

ARS



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Dossier sui disegni di legge

DDL n. 896

*Integrazione alla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22
“Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia”*

Documento n. 9 - 2025

Servizio Studi
XVIII Legislatura - giugno 2025



Servizio Studi

Copia per uso interno

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.

Indice

SCHEDA INFORMATIVA	4
NOTA INTRODUTTIVA	5
SCHEDE DI LETTURA.....	8
ARTICOLO 1 <i>INTRODUZIONE DEGLI ARTT. 34-BIS E 34-TER ALLA L.R. 9 MAGGIO 1986, N. 22.9</i>	
ARTICOLO 2 <i>COPERTURA FINANZIARIA.....</i>	14
ARTICOLO 3 <i>MODIFICA NORMATIVA ALLA L.R. 26 LUGLIO 1982, N. 71</i>	15

SCHEMA INFORMATIVA

Numero	896
Titolo	Integrazione alla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 “Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia”
Iniziativa	Governativa
Settore di intervento	Enti di assistenza e beneficenza
Numero di articoli	3
Commissione competente	I – Affari Istituzionali
Commissione per il parere	II – Bilancio e Finanze

NOTA INTRODUTTIVA

La disciplina fondamentale delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) risale alla **Legge 17 luglio 1890, n. 6972** (c.d. "Legge Crispi"), che mirava a ricondurre sotto il controllo pubblico una vasta e frammentata rete di opere pie, enti morali e istituzioni caritative private, spesso di antica fondazione e dotate di cospicui patrimoni. La Legge Crispi, pur riconoscendo l'origine privatistica di molte di queste realtà, le qualificò come enti pubblici, sottoponendole alla vigilanza statale e orientandone l'attività verso finalità di assistenza e beneficenza pubblica. Secondo la giurisprudenza costituzionale, si è così determinata la creazione progressiva di strumenti statali di "beneficenza legale" e la predisposizione di forme di controllo e di una disciplina uniforme, nella beneficenza di origine privata. La Corte costituzionale ha evidenziato anche come il regime giuridico delle IPAB "sia caratterizzato dall'intrecciarsi di una disciplina pubblicistica in funzione di controllo, con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto agli altri enti pubblici" (sentenza n. 396 del 1988).

Nel corso del XX secolo, in relazione al sistema delle IPAB si è da più parti avvertita nell'ordinamento l'esigenza di modernizzarne la gestione, di adeguarne le finalità alle mutate esigenze sociali e a coordinarle con il sistema di assistenza sociale previsto dalla Carta costituzionale. La giurisprudenza costituzionale ha anche chiarito l'incompatibilità del monopolio pubblico dell'assistenza e beneficenza sancito dalla legge Crispi in forza *"del preceitto costituzionale dell'art. 38, u.c., Cost., il quale, affermando la libertà dell'assistenza privata e conformando l'intero sistema costituzionale dell'assistenza ai principi pluralistici, sancisce il diritto dei privati di istituire liberamente enti di assistenza e, conseguenzialmente, quello di vedersi riconosciuta, per tali enti, una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura"* (sentenza n. 396 del 1988).

Tuttavia, una riforma organica e definitiva delle IPAB ha tardato a concretizzarsi nonostante il monito rivolto al legislatore dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 396 del 1988 e prima ancora nella sentenza n. 173 del 1981 circa l'esigenza di un

intervento che riconsiderasse “*i principi fondamentali che avevano ispirato, all'epoca, il regime di pubblicizzazione generalizzato nel campo della assistenza e riflettere sulla pluralità di forme e di modi in cui l'attività assistenziale viene prestata*”.

Una prima significativa riforma a livello nazionale si è avuta solo con il **Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207**, emanato in attuazione della legge delega 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). Il D.lgs. 207/2001 ha previsto il riordino delle IPAB attraverso la loro trasformazione in:

1. Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), enti di diritto pubblico con autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, qualora questi enti svolgano direttamente attività di erogazione di servizi socio-assistenziali e mantengano una connotazione pubblica.

