



COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E
PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO
ragioneriagenerale@comune.palermo.it
Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Il Relatore: *Funz. Amm.vo Dott.ssa Marcella Busà*

Ai Sigg. Dirigenti dell' Area della cittadinanza solidale

E p.c Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Assessore alla Cittadinanza Solidale, Diritto e Dignità dell' Abitare, Beni Comuni,
Partecipazione

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

All' Avvocatura comunale

Prot. n.106631 del 08.02.2019

Oggetto: Le spese socio-assistenziali soggiacciono ai vincoli finanziari - Corte di Cassazione,
sentenza n. 32313/18.

Si segnala all'attenzione delle SS.LL. l'affermazione di principio contenuta nella sentenza di cui all'oggetto, a mente della quale *"Non rileva richiamare l'esistenza di ipotetici obblighi di legge correlati alle funzioni dei comuni nella materia socio-assistenziale, tenuto conto dell'esigenza di bilanciare il diritto all'erogazione delle prestazioni coi limiti oggettivi posti in relazione alle risorse organizzative e finanziarie degli enti"*.

Questa la decisione contenuta **nella sentenza n. 32313/18** con la quale la Corte di Cassazione, con un ampio ed articolato corredo motivazionale, ha rigettato il ricorso (con condanna delle spese di lite) di una società cooperativa sociale, che conveniva innanzi il Tribunale un Comune, chiedendone la condanna al pagamento del corrispettivo dell'attività di ospitalità e assistenza prestata in favore di alcuni disabili psichici presso la propria comunità alloggio.

Risulta che sin dal primo motivo di ricorso il tribunale ha ritenuto che ostasse all'accoglimento della domanda la circostanza che nessuna convenzione col comune era stata allegata a sostegno della proposta azione

E' noto, al riguardo, il consolidato orientamento della Cassazione che ha affermato il principio secondo cui i contratti degli enti pubblici devono essere stipulati, a pena di nullità, in forma scritta, quale garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, e ciò anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria e dell'assoggettamento al controllo dell'autorità tutoria ⁽¹⁾. Da ciò discende l'esclusione della possibilità di desumere l'intervenuta stipulazione del

⁽¹⁾ Così, Cassazione., Sez. 1, 13 ottobre 2016 n. 20690; id., 19 settembre 2013, n. 21477; id., 24 gennaio 2007, n. 1606; Cass., id., 26 ottobre 2007, n. 22537

contratto da una manifestazione di volontà implicita o da comportamenti meramente attuativi. Pertanto, ove tale forma non sussista, a nulla rileva l'eventuale corretta iscrizione preventiva nel bilancio dell'ente pubblico (2).

Sulla scorta delle superiori indicazioni, le fatture prodotte in giudizio non possono rappresentare né la forma scritta dell'accordo, né un comportamento processuale implicitamente ammissivo del diritto sorto dall'atto negoziale non esibito.

In coerenza con l'orientamento già manifestato dalla Corte nella del tutto simile situazione relativa alla generale assistenza alle persone anziane, va ricordato il condivisibile principio per cui, in tema di servizi socio-assistenziali nella Regione Siciliana, il ricovero di persone anziane presso strutture private è subordinato, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. 9 maggio 1986, n. 22, alla stipulazione di un'apposita convenzione da parte del Comune, nonché, ai sensi dell'art. 1, lett. i), della legge reg. 11 dicembre 1991, n. 48, che richiama l'art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142, **all'attestazione della relativa copertura finanziaria, la cui sussistenza condiziona anche il pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate, trattandosi di prestazioni positive previste a tutela di un diritto costituzionalmente protetto la cui attuazione non è però incondizionata, ma presuppone un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone.**

Se ne desume che il mero fatto che le prestazioni di assistenza rese da una società in favore di soggetti affetti da patologia psichiatrica rientrino tra quelle attribuite ai comuni non costituisce fonte di un'indiscriminata obbligazione di pagamento *ex lege*, in quanto la delega a soggetti estranei all'apparato organizzativo dell'ente deve avvenire attraverso specifiche convenzioni, la cui stipulazione non costituisce - neppure essa - un obbligo giuridico del comune: ciò deve essere inteso nel senso che deve essere adottata a conclusione dell'afferente procedimento e sempre entro i limiti dei fondi disponibili; tale è la ragione per cui **l'obbligo del comune di residenza di disporre il ricovero di soggetti presso strutture private è sempre oggi subordinato all'attestazione della relativa copertura finanziaria, ex artt. 183 e 191 del d.lgs. n. 267 del 2000, recante l'attuale testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali** (3).

