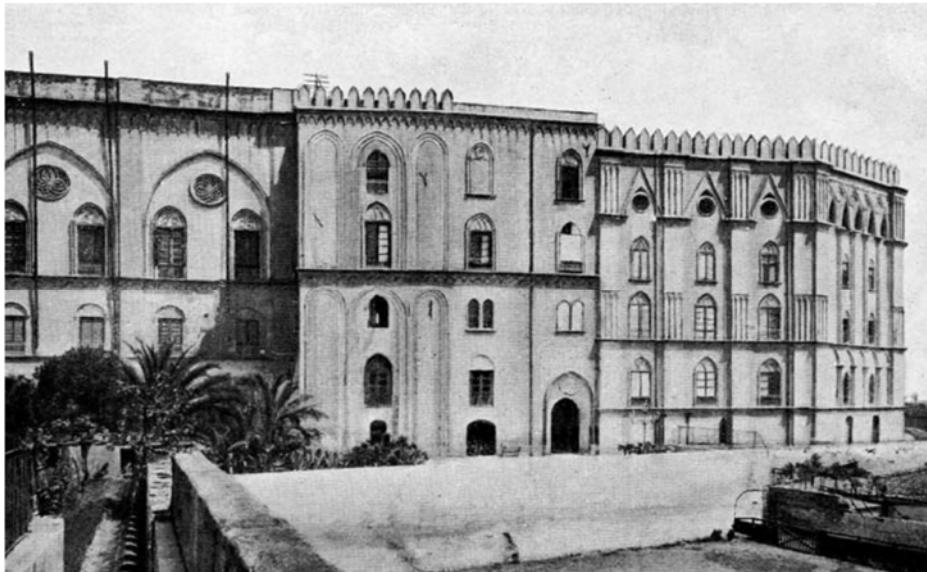




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

NOTA DI LETTURA

DDL n. 1023

“Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza”

Documento n. 29 - 2021

XVII Legislatura
9 novembre 2021



Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia istituzionale e degli affari sociali

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 – mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Nota di lettura al disegno di legge n. 1023

"Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficienza"

La presente nota di lettura si propone di analizzare il contenuto del disegno di legge n. 1023, in materia di “Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficienza”, presentato dal Governo regionale il 15 giugno 2021. Contestualmente verranno esaminate le principali differenze rispetto al testo del ddl n. 308-47-188-193-378-1023, attualmente in esame presso la Commissione I.

Per un’analisi maggiormente analitica dei contenuti dell’articolato, nonché delle relative criticità, si rinvia ad un distinto documento del Servizio Studi con i testi a fronte di entrambi i disegni di legge sopra citati, commentati articolo per articolo.

Venendo all’esame del testo, esso si caratterizza per finalità e ambito di applicazione sostanzialmente coincidenti rispetto a quello del testo in Commissione (si vedano gli artt. 1 e 2 di entrambi i disegni di legge).

Entrambi intendono riformare l’attuale assetto delle IPAB (Istituzioni di assistenza e di beneficienza) attraverso una loro razionalizzazione e trasformazione, in alternativa, in aziende pubbliche o in enti privati, anche allo scopo di dare attuazione alle norme statali contenute nel d.lgs. 207/2001. Anche sotto il profilo dell’impianto complessivo vi sono ampie coincidenze nella disciplina delle nuove aziende pubbliche di servizi alla persona.

Tuttavia vi sono delle importanti difformità, in particolare:

- nella procedura di riordino delle IPAB
- nei requisiti e nelle procedure di nomina dei membri degli organi
- nelle procedure di mobilità collettiva del personale
- nella disciplina dei finanziamenti e dei fondi a favore degli enti.

La procedura di riordino

La finalità dichiarata del disegno di legge n. 1023 è quella di riordinare e quindi superare il complessivo assetto delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza (IPAB), realizzando la trasformazione delle medesime istituzioni in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP), o la trasformazione in persone giuridiche di diritto privato, oltre a provvedere ad una razionalizzazione dell’assetto precedente, attraverso la fusione o l’estinzione delle istituzioni preesistenti.