2. Persone giuridiche di diritto privato sul modello delineato dal Codice civile (associazioni o fondazioni), qualora detti enti abbiano natura prevalentemente privatistica e non svolgano direttamente servizi alla persona, ovvero qualora optino per tale trasformazione in senso privatistico.

La riforma mirava a superare il modello delineato dalla legge Crispi, valorizzando l'autonomia delle istituzioni e integrandole nel nuovo sistema di welfare partecipato da soggetti privati, in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, comma 4, Cost.

La situazione specifica della Regione Siciliana presenta alcune peculiarità significative. In virtù della propria competenza legislativa esclusiva in materia di "beneficenza pubblica" (art. 14, lett. f, dello Statuto Speciale) e di quella concorrente in materia di "assistenza sociale" (art. 17, lett. f), la Sicilia non ha dato piena e organica attuazione al D.lgs. 207/2001. Di conseguenza, come anche evidenziato nella Relazione Governativa al DDL n. 896, la disciplina delle IPAB nell'isola è rimasta in gran parte ancorata alla Legge Crispi e alle disposizioni contenute nella **legge Regionale 9 maggio 1986, n. 22** ("Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia"), in particolare con riferimento al Titolo V della legge in parola.

Questa mancata riforma ha generato una situazione di incertezza giuridica e gestionale, con molte IPAB siciliane (circa 130 secondo la Relazione al disegno di legge) che presentano caratteristiche eterogenee e, in numerosi casi, gravi difficoltà operative e finanziarie.

La giurisprudenza costituzionale, come accennato, è intervenuta a più riprese sulla materia delle IPAB. Di particolare rilievo, perché riferita alla legislazione Siciliana, è la **Sentenza della Corte Costituzionale n. 135 del 2020**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della L.R. 22/1986, nella parte in cui prevedeva, in caso di estinzione dell'IPAB, il trasferimento automatico e incondizionato dei beni patrimoniali e del personale al Comune, senza adeguate tutele per quest'ultimo ente rispetto alle passività dell'ente estinto. La norma, pertanto, incideva sull'autonomia organizzativa e finanziaria dei comuni siciliani e si poneva in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse disponibili per il loro esercizio (commi 1, 4, 5 e 6 dell'art. 119 Cost.,) oltre che con il principio di buon andamento della PA di cui all'articolo 97 Cost.

La pronunzia appena richiamata conteneva anche **un significativo monito** rivolto dalla Consulta al legislatore siciliano affermando che **“dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale consegue l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli”**.

Il DDL n. 896 si inserisce in questo complesso quadro normativo e giurisprudenziale, proponendosi come un intervento "chirurgico" – come definito nella stessa Relazione Governativa – volto ad affrontare le situazioni di maggiore criticità, riguardanti un numero limitato di IPAB (circa 63) che versano in stato di dissesto o di sostanziale inattività. **L'obiettivo della riforma in esame è, quindi, quello di porre tali enti in liquidazione, gestire il personale degli enti in parola e destinare l'eventuale attivo residuo a finalità socio-assistenziali.**

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

Introduzione degli artt. 34-bis e 34-ter alla L.R. 9 maggio 1986, n. 22

L'**articolo 1** del Disegno di Legge n. 896 in esame modifica la Legge Regionale 9 maggio 1986, n. 22, inserendo due nuovi articoli, il 34-bis e il 34-ter, che disciplinano rispettivamente la procedura di liquidazione ed estinzione di determinate IPAB e la gestione del relativo personale.

Art. 34-bis

Liquidazione ed estinzione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza

Il **comma 1** individua i presupposti per la messa in stato di liquidazione coatta amministrativa delle IPAB, ossia il mancato svolgimento di attività socio-assistenziale, la presenza di un disavanzo di amministrazione registrato per più di un biennio e l'impossibilità di raggiungere le finalità statutarie. Per quel che attiene alla procedura di liquidazione coatta amministrativa la disposizione in esame rinvia all'art. 15, comma 1, primo periodo, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98.

