

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 7 e 8 febbraio 2002

*Il Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e
beneficenza (D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207)
La disciplina generale e il ruolo delle Regioni*

A cura di Carla Campana

Il riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207.) La disciplina generale e il ruolo delle Regioni

Sommario: 1. La legge 8 novembre 2000, n. 328. Quadro di riferimento generale. 2. Il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207. Linee generali del riordino del sistema delle Ipab. 3. Tipologia e trasformazione delle Ipab nel Decreto legislativo n. 207 del 2000. Ruolo delle Regioni. 4. Perone giuridiche private. 5. Potere sostitutivo e di controllo delle Regioni.

1. La legge 8 novembre 2000, n. 328. Quadro di riferimento generale.

L'articolo 10 rubricato "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" si trova collocato nel Capo II – Assetto istituzionale e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

La legge quadro colloca, quindi, le ipab tra i soggetti chiamati ad intervenire nella gestione dei servizi sociali. La prima osservazione che occorre fare è che la legge 328 del 2000 omette di richiamare le Ipab all'articolo 1, comma 4, prendendole in considerazione soltanto all'articolo 10.

L'articolo 10 della legge impegna il governo ad emanare, entro sei mesi, un decreto legislativo che definisca nel dettaglio la nuova disciplina delle ipab; sono fissati alcuni principi generali, entro cui dovrà muoversi sia il decreto legislativo sia la successiva normativa regionale di recepimento.

La nuova legge ribadisce il carattere pubblico delle ipab che non intendono (o non hanno i requisiti per) privatizzarsi. Al decreto viene, infatti, assegnato il compito di definire un profilo giuridico che garantisca l'autonomia delle ipab compatibilmente con "il mantenimento della personalità giuridica pubblica". E' conferito alle ipab la fisionomia di ente pubblico che opera disponendo di un'ampia autonomia gestionale e patrimoniale. Viene introdotto un regime giuridico del personale di tipo privatistico nonché il principio della separazione tra gestione dei servizi e quella del patrimonio.

La legge rinvia al decreto legislativo di attuazione la definizione delle modalità dell'inserimento delle ipab nella programmazione regionale del sistema integrato dei servizi senza peraltro mai indicare le ipab tra i soggetti da coinvolgere nella programmazione e nella gestione del sistema integrato dei servizi, né indicarle come oggetto delle politiche di sostegno e di qualificazione che la legge indirizza ai soggetti del terzo settore.

La legge 328 del 2000 all'articolo 30, abroga, la legge Crispi (Legge 17 luglio 1890, n. 6972 "Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza") alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione.

2. Il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207. Linee generali del riordino del sistema delle Ipab.

Con Decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 è stato approvato il "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328" pubblicato sulla G.U. 1 giugno 2001, n. 126.

Tale decreto all'articolo 21 (Disposizione transitoria) prevede un'ultrattività parziale (depotenziata) perché prevede che nel periodo transitorio previsto per

il riordino, alle Istituzioni seguitino ad applicarsi le disposizioni previdenti in quanto non contrastanti con i principi della legge e con le disposizioni del decreto legislativo in esame.

In generale l'impostazione del decreto legislativo n. 207 si allinea alla sentenza della Corte Costituzionale n. 396 del 24 marzo 1988 nel senso che contiene una chiara espressione verso il privato sociale, le associazioni private di beneficenza ed assistenza qualora le Istituzioni ne conservino le caratteristiche prevalenti. Si ricorderà un po' la storia della legge Crispi che la Corte Costituzionale ebbe a dichiarare in contrasto con l'articolo 38, ultimo comma, della Costituzione nella parte in cui non prevedeva che le Istituzioni potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora avessero i requisiti di un'istituzione privata.

In seguito alla pronuncia di incostituzionalità venne emanato il d.p.c.m. 16 febbraio 1990 (Direttiva alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di beneficenza ed assistenza a carattere regionale ed infraregionale) per dare certezza ai processi di privatizzazione. Detto dpcm fu tra l'altro impugnato da alcune Regioni ma la Corte ne confermò la legittimità.

In seguito occorre dire che le Ipab rimasero fuori dal panorama legislativo perché si differenziavano dalle istituzioni del privato sociale e dagli organismi di volontariato, dalle cooperative e associazioni in quanto non erano onlus.

3. Tipologia e trasformazione delle Ipab nel Decreto legislativo n. 207 del 2000. Aziende pubbliche. Ruolo delle Regioni.

In generale la prima classificazione che opera il decreto in esame è tra Istituzioni che operano prevalentemente nel campo socio assistenziale e Istituzioni che operano prevalentemente nel campo scolastico.

