

GIULIA MARIA NAPOLITANO

## **Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune regioni**

SOMMARIO: 1. Scenario di fondo 2. La questione della natura giuridica delle Ipab 3. Entità del fenomeno Ipab: qualche dato sulla numerosità e tipologia delle Ipab nelle Regioni 4. Il processo di trasformazione delle Ipab nelle Regioni 5. Una breve rassegna della legislazione regionale 6. Conclusioni

### **1. Scenario di fondo**

La legge Crispi - 17 luglio 1890, n. 6972 - opera la "pubblicizzazione" di tutte le istituzioni private, nate prevalentemente da lasciti di privati, operanti nel campo dell'assistenza e dell'educazione. Attraverso le Ipab, questi enti diventano enti pubblici autarchici, nel senso che, attraverso lo statuto e il regolamento, in un contesto di diritto pubblico che caratterizzava anche il sistema dei controlli, hanno autonomia organizzativa, volta alla salvaguardia dello scopo dei loro fondatori. Lo scopo di queste Istituzioni è sempre stata l'assistenza ai poveri, sia sani, che malati, l'istruzione e comunque il miglioramento della loro situazione di vita.

All'avvio dell'esperienza regionale (1970 - 1972 - 1977) le Ipab, attraversano fasi di incerta collocazione, mantenendo tuttavia un ruolo determinante nell'offerta di servizi sanitari, socio-sanitari ed educativi.

Peraltro, sulla riforma delle Ipab si erano già manifestati, a livello politico, diversi orientamenti: alcuni propendevano verso la definitiva privatizzazione (corrente assolutamente minoritaria); altri, invece, auspicavano la loro trasformazione in modelli organizzativi già sperimentati, il principale dei quali era l'azienda speciale, quale ente (strumentale) del Comune o della Provincia, figura tipica della legislazione locale, disciplinata anche dalla legge n. 142 del 1990 e successivamente dal TUEL (D. Lgs. n. 267 del 2000).

All'inerzia del legislatore supplisce la giurisprudenza con vari pronunciamenti. In particolare, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 396 del 1988<sup>1</sup>, riconduce le Ipab

---

<sup>1</sup> La sentenza (in Giur. Cost. 1988, 1754, 7) ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 della legge Crispi in quanto, riconducendo nell'ambito degli enti pubblici tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza, è stato ritenuto in contrasto con il principio che "l'assistenza privata è libera" (art. 38 Cost.). Secondo la Corte la legge Crispi aveva realizzato un sistema di pubblicizzazione generalizzato ed esteso a tutte le iniziative originate dall'autonomia privata, viceversa l'art. 38 Cost., "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

all'originaria natura giuridica di autonomia privata, giusta anche la previsione dell'articolo 38, ultimo comma, della Costituzione<sup>2</sup>.

Conseguenza di tale sentenza fu l'emanazione di una direttiva specifica per chiarire quali fossero le Ipab che potevano assumere la personalità giuridica di diritto privato<sup>3</sup>. Questa prevedeva tre categorie di Ipab privatizzabili: le istituzioni a carattere associativo, le istituzioni promosse ed amministrate da privati e le istituzioni di ispirazione religiosa<sup>4</sup>.

Nel 2000, l'art. 10 della legge n. 328, legge quadro nazionale sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, prevede la trasformazione delle Ipab. La disposizione regola due modalità per determinare l'evoluzione di queste istituzioni. Le Ipab possono essere privatizzate (o meglio depublicizzate perché ritornerebbero all'originaria natura giuridica di Istituzioni di tipo privato), oppure possono essere trasformate in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP).