Il **Comma 2** attribuisce alla Giunta regionale, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 15 del D.L. 98/2011, il potere di nominare il commissario liquidatore, per una o più IPAB, in ragione del patrimonio delle stesse, dopo l'accertamento dello stato di insolvenza.

Si rammenta che l'articolo 15, comma 1, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, come convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, disciplina le procedure di liquidazione coatta amministrativa degli enti in dissesto sottoposti a vigilanza da parte dello Stato e le misure di razionalizzazione dell'attività dei commissari straordinari.

Il comma 5-bis del medesimo articolo 15, come aggiunto dal D.L. n. 77 del 2021, ha previsto che *“le disposizioni di cui al comma 1 possono essere applicate anche agli enti sottoposti alla vigilanza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. La liquidazione coatta amministrativa è disposta con deliberazione della rispettiva giunta, che provvede altresì alla nomina del commissario e agli ulteriori adempimenti previsti dal comma 1”*.

La citata disposizione è stata inserita in ossequio ad un monito della Corte costituzionale rivolto al legislatore statale (sentenza n. 22 del 2021) affinché disciplinasse le procedure coatte amministrative da applicare agli enti vigilati dalle regioni, essendoci un vuoto di disciplina e ritenendo la materia attratta nella competenza esclusiva dello Stato in tema di “giurisdizione, ordinamento processuale” e “ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett l) della Cost.).

Si raccomanda, pertanto, di inserire anche nel comma 1 in esame un espresso riferimento al comma 5-bis dell'articolo 15, non ritenendosi, sotto il profilo tecnico, bastevole il solo riferimento al comma 5-bis contenuto al successivo comma 2 dell'articolo in esame. Infatti, in base al tenore letterale della norma statale in parola la delibera della giunta regionale non deve solo provvedere alla nomina dei commissari liquidatori ma anche disporre essa stessa la messa in stato di liquidazione coatta amministrativa che è atto ovviamente presupposto rispetto alla nomina dei commissari.

Si segnala, inoltre, che **il comma 1 dell'art.34-bis come aggiunto dal DDL in esame fa esclusivo riferimento, quale disciplina statale applicabile, al solo “primo periodo” dell'art. 15, comma 1, del D.L. n. 111 del 2011 citato, benché il successivo comma 5-bis, nel consentire alle regioni di fare applicazione per la liquidazione coatta amministrativa della disciplina prevista per gli enti vigilati dallo Stato, disponga che “*La liquidazione coatta amministrativa è disposta con deliberazione della rispettiva giunta, che provvede altresì alla nomina del commissario e agli ulteriori adempimenti previsti dal comma 1*”, così facendo intendere che la normativa applicabile dalle regioni è quella interamente dettata dal comma 1.**

La disposizione andrebbe pertanto modificata rinviando a tutta la disciplina statale onde non incorrere in possibili censure di incostituzionalità.

Il **comma 3** stabilisce che i commissari liquidatori siano scelti tra professionisti (avvocati, dotti commercialisti) iscritti agli albi, previa comparazione di titoli ed esperienze.

Il Comma 4 definisce le priorità del commissario liquidatore: ossia regolarizzare la posizione contributiva e previdenziale del personale e soddisfare i crediti da lavoro effettivo ed esclusivo, così come attestato dal responsabile della struttura.

Si osserva che la norma presenta dubbi di legittimità costituzionale nella misura in cui interferisce con la competenza statale in tema di “giurisdizione, ordinamento processuale” e “ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett I) della Cost.).