Né v'è ragione di ritenere l'assistenza ai disabili psichici sottratta all'applicazione del ripetuto principio; per tale tipologia di soggetti vengono difatti in questione analoghi diritti costituzionalmente presidiati (artt. 2 e 32 cost.), sicché rileva pur sempre il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, ravvisabili nelle effettive risorse organizzative e finanziarie di cui l'ente locale può disporre (4).

Parallelamente ai principi di diritto affermati dalla sentenza in argomento, sono di grande rilievo quelli ribaditi dal Tribunale di Vicenza, con sentenza n. 2489 del 17 ottobre 2018, che ha risolto una controversia tra una società cooperativa e un'Amministrazione locale, a seguito di un decreto ingiuntivo per il pagamento delle rette di ricovero in una casa famiglia di un minore affetto da una patologia sanitaria.

Dirimente è il richiamo fatto dall'adito Tribunale all'art. 30 della legge n. 730 del 1983 (legge finanziaria 1984), ove si dispone che *"sono a carico del fondo sanitario nazionale gli oneri delle attività di rilievo sanitario connesse con quelle socio-assistenziali"*. Si introduce nell'ordinamento il concetto di *«attività di rilievo sanitario connesse con quelle socio-assistenziali»*, i cui oneri sono a carico del fondo sanitario nazionale, avendo la norma assegnato preminente rilievo alla natura sanitaria delle prestazioni erogate, tale da assorbire anche le prestazioni meramente di assistenza e di supporto, anche ove vi sia tale stretta correlazione tra i due tipi di prestazioni, vige la totale competenza del Servizio Sanitario Nazionale(5).

In altri termini, la disciplina stabilisce un criterio di bilanciamento prevalente verso le prestazioni di natura sanitaria che meglio assolvono la cura della persona.

(2) Così, Cassazione, III, ordinanza. 21 giugno 2018 n. 16307

(3) Così, Cassazione n. 24655-16.

(4) Così, Corte di Cassazione. n. 26875-18

(5) Così, Cassazione Civile, sentenza n. 22776 del 2016

Viene affermata, dunque, un'ineludibile associazione tra assistenza sanitaria e ricovero, dovendo ricorrere per stabilire il regime amministrativo della spesa (con conseguente individuazione dell'ente obbligato al pagamento delle spese di degenza) al criterio della prevalenza, con l'effetto di attribuire l'onere economico al Servizio Sanitario Nazionale, oppure agli Enti locali a seconda della rilevanza o meno delle cure sanitarie rispetto al contenuto dell'assistenza, di modo che ove «*il ricovero stesso sia determinato da ragioni attinenti allo stato di salute fisica o psichica del soggetto e tale stato di salute richieda uno specifico trattamento terapeutico od anche una sorveglianza specialistica, le connesse prestazioni di tipo assistenziale (vitto ed alloggio ed assistenza generica) sono assorbite in quelle di tipo sanitario*»⁽⁶⁾.

Da ultimo, con riguardo alla delicata questione del proliferare della spesa a seguito di interventi socio-assistenziali e della conseguente patologica sussistenza di relativi debiti fuori bilancio, nonché con riferimento ai profili di criticità segnalati dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti con la deliberazione 161/PRSP/2018 e alle misure correttive da adottare di cui alla D.G.C. n. 155/18, decisivo appare l'avviso della Corte di Cassazione che, con la **sentenza 30109/2018**, sancisce l'irrelevanza, nel caso di mancata forma scritta *ad substantiam*, la questione dell'impegno contabile di spesa e del visto contabile, in considerazione del fatto che l'impegno di spesa deve pur sempre conseguire a un atto contrattuale giuridicamente vincolante per il comune. L'unica possibilità offerta dalla legge è quella di eventualmente riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento per l'ente stesso puntualmente dedotti e dimostrati, con la conseguenza logica che qualora le obbligazioni contratte non rientrino nello schema procedimentale di spesa, insorge un rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione.

Ma ancora oltre si spingono i giudici del Consiglio di Stato quando, con la **sentenza n. 130 del 07.01.2019**, negano la possibilità di sanare la mancanza della forma scritta nei rapporti con la pubblica amministrazione richiesta a pena di nullità, mediante deliberazione di Consiglio Comunale di riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 del d. lgs. n. 267/2000.

Alla luce delle superiori inderogabili previsioni di legge ed affermazioni di principio della giurisprudenza di merito, di legittimità ed amministrativa, si richiama l'attenzione delle SS.LL. affinché l'azione amministrativa di codesta Area vi si adegui pedissequamente, sì da scongiurare che si alimenti il patologico e non più sostenibile fenomeno dei debiti fuori bilancio.

IL RAGIONIERE GENERALE
F.to Dott. Bohuslav Basile

⁽⁶⁾ Così, Tribunale Treviso, 17 marzo 2015, n. 642.