La delega al governo in materia di riordino del sistema delle Ipab, contenuta nella l. n. 328/2000, è stata esercitata col d. lgs. n. 207/2001<sup>5</sup> ("Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza"), con il quale viene definitivamente abrogato il modello della vecchia legge Crispi del 1890, caratterizzato dalla concezione dell'assistenza sociale in termini di beneficenza e dalla discrezionalità degli interventi, per sostituirlo con il nuovo impianto normativo, fondato sul principio costituzionale che l'assistenza rappresenta un diritto del cittadino a fruire dei servizi sociali aventi un determinato standard qualitativo, nel rispetto dei parametri di accesso fissati dalle singole autorità competenti.

Le ex Ipab entrano così a pieno titolo nel meccanismo della produzione e dell'erogazione dei servizi di assistenza, sia mediante modelli gestionali e organizzativi di stampo aziendalistico, mantenendo la natura giuridica di diritto pubblico (ASP), che trasformandosi in più flessibili schemi privatistici, maggiormente orientati al mercato del terzo settore e svincolati dai più restringenti limiti sui controlli. Tuttavia il DPCM del 30 marzo del 2001, che disciplina l'affidamento dei servizi sociali agli enti del Terzo Settore, non cita le Ipab e le stesse normative

---

conseguentemente, quello di vedere riconosciuta, per tali enti, una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura".

<sup>2</sup> D. Corrà, *La riconduzione delle Ipab al regime giuridico di diritto privato. Il criterio della composizione degli organi di amministrazione*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it); per una ricostruzione delle vicende delle Ipab dal DPR n. 616/1977 alla l. n. 328/2000, v. B. Baroni, *Commento al D.lgs. 4 maggio 2001 n.207*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali: commento alla Legge n. 328 del 2000*, Giuffrè, Milano, 2007; D. Corrà, *La disciplina delle nuove IPAB. La trasformazione da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ad aziende pubbliche di servizi alla persona e fondazioni e la depublicizzazione*, Maggioli, Rimini, 2005.

<sup>3</sup> Cfr. DPCM 16 febbraio 1990, Direttiva alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infra-regionale.

<sup>4</sup> In realtà questi criteri sono stati superati dalle leggi nn. 59 e 127 del 1997, che hanno previsto anche per l'ente pubblico la possibilità della costituzione di enti privati per il conseguimento di finalità di pubblica utilità (art. 14 della l. n. 59/97). Vedi sul punto A. Santuari, *Alle aziende pubbliche di servizi alla persona non è applicabile, in via analogica, il TUEL - Tar Umbria 281/14*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

<sup>5</sup> B. Baroni, *Commento al d.lgs.4 maggio 2001 n. 207*, op.cit.



nazionali fanno riferimento alle Ipab in modo improprio, chiamandole ex Ipab, nonostante non siano state ancora, per la maggior parte, estinte o trasformate.

L'anno dopo l'emanazione della legge n. 328/2000 interviene la revisione del Titolo V della Costituzione che modifica radicalmente la situazione, passando alle Regioni la competenza in materia dell'assistenza sociale, a norma dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione. Questo passaggio di competenza, dallo Stato alle Regioni, ha inciso pesantemente sulla riforma delineata dalla legge n. 328/2000 e sul d.lgs. n. 207/2001 facendo, di fatto, venire meno la vincolatività della legge, consentendo alle Regioni di produrre una legislazione differenziata e creando 21 diversi sistemi di assistenza, pur richiamando, in molti casi, la legislazione statale di riferimento.

Sul passaggio della competenza alle Regioni, è interessante ricordare che a giudizio della Consulta (cfr. p.e. sentenze 376/2002; 422/2002; 93/2003 e 96/2003), *“l'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e Regione, è (...) suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità d'intervento legislativo della Regione e dello Stato, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione»*. Pertanto, *“il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti d'esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione ha dato loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo”*.

Da questo punto di vista le norme statali emanate in precedenza, pur rientrando ormai la materia nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni (per via del rinnovato art. 117 della Costituzione), sono rimaste in vigore fino a quando il legislatore regionale, non ne ha sancito, con effetto *ex nunc*, la successiva abrogazione (in forza non di un principio gerarchico, bensì, appunto, di competenza fra fonti normative).