La Corte costituzionale ha chiarito, infatti “che l’art. 2, primo comma, della legge fallimentare, ove stabilisce che il novero delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta e l’autorità competente a disporla sono determinati dalla legge” si riferisce **unicamente alla legge statale, la sola «idonea ad incidere [...] sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura» (cons. dir. punto 9 sentenza n. 22 del 2021).**

La disciplina della liquidazione coatta amministrativa, fatta eccezione per quanto previsto dal citato articolo 15, comma 1, per gli enti in disesso vigilati dallo Stato (normativa che, in forza del già richiamato comma 5-bis può essere applicata anche agli enti vigilati dalle Regioni) **trova la sua essenziale e generale regolazione nel Titolo V, artt. da 194 a 215, della legge fallimentare** (R.D. 16/03/1942 - N. 267).

Dalla normativa statale in questione non parrebbe rinvenirsi, invero, una possibile prioritaria soddisfazione dei crediti da lavoro vantati nei confronti degli enti posti in liquidazione coatta amministrativa.

Si chiedono pertanto al Governo regionale gli opportuni approfondimenti onde fugare i dubbi di legittimità costituzionale della disposizione in relazione alla richiamata competenza statale di cui all’articolo 117, comma 2, lett. I) Cost.

Il Comma 5 prevede che le spese della procedura di liquidazione di tutti gli enti oggetto dell’incarico del commissario siano prelevate “in solido” dall’attivo della liquidazione di ogni singolo ente.

Sarebbe opportuno precisare nella norma che l'attivo di liquidazione da destinare alla copertura in solido delle spese degli altri enti sia quello residuato una volta estinti tutti i debiti, altrimenti la disposizione potrebbe presentare dubbi di legittimità costituzionale per violazione del principio della *par condicio* dei creditori dell'ente.

Il **comma 6** prevede che l'attivo della liquidazione, al netto delle spese, è trasferito al Comune sede legale dell'ente per finalità socio-assistenziali da realizzare mediante progetti predisposti dal Comune e con l'impiego del personale di cui al successivo art. 34-ter.

La norma delinea un meccanismo che tiene conto della citata sentenza della Corte Costituzionale (Sent. n. 135/2020), vincolando l'attivo della liquidazione (il solo che viene trasferito al comune) e prevedendo l'utilizzo del personale delle IPAB per finalità socio-assistenziali da realizzare tramite progetti in cui impiegare il personale predetto ma senza che quest'ultimo venga assorbito dagli enti locali in questione a differenza di quanto previsto dalla norma a suo tempo dichiarata illegittima (art. 34, comma 2, L.R. n. 22 del 1986.).

Come osservato al comma precedente, sarebbe opportuno precisare nella norma che l'attivo di liquidazione sia quello residuato una volta estinti tutti i debiti in quanto, se l'attivo venisse trasferito al comune prima del completo soddisfacimento dei creditori (nei limiti della capienza), si verificherebbe una lesione dei loro diritti di credito (artt. 41 e 42 Cost. per la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà, inteso come tutela del credito).

Si chiedono al riguardo chiarimenti al Governo regionale ed eventualmente, si valuti l'opportuna una modifica della disposizione in esame che, fugando ogni dubbio interpretativo, subordini il trasferimento dell'attivo “al netto delle spese e previo soddisfacimento dei creditori secondo le regole della liquidazione coatta amministrativa”.

Il **Comma 7** prevede una clausola di salvaguardia per il bilancio regionale in forza della quale si chiarisce che la Regione non risponde delle passività della liquidazione né delle obbligazioni assunte dalle IPAB.

Il **Comma 8** dispone che l'Assessore regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro è autorizzato a fissare con proprio decreto la misura del compenso per i commissari liquidatori.

Si segnala che l'integrazione alla Relazione Tecnica (Prot.n. 17356 del 16.04.2025 dell'Assessorato) chiarisce che i compensi graveranno sui proventi della liquidazione e non sul bilancio regionale. Saranno determinati con decreto assessoriale, parametrando, in percentuale sull'ammontare della liquidazione, a quanto stabilito dal D.M. 3 novembre 2016.