Si ricordi che il ddl 308-47-188-193-378-1023, nella versione da ultimo approvata dalla Commissione I, prevede all’articolo 3 un meccanismo di riordino delle IPAB attraverso

una procedura quasi del tutto automatica, per cui tutte le istituzioni presenti su ciascun territorio provinciale sono trasformate in un'unica ASAP provinciale per norma di legge, senza un preventivo piano di riordino o una valutazione della opportunità della trasformazione, che tenga conto peraltro dei settori di attività di ciascuna istituzione. È fatta salva comunque la possibilità delle stesse istituzioni di optare per il regime privato ovvero di trasformarsi in enti ecclesiastici, qualora in possesso dei requisiti normativamente indicati.

Su tale procedimento e sulle relative criticità si rinvia a quanto già scritto nel Documento n. 18-2018 del Servizio Studi sull'emendamento 3.1, successivamente apprezzato dalla I Commissione e divenuto l'attuale articolo 3 del 308-47-188-193-378-1023.

Si può in questa sede dire, in sintesi, che tale procedura automatica potrebbe non assicurare il rispetto della volontà dei fondatori e degli interessi espressi dalle tavole fondative e dagli statuti originari, i quali presentano delle indicazioni che dovrebbero essere considerate e coordinate con le esigenze organizzative e funzionali del nuovo ente. Nel citato documento 18-2018 si è segnalato che la disposizione potrebbe comportare un'interferenza sugli ambiti di autonomia privata riconosciuti alle ex IPAB (e quindi alle nuove Istituzioni, denominate Asap) con possibile lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

Venendo al procedimento di riordino previsto dal ddl n. 1023, esso si presenta ben più complesso e articolato, permettendo una maggiore valorizzazione delle specificità delle singole istituzioni, pur non essendo privo di profili critici.

Si prevede, all'articolo 3 del citato ddl, l'approvazione di un decreto del Presidente della Regione che definisca i criteri e le modalità dell'attività di riordino.

Nel dettaglio il Presidente della Regione emana un decreto che, tra le altre previsioni, individua i parametri organizzativi, economico-finanziari e i requisiti dimensionali minimi delle istituende ASAP, nonché identifica le IPAB che, anche nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs 207/2001, si trasformano in ASAP. Si prevede inoltre, al comma 3 del medesimo articolo 3, la nomina di un commissario *ad acta* che provveda alla trasformazione delle IPAB che, pur essendo state individuate nel decreto presidenziale, non hanno provveduto con atti propri alla medesima trasformazione.

I successivi articoli prevedono la procedura di fusione delle IPAB con determinate caratteristiche (ad esempio quando l'entità del patrimonio e il volume del bilancio siano insufficienti per la realizzazione delle finalità statutarie di un'istituzione), di liquidazione, di estinzione e di trasformazione in ente privato.

Con riferimento alle procedure di fusione e trasformazione, dalla lettura del ddl in commento non è chiaro se il decreto presidenziale di cui all'articolo 3, comma 2, debba prevedere quali IPAB dovranno fondersi tra di loro o trasformarsi in enti privati.

Inoltre, da un lato sembra desumersi che tali procedure dipendano da una decisione delle medesime Istituzioni. Tuttavia, dall'altro lato, viene previsto il commissariamento in caso di mancata fusione o di mancata trasformazione in enti privati (in quest'ultimo caso il commissariamento è previsto dal DPCM oggetto di rinvio normativo).

Ad ogni modo, nel disegno di legge governativo si prevede una procedura di estinzione delle future ASAP, così come una procedura di liquidazione delle stesse, aspetti entrambi assenti nel 308-47-188-193-378-1023. Per quanto la vicenda della liquidazione, si sottolinea la genericità del presupposto individuato all'articolo 5 (*"condizioni economiche di grave dissesto per almeno tre esercizi consecutivi"*).