## **2. La questione della natura giuridica delle Ipab**

Le Ipab rientrano in quello che è genericamente definito “settore pubblico allargato”. La natura pubblica è dovuta ai poteri di “vigilanza e controllo” che su di esse esercitano Regioni e Comuni.

Si tratta, tuttavia, di un ente pubblico particolare, una sorta di “ibrido”, ove si intreccia una disciplina pubblicistica, ma connotata da forti elementi privatistici. Le Istituzioni sono caratterizzate, da un lato, da un forte controllo pubblico e, dall'altro, da una larga autonomia funzionale, dovuta al rispetto della volontà dei fondatori, legata al valore giuridico delle tavole di fondazione e alla forte autonomia statutaria di cui godono.

Nel 2012 la Corte costituzionale, con sentenza n. 161<sup>6</sup>, interveniva sulla questione ribadendo i caratteri tipici e peculiari delle Ipab. *“Sulla natura delle IPAB esiste in dottrina ed in giurisprudenza uno storico dibattito, via via alimentato e condizionato dalle modifiche normative succedutesi nella disciplina delle stesse. Anche questa Corte ha avuto modo di rilevare la peculiarità di detti enti (sentenza n. 173 del 1981) e del loro regime giuridico, caratterizzato dall'intrecciarsi «di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni pubbliche» (sentenza n. 195 del 1987), giungendo ad affermare che «devesi convenire con quella dottrina che parla di una assoluta tipicità di questi particolari enti pubblici, in cui convivono forti poteri di vigilanza e tutela pubblica con un ruolo ineliminabile e spesso decisivo della volontà dei privati, siano essi i fondatori, gli amministratori o la base associativa» (sentenza n. 396 del 1988). L'importanza rivestita in un lungo arco temporale da tali Istituzioni di natura pubblica, la rilevanza degli statuti e delle tavole di fondazione, peraltro notevolmente eterogenei, ed i poteri di vigilanza e di tutela pubblica inducono ad affermare un'indubbia peculiarità di questo genere di soggetti, non catalogabili in precise categorie di enti pubblici”.*

Inoltre, secondo la Consulta, nel caso di trasformazione delle Ipab, in ASP, (attenendosi alle previsioni della pregressa legislazione statale), non sussisterebbe *“un'univoca classificazione di tale nuova tipologia di aziende”*, che sarebbero comunque accomunate alle Ipab dalla *“natura di ente pubblico”*, mentre le differenzerebbe *“certamente da esse il carattere imprenditoriale dell'attività esercitata, improntata a criteri di economicità anche se non rivolta a fini di lucro”*.

La Corte, pur sottolineando le differenze tra IPAB e le ASP, risultanti dalla loro trasformazione, specifica che proprio nelle ASP *“si accentua l'integrazione nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali su base locale”*. È proprio l'integrazione del servizio pubblico di assistenza sociale l'elemento prevalente e caratterizzante le nuove ASP e tale da far sì che detta integrazione si ispiri a criteri di efficienza ed economicità. Così, *“le stesse ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere la gestione delle IPAB nel complesso della finanza pubblica allargata ed a sottoporle a coordinamento riguardano anche le ASP, per le quali si accentua l'integrazione nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali su base locale nonché l'esigenza che detta integrazione si ispiri a criteri di efficienza ed economicità”*.