Poi segue la distinzione tra Istituzioni che erogano direttamente servizi assistenziali e Istituzioni che erogano indirettamente servizi assistenziali.

All'articolo 2 il decreto in esame prevede che le istituzioni che operano "prevalentemente nel campo socio assistenziale" sono inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'articolo 22 della legge quadro.

A questo riguardo prevede che la Regione disciplina le modalità di concertazione e cooperazione con i diversi livelli istituzionali ed in sede di programmazione definisce:

- a) le modalità di partecipazione delle istituzioni e delle loro associazioni alle iniziative di programmazione e gestione dei servizi;
- b) l'apporto delle istituzioni al sistema integrato dei servizi sociali e socio sanitari;
- c) le risorse regionali eventualmente disponibili per potenziare gli interventi e le iniziative delle istituzioni nell'ambito della rete dei servizi.

All'articolo 3, per le istituzioni che operano prevalentemente nel settore scolastico applica il dpcm. ai fini del riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato.

Il decreto legislativo n. 207 prevede, in generale, una trasformazione obbligatoria delle ipab nel senso che o queste si trasformano in aziende pubbliche nel sistema delle amministrazioni locali o in persone giuridiche private. Qualora non si adeguino ad alcuna delle due soluzioni prospettate, in conseguenza, se ne prevede lo scioglimento.

Qual è il criterio di differenziazione tra le due forme di trasformazione? Gli articoli di riferimento sono l'art. 5 e l'art. 16.

Le procedure sono obbligate: l'articolo 5, infatti, prevede che le istituzioni che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali sono tenute a trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona; sono escluse da tale obbligo le istituzioni nei confronti delle quali siano accertate le caratteristiche del d.p.c.m. citato.

Sono escluse dalla trasformazione in aziende pubbliche quelle istituzioni:

- le cui dimensioni non giustifichino il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico;
- la cui entità patrimoniale il volume di attività siano insufficienti per la realizzazione delle finalità e dei servizi previsti dallo statuto;
- per verificata inattività nel campo sociale da almeno due anni;
- nel caso risultino esaurite o non siano più conseguibili le finalità previste nelle tavole di fondazione o negli statuti.

Alle Regioni spetta definire le ipotesi indicate sulla base di criteri generali previamente determinati con atto di intesa in sede di conferenza unificata acquisito il parere delle associazioni o rappresentanze delle aziende pubbliche di servizi alla persona e delle ipab tenendo conto "del territorio servito dall'istituzione, della tipologia dei servizi alla persona e della complessità delle attività svolte, del numero e della tipologia degli utenti e di ogni altro elemento necessario per la classificazione delle istituzioni". Il primo atto è dunque il sistema di classificazione delle ipab, passo condizionato dall'atto di intesa in sede di conferenza unificata. Alla Regione spetta anche disciplinare i procedimenti per la trasformazione con modalità e termini che ne consentano la conclusione entro il termine di trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto

La Regione, inoltre:

- 1 detta, a seguito di intesa in conferenza unificata, criteri omogenei per la determinazione dei compensi degli amministratori e dei direttori in proporzione alle dimensioni e alle tipologie di attività delle aziende (art. 5, comma 6).
- 2 Determina, in sede di conferenza unificata, i requisiti necessari per ricoprire le cariche di Presidente o Consigliere di amministrazione dell'Azienda pubblica di servizi alla persona (art. 7, comma 2);
- 3 Definisce, in sede di conferenza unificata, i criteri per la determinazione degli emolumenti spettanti agli organi di governo delle nuove Aziende pubbliche. (art. 7, comma 5);
- 4 Sottopone a controllo il regolamento dell'azienda (art. 7, comma 5);
- 5 Definisce, in sede di conferenza unificata, le tipologie di Aziende pubbliche che possono essere dirette da un dipendente dell'Azienda stessa non appartenente alla qualifica dirigenziale (art. 9, comma 1);
- 6 Individua i casi di aziende pubbliche per le quali i compiti di revisione devono essere affidate a società specializzate (art. 10, comma 2) e approva i nuovi statuti delle Aziende, le modifiche nonché il regolamento di organizzazione aziendale.
- 7 Riceve le segnalazioni degli immobili che presentano valore artistico per i quali si rendono necessari interventi di restauro.
- 8 Vigila sugli atti di trasferimento a terzi dei diritti reali sugli immobili opponendosi qualora siano contrari all'interesse dell'azienda.
- 9 Definisce: i criteri generali in materia di contabilità delle aziende (art. 14, comma 1) prevedendo la possibilità di utilizzare procedure semplificate per

la conclusione dei contratti di acquisizione di beni e servizi di valore inferiore a quello fissato dalla specifica normativa comunitaria. 2) Le disposizioni in materia di gestione economico finanziaria e patrimoniale informate ai principi del codice civile prevedendo:

- a) L'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione nonché del bilancio preventivo economico annuale relativo all'esercizio successivo;
 - b) La tenuta di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità che consenta analisi comparativa dei costi, dei rendimenti e dei risultati;
 - c) L'obbligo di rendere pubblici annualmente i risultati delle proprie analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centri di costo e responsabilità;
 - d) Il piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare anche attraverso dismissioni e conferimenti.
 - e) Disciplina i controlli successivi all'amministrazione ed ai controlli sulla qualità delle prestazioni delle aziende pubbliche di servizi alla persona. (art. 14, comma 3).
 - f) Disciplina le procedure per la soppressione e la messa in liquidazione delle nuove aziende che si trovano in condizione di grave dissesto (art. 14, comma 5).
 - g) Favorisce (art. 19, comma 1) l'incentivazione e il potenziamento della prestazione dei servizi alla persona nelle forme dell'azienda pubblica attraverso un processo di riorganizzazione nella fase della trasformazione (art. 19, comma 2) da attuarsi:
 - con forme di incentivazione iscrivendo in bilancio apposito fondo;
 - stabilendo i criteri per la corresponsione di contributi ed incentivi alle fusioni di più istituzioni;
 - disciplinando procedure semplificate di fusione.
- 13) Disciplina i controlli sulle fusioni, accorpamenti, trasformazioni e l'estinzione delle nuove aziende (art. 19, comma 5).

4. Persone giuridiche private.

Per quanto attiene alle persone giuridiche private il dlgs. assume in legge la direttiva governativa e prevede non solo le ipotesi (già citate) per le quali è esclusa la trasformazione in aziende (alla quale si devono aggiungere, si ricorda, le istituzioni che hanno la gestione di strutture prescolari) ma estende il dpcm anche alle strutture scolastiche educative, le istituzioni di natura ecclesiastica (congreghe) per le quali è sufficiente la deliberazione di trasformazione senza alcuna verifica (articolo 3) e le istituzioni che svolgono indirettamente funzione assistenziale di qualche natura ove non ci possa essere la trasformazione in azienda pubblica (articolo 15).

5. Potere sostitutivo e di controllo delle Regioni.

Il decreto prevede un potere sostitutivo in capo alla Regione in caso di inadempienza in determinati casi.

All'articolo 20 è previsto un potere sostitutivo in caso di inadempienza:

- nei casi di inattività delle istituzioni per l'attuazione di tutti gli adempimenti necessari alla trasformazione
- nel caso di violazione di legge, statuto, regolamento, gravi irregolarità nella gestione amministrativa e patrimoniale, di irregolare costituzione dell'organo di governo per le aziende.

All'art. 16, comma 5, si prevede un potere sostitutivo nel caso di mancata trasformazione di quelle istituzioni per le quali sia stata accertata l'esclusione della trasformazione in azienda pubblica

Alla Regione è riconosciuto un potere di controllo sugli atti di dismissione, vendita o di costituzione di diritti reali sui beni delle persone giuridiche di diritto privato destinati dagli statuti a finalità istituzionali.

Alcuni cenni alla riforma costituzionale del titolo V della Costituzione.

Qualche parola su come incide sul processo legislativo recente, qual è la sorte della legge quadro.

L'art. 117 prima della modifica in oggetto indicava la materia "beneficenza pubblica" mentre ora non ne fa parola né nella competenza esclusiva dello Stato né nelle materie di legislazione concorrente. Quindi tale competenza spetta alle sole regioni alle quali è attribuita la potestà legislativa e regolamentare.

Questa competenza è però ristretta da alcune competenze esclusive dello Stato che vi incidono in qualche modo.

1. La determinazione dei livelli minimi di assistenza che è il principio cardine dell'unitarietà della Repubblica e della permanenza dello Stato sociale.
2. Ordinamento civile. L'art. 118, 4 comma, della Costituzione la cd. sussidiarietà orizzontale. Le Regioni possono sostituire la legislazione esistente ma nella misura in cui la legge statale lascia spazio alle Regioni.
3. L'atto di intesa in conferenza unificata.

Si osserva in ultimo che l'abrogazione dell'art. 130 cost. sul controllo ha eliminato il controllo sulle aziende pubbliche.