Occorre segnalare la natura problematica dell'articolo 5, comma 3, in materia delle conseguenze dell'estinzione di un'IPAB. Si prevede che il decreto assessoriale di estinzione provveda ad individuare il destinatario delle risorse umane, patrimoniali e finanziarie dell'istituzione, il quale subentra in tutti i rapporti giuridici pendenti. In mancanza di disposizioni specifiche nelle tavole di fondazione, il destinatario è individuato in altra Istituzione in via di trasformazione o già trasformata in ASAP, avente finalità analoghe o complementari e sede nello stesso Comune.

In primo luogo, non è chiaro cosa succeda in caso di estinzione quando non vi siano IPAB o ASAP con analoga finalità nello stesso Comune.

In secondo luogo, tale previsione potrebbe essere oggetto di censure alla luce della sentenza n. 135/2020 della Corte costituzionale, pronunciata proprio nei riguardi della normativa sulle IPAB siciliane. La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità della procedura di estinzione delle IPAB per gli effetti che tale procedura avrebbe sugli enti subentranti nei rapporti giuridici (in quel caso i Comuni), che non sarebbero adeguatamente garantiti rispetto alle passività preesistenti delle istituzioni. Sarebbe necessario, secondo la Consulta, che *"l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse"*.

Infine, se da un lato viene previsto che il decreto di estinzione attribuisca il personale dell'IPAB estinta all'IPAB o ASAP subentrante, dall'altro lato si disciplinano delle apposite liste di mobilità per tali dipendenti, dove il personale dovrebbe essere collocato ad esito dell'estinzione. Sulla questione del rapporto tra estinzione e procedura di mobilità dei dipendenti si rinvia al successivo paragrafo relativo alla disciplina del personale.

La disciplina degli organi delle ASAP

Altro profilo con riferimento al quale il ddl governativo n. 1023 si distingue rispetto al ddl n. 308-47-188-193-378-1023 è quello della disciplina degli organi.

Entrambi gli articolati prevedono un Consiglio di amministrazione, un Presidente, un direttore (o soggetto apicale amministrativo nel ddl 1023), un organo di revisione, un O.I.V..

Tuttavia il ddl n. 1023 da un lato prevede all'articolo 7 un ampio rinvio allo statuto per definire *"i requisiti, le modalità e i criteri di nomina degli organi e i relativi poteri e modalità di funzionamento"*, dall'altro lato prevede una regolamentazione dettagliata di requisiti e modalità, che si pone in parziale contraddizione con tale rinvio.

Si segnala, a proposito delle procedure di nomina, la scarsa intellegibilità della procedura e dei requisiti di cui all'articolo 12 per la nomina del soggetto apicale amministrativo. Sulle specifiche criticità si rinvia al documento contenente i testi a fronte dei due disegni di legge.

Inoltre manca, nel ddl governativo, l'Assemblea dei soci, cioè l'organo che ai sensi dell'articolo 7 del ddl n. 308-47-188-193-378-1023 è composto dai rappresentanti degli enti e dei soggetti portatori di interessi originari.

È prevista, per analoghe finalità di rappresentanza dei portatori di interessi originali dei fondatori, la presenza di due componenti aggiuntivi del Consiglio di amministrazione (art. 10, co. 2).

Tuttavia, appare problematica l'estensione a questi due peculiari componenti di alcune previsioni che dovrebbero riguardare tutti i soggetti del Consiglio di amministrazione nel testo governativo: la richiesta per la nomina dei requisiti di cui alla l.r. 19/1997, il limite dei due mandati, la possibilità di operare "senza obbligo di mandato" inteso come esercizio della carica in piena autonomia rispetto a chi ha effettuato la nomina.

Il personale

La differenza più rilevante nel ddl governativo sotto il profilo del personale è la previsione di una procedura di mobilità collettiva del personale, assente nel testo del ddl 308-47-188-193-378-1023 e prevista all'articolo 6 del ddl n. 1023.

All'articolo 6 del ddl n. 1023 si prevede di far confluire il personale assunto con selezione pubblica delle IPAB estinte o in liquidazione in una lista unica di mobilità ad

esaurimento. Analoga previsione è contemplata all'articolo 17 comma 2 (e all'art. 6, co. 4) per il personale delle ASAP estinte o liquidate.