La sentenza n.161/2012 sembra, inoltre, incidere anche sulla scelta rimessa alle Regioni alla luce del nuovo riparto delle competenze, e cioè: di optare a favore delle ASP, ovvero delle fondazioni di diritto privato. Infatti, la Corte mettendo in evidenza gli elementi di pubblicità, che caratterizzano le ASP – quali la presenza maggioritaria nei Consigli di amministrazione di componenti di nomina pubblica; il finanziamento pubblico; l'inserimento nella programmazione territoriale – pur non esplicitandolo, rende equiparabili, sotto molti profili, le fondazioni di diritto privato e le nuove ASP. Questo nonostante la legge l. n. 328/2000 avesse voluto differenziare le due tipologie giuridiche. In tal senso, la Corte sembra riprendere quanto

---

<sup>6</sup> La Corte costituzionale con la citata sentenza ha accolto in parte il ricorso, contro la legge della Regione Abruzzo n. 17 del 24 giugno 2011 riguardante la trasformazione delle ex Ipab nella Regione. Si veda A. Santuari, *La trasformazione delle Ipab nella Regione Abruzzo. Note di prima lettura*.

già sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, secondo cui tutti gli enti che, a vario titolo, rientrano nel perimetro degli enti pubblici, risultano assoggettati ai vincoli e ai divieti (in specie quelli relativi all'assunzione di personale) previsti per i medesimi enti.

Siano esse fondazioni, siano esse ASP, qualora i requisiti definenti la fattispecie possano essere ricondotti ai parametri previsti per gli enti pubblici, esse, indipendentemente dalla loro natura giuridica (privata, ibrida privato/pubblica, o pubblica) vengono irrimediabilmente attratti nella sfera degli enti pubblici e delle disposizioni che conseguentemente ad essi si applicano<sup>7</sup>. Su questo aspetto è particolarmente interessante il parere emesso dalla Corte dei Conti, sezione della Regione Lazio<sup>8</sup>, in merito proprio all'assoggettamento delle fondazioni di diritto privato ai vincoli di assunzione previsti per i soggetti pubblici. Nel caso di specie il Comune di Roma si rivolgeva alla Corte dei Conti in merito all'applicabilità alle Fondazioni di diritto privato, partecipate da Enti locali, dei vincoli di spesa sulle assunzioni del personale previsti dall'articolo 18 e 76 del d.l. n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla l.n. 133/2008); se, nel caso di parere affermativo, la normativa si applichi indipendentemente dalla misura della partecipazione dell'Ente locale, ovvero subordinatamente alla sussistenza di una partecipazione maggioritaria; se sia applicabile alle Fondazioni suddette il principio del carattere onorifico sia della partecipazione agli organi collegiali di amministrazione che della titolarità di organi dei predetti Enti (di cui all'articolo 6, commi 2 e 5, d.l. n. 78/2010 (secondo l'interpretazione autentica di cui all'articolo 35, comma 2 bis, l. n. 35/2012). La Corte dei Conti opera in primo luogo una ricostruzione della natura giuridica delle fondazioni come “ *disciplinata dagli articoli 14 e ss. del codice civile, è quella di ente avente personalità giuridica di diritto privato, che non persegue scopi di lucro, ma può essere costituita per il perseguimento di fini educativi, culturali, religiosi, sociali o di altri scopi di pubblica utilità*”. La Corte prosegue specificando che “ *la figura giuridica della fondazione si caratterizza, quindi, 'in negativo' rispetto alla tipologia societaria, per la non lucratività dello scopo sociale, che, conseguentemente, implica l'assenza di distribuzione di utili (...). È lo Statuto a dettare le norme organizzative per il funzionamento dell'Ente, costituendo parte integrante del negozio unilaterale di fondazione*”.

Anche il Consiglio di Stato, secondo un orientamento consolidato (ex multis sez. V, sentenza n. 7393 del 12 ottobre 2007), ha riconosciuto che si possa attribuire natura pubblicistica ad una persona giuridica di diritto privato ove sia possibile identificare “ *la concorrenza di una serie di elementi: la costituzione da parte di un ente pubblico (Stato, Regione, Ente Locale), il perseguimento di un fine pubblico da parte dell'ente di diritto privato, la presenza maggioritaria di fonti pubbliche di finanziamento, l'esistenza di controlli da parte di soggetti pubblici, l'ingerenza pubblica nella gestione dell'ente*”. Lo stesso Consiglio di Stato (con la sentenza n. 66 del 2013, della sez. V) ha evidenziato come ad una spiccata eterogeneità dei moduli organizzativi e di azione