Si consiglia di inserire già nella disposizione in esame, che altrimenti difetterebbe sotto il profilo del rispetto del principio di legalità, il riferimento alla percentuale sull'ammontare della liquidazione e ai parametri di cui al citato D.M. 3 novembre 2016.

Il **Comma 9** dispone che al termine della procedura, l'ente è dichiarato estinto.

Si osserva che, in ossequio ai principi di legalità, tipicità e nominatività dei poteri attribuiti all'amministrazione e per ragioni di certezza del diritto, andrebbe individuato l'organo che procederà alla formale dichiarazione di estinzione dell'ente.

Art. 34-ter
Personale

Il **comma 1** prevede che il personale a tempo indeterminato, assunto tramite selezione pubblica, delle IPAB liquidate confluiscce in un elenco ad esaurimento presso l'Assessorato regionale competente.

Il **comma 2** prevede che a tale personale si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 33, 34 e 34-bis del D.Lgs. 165/2001 (personale in disponibilità e mobilità).

Il **comma 3** prevede che gli Enti Locali, i distretti socio-assistenziali e le ASP possono attingere all'elenco per realizzare progetti socio-sanitari finanziati dalla Regione con quota parte dello stanziamento della L.R. 71/1982.

La disposizione individua il meccanismo di potenziale reimpiego del personale delle IPAB poste in liquidazione. Sul punto si segnala che l'integrazione alla Relazione Tecnica specifica che la Regione destinerà annualmente, per tali progetti, una quota pari a un terzo dello stanziamento annuo della L.R. 71/82.

Per il 2025, ciò corrisponde a un importo massimo di € 1.166.000,00, oltre a eventuali utili della liquidazione.

Il **comma 4** prevede che l'Assessore regionale stabilisce con decreto l'importo del finanziamento per tali progetti.

Per il profilo finanziario della disposizione in esame si rinvia alle eventuali valutazioni del competente Servizio del Bilancio.

Articolo 2

Copertura finanziaria

La disposizione prevede che gli oneri sono coperti con l'attivo della liquidazione e con quota parte delle risorse della L.R. 26 luglio 1982, n. 71.

Sul punto, si rammenta che l'integrazione alla Relazione Tecnica (Prot.n. 17356 del 16.04.2025) ha fornito i seguenti chiarimenti sotto il profilo finanziario:

1. I compensi dei commissari liquidatori e le spese di procedura graveranno sui proventi della liquidazione e non sul bilancio regionale.

2. Per il finanziamento dei progetti di reimpiego del personale, la Regione destinerà annualmente un importo massimo pari a un terzo dello stanziamento annuo per i contributi al personale delle IPAB previsto dalla L.R. 71/82 (per il 2025:

€ 1.166.000,00), oltre alle risorse derivanti dall'eventuale utile della liquidazione dell'Ente.

Si rammenta che le modalità di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria delle leggi di spesa sono **tassativamente** disciplinati dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, dall'art. 38 del D.lgs. n. 118 del 2011 e, con specifico riferimento alla Regione Siciliana, dall'art. 7 della legge regionale n. 47 del 1977.

Si rinvia per ogni ulteriore valutazione al competente Servizio del Bilancio, circa la compatibilità della copertura finanziaria in esame con la normativa attuativa dell'art. 81 Cost. appena richiamata.

Articolo 3

Modifica normativa alla L.R. 26 luglio 1982, n. 71

La norma modifica l'art. 1 della L.R. 71/1982, includendo tra le finalità dei contributi regionali anche “la realizzazione di progetti in ambito socio-sanitario mediante il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza poste in liquidazione”.

La modifica normativa in parola è evidentemente tesa a rendere possibile l'utilizzo dei fondi della L.R. n. 71/82 per le finalità del DDL in esame.

Si rinvia al competente Servizio del Bilancio per eventuali valutazioni sulla sostenibilità finanziaria della previsione.