termine", disciplinato dall'art.41 della legge regionale 31 marzo 2006, n.6.

In base a tale previsione, "la Regione istituisce il Fondo per l'autonomia possibile e per l'assistenza a lungo termine, rivolto a persone residenti in regione che, per la loro condizione di non autosufficienza, non possono provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l'aiuto determinante di altri. Tramite il Fondo si provvede al finanziamento di prestazioni e servizi destinati ai soggetti di cui al comma 1, con priorità per gli interventi diretti al sostegno della domiciliarità. Il Fondo è formato con risorse regionali e nazionali, nonché con risorse provenienti dalla fiscalità generale ed eventuali risorse di altri soggetti pubblici e privati. Alla ripartizione tra gli enti gestori del Servizio sociale dei Comuni si provvede secondo criteri stabiliti con regolamento regionale. Le modalità di gestione del Fondo, la tipologia dei servizi e degli interventi di cui al comma 2, nonché le modalità e la misura della rendicontazione degli interventi da parte dei beneficiari, per un ammontare non inferiore al 50 per cento dell'intervento concesso, sono disciplinate con regolamento regionale...".

Con Decreto del Presidente della Regione 8 gennaio 2015, n. 07/Pres., è stato emanato il Regolamento di attuazione del Fondo per l'autonomia possibile e per l'assistenza a lungo termine di cui all'articolo 41 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6, con il quale è stata particolarmente valorizzata l'assistenza domiciliare.

Infine, in materia di reperimento delle risorse economiche per il finanziamento del Sistema integrato di interventi e servizi sociali, viene in rilievo l'art.42 della legge regionale 31 marzo 2006, n.6, che regola la compartecipazione al costo delle prestazioni.

In base a tale norma, "la compartecipazione degli utenti al costo dei servizi e delle prestazioni trova applicazione da parte dei Comuni con riferimento alla situazione economica del richiedente ovvero del suo nucleo familiare, secondo gli indirizzi fissati dalla Giunta regionale, al fine di assicurarne l'omogenea applicazione territoriale. In ordine alla valutazione della situazione economica, gli indirizzi di cui al comma 1 adattano alla realtà regionale le determinazioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449)".

Quella regionale rappresenta una disciplina analoga alla previsione contenuta nell'art. 25, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328, in base al quale "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 legislativo 3 maggio 2000, n. 130".

Viene in quindi in rilievo, sia nella normativa nazionale che in quella regionale, l'esigenza di non escludere i privati che usufruiscono dei servizi sociali dalla contribuzione ai costi per le prestazioni ricevute, ancorando tuttavia il loro impegno economico alla situazione economico-patrimoniale che li caratterizza.

In particolare, il D. Lgs. 31 marzo 1998, n.109, fornisce i criteri per la determinazione dell'indicatore della situazione economica (cosiddetto ISE) e dell'indicatrice della situazione economica equivalente (cosiddetto ISEE).

In base a tali criteri, la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza (di cui di norma fanno parte, salvo alcune eccezioni, i soggetti che compongono la famiglia anagrafica).

L'indicatore della situazione economica (ISE) è definito dalla somma dei redditi, come

indicato in apposita tabella allegata al decreto. Tale indicatore del reddito è combinato con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nella misura del venti per cento dei valori patrimoniali, come definiti nella citata tabella.

L'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è calcolato come rapporto tra l'indicatore di cui sopra e il parametro desunto dalla scala di equivalenza definita in altra tabella allegata al decreto, in riferimento al numero dei componenti del nucleo familiare.

Da notare che, come già accennato, le disposizioni del citato decreto legislativo n.109/98 espressamente fanno salva la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata.

A completamento della presente disamina relativa alla valutazione della capacità economico-patrimoniale degli assistiti, va segnalato che l'art. 3, comma 2-ter, del D.Lgs. n.109/1998, ha introdotto una deroga a favore di persone con handicap permanente grave e di soggetti ultra sessantacinquenni non autosufficienti in base alla quale, nelle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, la compartecipazione alla spesa deve essere rapportata unicamente alla capacità economico-patrimoniale del fruitore.

In tema di ripartizione tra il Comune e gli utenti dei costi dei servizi assistenziali ai disabili, la giurisprudenza amministrativa di primo e di secondo grado ha avuto più volte modo di esprimersi, arrivando *“in specie con le pronunce più recenti, ad un orientamento consolidato, secondo il quale, nel rispetto dei principi della Convenzione di New York sui diritti del disabile e alla luce della normativa vigente nel nostro ordinamento, deve ritenersi che, in linea generale, possa farsi riferimento all'indicatore di reddito ISEE introdotto dal d.lgs. 109/98 quale criterio generale di valutazione della situazione economica delle persone che richiedono prestazioni sociali agevolate, e che l'applicazione di tale parametro comporti che la condizione economica del richiedente sia definita in relazione ad elementi reddituali e patrimoniali del nucleo familiare cui egli appartiene; tuttavia, rispetto a particolari situazioni, lo stesso D. Lgs. n. 109/98 prevede l'utilizzo di un diverso parametro, basato sulla situazione del solo interessato”* (cfr., in tal senso: sentenza T.A.R. Campania 15 novembre 2012, n. 4604, conforme, *ex aliis*, alle sentenze del Consiglio di Stato: 26 gennaio 2011, n. 551; 16 marzo 2011, n.1607; 16 settembre 2011, n.5185; 10 luglio 2012, nn. 4071, 4077 e 4085).