---

<sup>7</sup> A. Santuari *op.ult.cit.*

<sup>8</sup> Sez. regionale di controllo per il Lazio 26 giugno 2013 parere espresso su richiesta del Comune di Roma in merito all'applicabilità di una serie di limitazioni prevista per gli enti pubblici anche alla fondazione “Museo della Shoah”.

della P. A. corrisponda una nuova ed aperta nozione di “ente pubblico”, capace di comprendere anche figure soggettive formalmente privatistiche.

Anche la Cassazione Civile, Sezioni Unite, sentenza 7 luglio 2011, n. 14958, avuto riferimento alla giurisdizione del giudice amministrativo in merito alla scelta del contraente e alla stipulazione di un contratto d'appalto, ha stabilito che ricorre la figura dell'organismo di diritto pubblico per la fondazione in cui ricorrano tutti e tre i requisiti richiesti dall'art. 3, comma 26, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163: a) il requisito personalistico, trattandosi di soggetto dotato di personalità giuridica di diritto privato; b) il requisito dell'influenza dominante del soggetto pubblico, trattandosi di ente privato finanziato dall'Ente pubblico socio, oltre che dotato di organo direzionale a designazione totalitaria di provenienza pubblica; c) il requisito teleologico, trattandosi di ente destinato a realizzare funzioni di carattere generale proprie dell'Ente pubblico socio.

Alla luce di questa giurisprudenza appare sempre più evidente come la distinzione tra ASP, Ipab e fondazioni di diritto privato tenda sempre più ad affievolirsi, soprattutto perché in questo modo si consentirebbe l'apposizione dei vincoli di spesa previsti per i soggetti pubblici.

### 3. Entità del fenomeno Ipab: qualche dato sulla numerosità e tipologia delle Ipab nelle Regioni

Ad oggi, le (ex-)Ipab, le ASP e le Fondazioni gestiscono un terzo circa dei posti letto convenzionati per i cittadini anziani in situazione di fragilità; oltre ad operare in tutti gli altri settori delle politiche sociali e socio-sanitarie, ivi compresi i servizi all'infanzia.

Un censimento del 1998 (ultimi dati disponibili su tutte le Regioni) indica circa 4.200 enti pubblici diffusi in tutto il territorio nazionale. Un dato pari alla metà dei Comuni italiani che li rende una realtà importante e uno dei motori portanti del sistema di *welfare* in Italia gestendo servizi sociali, servizi socio-sanitari e, in alcuni casi, servizi sanitari.

Tuttavia, il dato è da considerarsi superato e il numero è ormai sicuramente inferiore in quanto, in molti casi (es. Lazio e Puglia), in questo numero erano da includere tutte gli ex ECA<sup>9</sup>, per lo più enti meramente nominativi ma senza patrimonio o quasi.

Il personale impiegato, limitandosi a quello inquadrato col contratto di lavoro pubblico degli enti locali (Comuni, Province e Regioni), è comunque ancora di circa 51.000 dipendenti, rappresentando così il secondo ente del comparto, dopo i Comuni.

<i>I.P.A.B. IN ITALIA - Censimento IRESS 1998</i>	
<b>ABRUZZO</b>	<b>108</b>

<sup>9</sup> Enti di Assistenza Comunali. Con il trasferimento dell'assistenza sanitaria alle [Regioni](#) si ebbe nel 1978 la soppressione di tali Enti. I beni residui ed il personale furono trasferiti ai Comuni. Da ultimo la l. n. 847/1937 è stata abrogata solo dall'art. 24 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112



BASILICATA	4
CALABRIA	51
CAMPANIA	141
EMILIA - ROMAGNA	335
FRIULI VENEZIA-GIULIA	70
LAZIO	252
LIGURIA	147
LOMBARDIA	818
MARCHE	385
PIEMONTE	766
PUGLIA	237
SARDEGNA	51
SICILIA	203
TOSCANA	185
TRENTINO A. A.	104
UMBRIA	50
VALLE D'AOSTA	41
VENETO	282
TOTALE	4226

fonte: Sanità - Sole 24 Ore, 2000 Censimento

#### 4. Il processo di trasformazione delle Ipab nelle Regioni

Allo stato attuale sono 13 le Regioni che hanno provveduto alla trasformazione delle Ipab con una legge *ad hoc* o con provvedimenti di altro tipo.