Le medesime ASAP, le aziende regionali ed Enti sottoposti a controllo regionale, tutela e/o vigilanza, gli Enti locali e le ASP attingono, prima di procedere a bandire i concorsi, a tali liste di mobilità (art. 17, co. 6; art. 6 co. 3).

Inoltre si segnala che l'inserimento nella predetta lista è prevista, sotto forma di opzione volontaria, anche per i lavoratori delle IPAB nel caso di trasformazione in ente privato (art. 19, co. 5). Tuttavia in questo caso il ddl non precisa che deve trattarsi di personale assunto con selezione pubblica e tale omissione sarebbe censurabile sotto il profilo della costituzionalità della norma.

Il ddl n. 1023 appare contraddittorio nella parte in cui, da un lato, prevede tale procedura di mobilità in caso di estinzione o liquidazione e, dall'altro lato, prevede all'articolo 5, comma 3 che l'Assessorato per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, con il decreto di estinzione, individui il destinatario delle risorse umane (oltre che patrimoniali e finanziarie) dell'IPAB estinta in altra IPAB o ASAP con finalità analoghe e sede nello stesso Comune. In ordine alla suddetta previsione di cui all'articolo 5, anche a prescindere dai profili problematici già accennati nel paragrafo sulla procedura di riordino, si segnala la necessità di definire meglio presupposti e oggetto di tale procedura di assegnazione del personale. Inoltre, sarebbe opportuno chiarire se il personale interessato è quello precedentemente assunto attraverso selezione pubblica.

La disciplina dei finanziamenti e dei fondi

Nel ddl n. 1023 la disciplina del finanziamento dei fondi relativi al funzionamento delle nuove ASAP si differenzia per un minore numero dei fondi dedicati.

L'articolo 18 disciplina il *"fondo per l'efficientamento dei servizi"* per 300 mila euro, che in parte è assimilabile al fondo transitorio, dal valore di 5 milioni di euro, previsto all'articolo 13 del ddl n. 308-47-188-193-378-1023.

Entrambi hanno natura transitoria e la finalità di accompagnare il piano di risanamento finanziario. Tuttavia mentre il fondo previsto dal ddl 308-47-188-193-378-1023 ha l'esclusivo fine di *"contribuire al ripianamento delle esposizioni debitorie"*, il fondo previsto dal ddl governativo ha finalità più ampie (*"agevolare la soluzione delle criticità delle Istituzioni trasformate in ASAP favorendone il rilancio attraverso l'adozione di piani di risanamento del bilancio, anche mediante l'adeguamento agli standard strutturali e operativi finalizzati all'espletamento delle nuove attività"*).

Invece non esiste nel ddl governativo una misura per il finanziamento delle IPAB a regime, né sotto forma di contributi a fondo perduto (come il fondo per il funzionamento

delle aziende di cui all'art. 14 del ddl n. ddl 308-47-188-193-378-1023) né sotto forma di finanziamenti (come il fondo di rotazione di cui all'art. 15 del ddl n. ddl 308-47-188-193-378-1023.

Vigilanza e controllo sulle ASAP

Il ddl governativo individua con maggiore dettaglio l'oggetto e la natura del controllo, che avviene sia sull'attività che sui singoli atti elencati.

Per quanto riguarda gli atti sottoposti a controllo non vi sono differenze di rilievo, a parte la previsione di un controllo sui regolamenti e sugli atti di dismissione del patrimonio immobiliare di cui all'articolo. 14 del testo governativo, assente nel testo del ddl n. ddl 308-47-188-193-378-1023.

Con riferimento agli immobili, infatti, nel testo esaminato dalla Commissione è presente solo un obbligo di predisporre un apposito piano dove siano indicate le dismissioni immobiliari.

Altra differenza rilevante è relativa alle fattispecie che danno luogo a commissariamento. In luogo di una previsione generica come nell'articolo 18 del ddl 308-47-188-193-378-1023 (*"accertate irregolarità nella gestione o di gravi inadempienze del Consiglio di amministrazione"*) l'articolo 14 del ddl n. 1023 prevede un'ampia casistica di situazioni che possono dare luogo alla sanzione.