Dopo aver precisato che l'assistenza fornita dai servizi sociali prevede una molteplicità di fonti di finanziamento provenienti sia da soggetti pubblici (Stato, Regione, enti locali, altri enti pubblici e Unione europea) sia da soggetti privati, va ora esaminato più approfonditamente il caso dell'integrazione delle rette di degenza dei ricoverati presso le Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP).

Come detto in precedenza, la disciplina delle ASP è contenuta nella Legge 8 novembre 2000, n.328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che ai fini del pagamento delle rette, all'art.6, co.4, prevede che *“per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il Comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica”*.

Analoga norma è stata introdotta nel Friuli Venezia Giulia con la legge regionale 31 marzo 2006, n.6, che all'art.4, co.5, prevede che *“l'assistenza alle persone per le quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali rimane di competenza del Comune nel quale esse hanno la residenza prima del ricovero”*.

Di ulteriore interesse è anche il successivo comma 6 dell'art.4 secondo cui: *“per gli interventi e i servizi di cui al presente articolo spetta il diritto di rivalsa nei confronti del Comune di residenza”*.

Tale sistema di norme (nazionali e regionali), configura chiaramente in capo al Comune di ultima residenza un onere di contribuzione alla retta di ricovero dovuta, qualora le risorse dell'assistito, o di eventuali soggetti che si siano spontaneamente resi garanti, non risultino sufficienti a consentire la copertura della spesa.

Perché tale onere possa essere attivato, però, occorre la ricorrenza di una serie di presupposti.

A tal riguardo, nell'ambito del sistema normativo come sopra delineato, anche alla luce della legislazione regionale, il Comune di ultima residenza del ricoverato è tenuto ad approntare l'intervento economico nei casi in cui vi sia:

a) un ricovero necessario (in quanto nel caso di ricovero facoltativo, vale a dire derivante dalla pura scelta dell'interessato o di altri soggetti privati, si instaura un rapporto di natura squisitamente privatistica tra il ricoverato e la struttura ospitante);

b) una previa informativa, al fine di poter accertare la ricorrenza dei presupposti richiesti dalla legge e predisporre le risorse necessarie per l'integrazione, totale o parziale, delle rette (infatti, l'intervento economico del Comune ha natura sussidiaria, in quanto gli oneri del ricovero gravano innanzitutto sull'assistito e su coloro che, eventualmente, abbiano un impegno al riguardo).

In conseguenza di tale impostazione, andrebbe escluso l'intervento comunale nel caso di assistiti che spontaneamente (e senza valide ragioni medico-sanitarie) scelgano il ricovero o che volontariamente protraggano la loro permanenza in una ASP anche quando le circostanze iniziali che hanno determinato la necessità del ricovero vengano meno.

Non appare inoltre configurabile l'intervento comunale qualora gli assistiti ammessi al ricovero dispongano di redditi di importo superiore a quello corrispondente alle rette di degenza dovute.

L'intervento del Comune non necessariamente deve essere pieno, potendo manifestarsi anche solo in forma limitata. Ai fini dell'esatta quantificazione dell'impegno economico dell'ente locale si dovrà considerare anche la disponibilità eventualmente fornita da altri soggetti a contribuire alle spese di degenza.

Con riguardo al contributo di terzi, peraltro, va rilevato come questo debba essere fornito volontariamente.

Infatti, l'obbligazione alimentare sancita dall'art.433 del codice civile non risulta coercibile da parte di terzi soggetti, trattandosi di una prestazione strettamente personale che può essere richiesta esclusivamente dal soggetto beneficiario *ex lege* (in tal senso: art.438 cod. civ. e art.2, co.6, D.Lgs. 31 marzo 1998, n.109).

Pertanto, risulta di fondamentale importanza la "previa informativa" nei confronti dell'ente locale gravato dall'onere di contribuzione, sia al fine di procedere ad una adeguata verifica circa la necessità dell'intervento richiesto, sia (e soprattutto) al fine di predisporre le risorse necessarie per l'integrazione economica nei confronti dell'ASP.

A tal riguardo, l'ente richiedente ha dettagliatamente esposto la prassi che si segue all'atto del ricovero in base alla quale il Servizio sociale del Comune provvede a redigere una relazione dettagliata relativa alla situazione sanitaria e patrimoniale/reddituale del ricoverando, con precisa indicazione relativa alla liquidità, ai beni immobili, ai tenuti agli alimenti e agli amministratori di sostegno.

Tale prassi, come sommariamente descritta dall'ente, appare rispettosa delle disposizioni dettate in tema di valutazione della situazione economico-patrimoniale dell'assistito sia dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, che dalla legge regionale 31 marzo 2006, n.6, e consente al comune di

pianificare per tempo il proprio impegno economico, reperendo all'uopo anche tutte le risorse che il complesso dei soggetti pubblici coinvolti abbiano eventualmente messo a disposizione per gli interventi di ricovero.