Negli ultimi due anni (2013-14) si contano numerosi interventi regionali nel settore.

L'Emilia Romagna che aveva preferito inserire delle disposizioni generali all'interno della legge sul riordino dell'assistenza sociale (l.r. n. 2 del 2003)<sup>10</sup>, è nuovamente intervenuta con una

<sup>10</sup> In attuazione della legge sono stati emanate la DCR n. 623/2004, che delinea i profili generali del riordino, fissa i "requisiti minimi" delle Istituzioni per individuare la loro potenziale capacità aziendale sulla base dei parametri riportati all'art. 23, co. 1, lettere d), e) e f) della l.r. n. 2/2003 - numero e tipologia di utenza, volume di bilancio, patrimonio mobiliare ed immobiliare - i quali indicano le dimensioni che devono avere le Istituzioni per la loro

legge *ad hoc*, l.r. n. 12 del 2013 (*Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di Aziende pubbliche di servizi alla persona*). Questa legge rivede, in modo innovativo e diverso, rispetto alle altre regioni, le modalità organizzative delle ASP prevedendo un'unica ASP per ogni distretto, da realizzarsi tramite la fusione delle preesistenti.

Anche la Campania, nel 2013, ha emanato un regolamento (n. 2, *Riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Disciplina delle Aziende Pubbliche di servizi alla Persona*).

La Liguria aveva anch'essa disciplinato la materia, con il Regolamento 18 marzo 2003, n. 6 (*Regolamento per la classificazione e trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (Ipab)*), ma nel 2014 è intervenuta con legge (*Disciplina regionale delle aziende pubbliche di servizi alla persona e fondazione derivanti dalla trasformazione di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*), rivedendo le disposizioni precedenti.

Anche l'Umbria nel 2014 è intervenuta con la legge n. 25 a riordinare il settore, (*Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)*).

Tra le regioni ancora sprovviste di una legge di riordino, nonostante una presenza significativa di IPAB sul territorio, si segnalano il Veneto ed il Lazio con progetti di legge non ancora approvati.

Il Veneto<sup>11</sup> vanta una presenza numericamente importante delle Ipab per il servizio sociale regionale con circa 220 istituti e oltre diecimila dipendenti<sup>12</sup>. Queste strutture offrono prevalentemente servizi residenziali e assistenziali, soprattutto a non autosufficienti, ma anche a disabili, oppure si occupano di progetti educativi e scolastici per l'infanzia. Gestiscono molte delle strutture residenziali che alloggiano la maggior parte dei 24.500 non autosufficienti veneti per i quali la Regione ha speso, nel 2007, circa 410 milioni, ai quali si sono aggiunti altri 44 milioni per finanziare interventi in aiuto delle persone con disabilità, ospitate nelle strutture sanitarie assistenziali e nelle comunità alloggio<sup>13</sup>.

---

trasformazione in ASP, e sono divisi in due settori: anziani e minori (ed altro); la DCR n. 624/2004, Definizione di norme e principi che regolano l'autonomia statutaria, gestionale e patrimoniale contabile e finanziaria della ASP secondo quanto previsto dall'art.22 c.1 lett. d della l.r. n. 2/2003.

<sup>11</sup> L'ultima proposta di legge per il riordino delle Ipab in Veneto è la n. 25 presentata alla Presidenza del Consiglio Regione del Veneto in data 26 giugno 2015. In precedenza erano state presentate altre proposte, la n.60 del 2010, Disposizioni per la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab) e per la disciplina delle aziende pubbliche e delle persone giuridiche di diritto privato di servizi alla persona e la n.169 del 2011, Disposizioni per la trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza beneficenza (Ipab) e per la disciplina delle aziende pubbliche e delle persone giuridiche di diritto privato di servizi alla persona e l'istituzione delle stesse da parte delle amministrazioni locali.

<sup>12</sup> Cfr. il Dossier del Consiglio regionale del Veneto: *Trasformazione delle Ipab e partecipazione dei cittadini. Disposizioni per la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e per la disciplina delle aziende pubbliche e delle persone giuridiche di diritto privato di servizi alla persona*, 2008.

<sup>13</sup> Fonte dati Regione Veneto: [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)>Notizie Norme e Tributi, 4 marzo 2009.

Le Ipab presenti nella Regione Lazio sono 52<sup>14</sup>. In realtà, il Censimento IRESS (1998) segnalava la presenza di 252 enti. La variazione del dato è probabilmente dovuta al fatto che nel numero originario delle Ipab erano inclusi tutti gli ECA; inoltre, con la l.r. n. 5 del 2001 sono state depubblicizzate quasi tutte le Ipab aventi i requisiti previsti dal DPCM del 1990; infine nel 2007-2009 sono state dichiarate estinte molte Ipab non aventi patrimonio. Le Ipab del Lazio sono fortemente patrimonializzate e gestiscono una limitata attività di servizio.

Delle 13 Regioni che hanno regolamentato il settore, 10 lo hanno fatto prima del 31.12.2008. Entro tale data era infatti previsto, dal d.lgs. 207 del 2001 art. 4 che *“in sede di prima applicazione (...) gli atti relativi al riordino delle istituzioni in aziende di servizi o in persone giuridiche di diritto privato sono esenti dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali, e sull'incremento del valore degli immobili e relativa imposta sostitutiva.”*

Il decreto legislativo n. 207/2001 relativo al riordino del sistema delle IPAB, emanato in attuazione dell'art. 10 della legge n. 328/2000, prevedeva la trasformazione delle Ipab in aziende pubbliche o in persone giuridiche di diritto privato, lasciando alle regioni il compito di definire criteri e modalità. Il decreto distingueva altresì tra quelle che, “direttamente” o “indirettamente”, svolgevano attività assistenziale e imponeva alle prime di trasformarsi in ASP, salvo che ricorressero determinate condizioni, quali le dimensioni ridotte, il volume di attività e del patrimonio insufficienti a realizzare le finalità dello Statuto, e che fossero rimaste inattive per almeno 2 anni, o che le finalità degli statuti o delle tavole di fondazione risultassero esaurite<sup>15</sup>.

Caduta la vincolatività del decreto, relativo al riordino del sistema delle IPAB, a causa della riforma costituzionale, le Regioni sono state libere di scegliere se lasciare piena libertà agli enti nella definizione del loro *status* giuridico, o se favorire una particolare forma giuridica<sup>16</sup>.

Alcune regioni hanno ripreso tutti i vincoli indicati nel d.lgs. n. 207/2001, altre solo quelli relativi alla trasformazione in ASP; alcune li hanno modificati, per esempio, indicando una soglia per il valore patrimoniale minimo necessario per assumere lo stato di ASP, altre si sono limitate a riprendere la formula del d.lgs. n. 207 del 2001, vale a dire che l'entità del patrimonio ed il volume di bilancio siano sufficienti a garantire le finalità statutarie; altre ancora hanno considerato solo la tipologia di servizi erogati, per esempio, dando rilievo ai fini della trasformazione allo svolgimento di attività assistenziale diretta ed escludendo, nella maggior parte dei casi, quelle che svolgono attività educative e scolastiche; altre, infine, non hanno previsto particolari limiti o vincoli alla trasformazione in ASP.