Infine, ancora con riferimento al requisito della previa informativa a favore del Comune richiedente, va segnalato che questa non necessariamente deve avvenire al momento del ricovero, potendosi formulare anche al momento in cui si verifichi l'esigenza di intervento del Comune a favore di assistiti già ricoverati. Nel qual caso, peraltro, è di tutta evidenza che l'intervento finanziario dell'ente locale non potrà essere esteso al periodo di degenza antecedente all'informativa ricevuta.

IV. Alla luce di quanto sin qui esposto, si può concludere rilevando come il Sistema integrato di servizi socioassistenziali, che vede in una posizione prominente la Regione, non escluda il finanziamento degli interventi da parte anche di altri soggetti, pubblici e privati.

Fermo restando il reperimento e l'impiego delle risorse complessivamente ed astrattamente utilizzabili per finanziare i singoli interventi socioassistenziali, in quanto vertenti su specifiche attività gestionali rientranti nella competenza degli enti coinvolti, il tema centrale del presente motivato avviso, come da richiesta formulata dal Comune di Morsano al Tagliamento, verte sulla questione di chi (se il Comune o l'ASP) si debba attivare per il recupero delle rette di degenza rimaste, in tutto o in parte, insolute da parte di ricoverati che, pur avendo esaurito le loro disponibilità liquide, continuano ad essere intestatari di beni immobili.

A tal riguardo, vale la pena di richiamare quanto già espresso nel punto precedente relativamente agli oneri di contribuzione posti in capo a soggetti pubblici, i quali sono chiamati ad integrare il costo dei servizi sociali erogati a cittadini che presentino una situazione ISE/ISEE inferiore ai parametri fissati.

Infatti, anche nella disciplina introdotta nel Friuli-Venezia Giulia, sulla base della normativa precedentemente esposta, in caso di ricovero permanente in strutture residenziali, tutte le risorse dell'assistito vengono destinate al pagamento delle relative rette (ad eccezione dell'importo per fronteggiare le proprie esigenze e spese personali) e il Comune in cui l'assistito ha la residenza all'atto del ricovero provvede all'integrazione economica solo nel caso in cui tali risorse siano insufficienti all'integrale copertura dei costi.

Tale regola è espressione del generale principio sancito nell'art.2740 cod. civ in base al quale *"il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge"*.

Così chiarita la posizione in cui si trova il soggetto assistito (e il Comune rispetto agli obblighi di integrazione delle rette di degenza), è opportuno a questo punto analizzare quelli che sono i possibili rimedi esperibili nel caso in cui il ricoverato presso una ASP abbia esaurito le proprie disponibilità liquide, pur continuando a detenere un rilevante patrimonio immobiliare.

In una siffatta ipotesi, il calcolo dell'ISEE relativo all'assistito difficilmente potrà farlo risultare come economicamente incapiente e pertanto, sulla base al citato art.2740 cod. civ. e della specifica normativa di settore, il pagamento delle rette di degenza continuerà a gravare sul ricoverato ed eventualmente sui suoi garanti, non apparendo configurabile, in tale evenienza, l'onere di contribuzione in capo al Comune per le rette insolute.

Invero, a fronte dell'obbligazione direttamente gravante sul ricoverato, l'ASP si trova ad avere un diritto di credito certo, liquido ed immediatamente esigibile.

La maggior vicinanza al ricoverato, unita anche alla maggior flessibilità d'intervento rispetto al Comune, fanno sì che l'ASP sia il soggetto maggiormente titolato a svolgere, nelle opportune forme consentite e con le modalità adeguate, le iniziative volte al soddisfacimento dei

propri diritti ed interessi, anche eventualmente con il coinvolgimento di altri soggetti a vario titolo obbligati (potendo eventualmente attivare la rivalsa nei confronti dell'ente locale ex art.4, co.5 della legge 31 marzo 2006, n.6, qualora il ricavato della vendita dei beni risulti inferiore ai crediti maturati).

Le ASP, infatti, in quanto enti con personalità giuridica di diritto pubblico, provvisti di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, che operano con criteri imprenditoriali ed informano la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del vincolo del pareggio di bilancio, possono porre in essere tutti gli atti e i negozi, anche di diritto privato, funzionali al perseguimento dei propri scopi istituzionali e all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale.

In conclusione, va ulteriormente precisato che le norme, precedentemente citate, di cui all'art.6, comma 4, della Legge 8 novembre 2000, n.328 e di cui all'art.4, commi 5 e 6, della legge regionale 31 marzo 2006, n.6, hanno configurato in capo al Comune una responsabilità sussidiaria e residuale, che si aggiunge, senza sostituirsi, alla responsabilità principale che incombe direttamente in capo all'assistito o, eventualmente, in capo ai soggetti terzi che volontariamente si siano accollati, in tutto o in parte, il peso del ricovero.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Morsano al Tagliamento;
di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 26 maggio 2015.

Il Relatore
f.to Marco Randolfi

Il Presidente
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 12 agosto 2015.

f.to Il preposto al Servizio di supporto dott. Andrea Gabrielli