Il favore di alcune regioni verso la privatizzazione denota sicuramente uno spostamento dell'asse del servizio regionale verso il privato, o il privato sociale. Al soggetto pubblico, sia esso Comune o Regione, rimangono compiti di organizzazione, programmazione e controllo, mentre la gestione e l'erogazione di servizi e prestazioni è affidata ai privati, in concorrenza con

---

<sup>14</sup> Fonte: sito [www.Regione.lazio.it](http://www.Regione.lazio.it)>elenco Ipab.

<sup>15</sup> B. Baroni, *Commento al d.lgs. 4 maggio 2001 n. 207*, *op.cit.*

<sup>16</sup> Per un'ampia disamina sulla forma giuridica delle ASP e delle Fondazioni si rinvia a D. Corrà, *op.cit.*

gli enti locali, qualora anche loro eroghino le medesime prestazioni. Questo orientamento è proprio, per esempio, del sistema lombardo, meno favorevole a far assumere funzioni produttive a soggetti pubblici, ma più orientato ad esternalizzare i servizi e a lasciare ai soggetti pubblici compiti di governo, controllo e finanziamento<sup>17</sup>.

<b>Tavola riassuntiva della normativa regionale di trasformazione delle IPAB</b>		
Abruzzo	L.R. 17/2011	Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP).
Abruzzo	L.R. 43/2013	Modifiche alla legge regionale 24 giugno 2011 n. 17 recante riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP).
Campania	RR n.2/2013	Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. Disciplina delle Aziende Pubbliche di servizi alla Persona.
Emilia-Romagna	L.R. 12/2013	Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di Aziende pubbliche di servizi alla persona.
Friuli V.G.	L.R. 19/2003	Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia.
Liguria	R.R. n.6/ 2003	Regolamento 18 marzo 2003, n. 6/REG, regolamento per la classificazione e trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza.
Liguria	L.R. 33/2014	Disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona e fondazioni derivanti dalla trasformazione delle istituzioni di assistenza e beneficenza.
Lombardia	L.R. 1/2003	Riordino della disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza operanti in Lombardia.
Marche	L.R. 5/2008	Riordino delle IPAB e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona.

<sup>17</sup> A. Battistella, *La riforma delle IPAB*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di C. Gori, Carocci, Roma, 2004.



Marche	L.R. 10/2010	Modifica alla legge regionale 10 agosto 1998, n. 30 "Interventi a favore della famiglia" e disposizioni riguardanti la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB).
Molise	L.R. 23/2007	Disciplina in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nel Molise.
Puglia	L.R. 13/2006	Modifiche alla LR 30.9.2004, n.15 (Riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone.
Puglia	L.R. 15/2004	Riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone".
Toscana	L.R. 43/2004	Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze".
Trentino A. A.	L.R. 7/2005	Nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza -aziende pubbliche di servizi alla persona.
Trentino A. A.	L.R. 7/2011	Modifiche alla legge regionale 21 settembre 2005, n. 7 e successive modifiche concernente «Nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - Aziende pubbliche di servizi alla persona».
Umbria	L.R. 25/2014	Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali).
Valle d'Aosta	L.R. 34/2004	Disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, trasformate ai sensi dell'art. 37 della l.r. 15.12.2003, n. 21 (Legge finanziaria per gli anni 2004/2006). Abrogazione legge regionale n. 18 del 12/07/1996.
Valle d'Aosta	L.R. 35/2010	Modificazioni alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 34 (Disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, trasformate ai sensi dell'articolo 37 della legge regionale 15

		dicembre 2003, n. 21 (Legge finanziaria per gli anni 2004/2006). Abrogazione della legge regionale 12 luglio 1996, n. 18).
--	--	---

## 5. Una breve rassegna della legislazione regionale

L'esame della legislazione regionale di settore evidenzia una suddivisione tra Regioni<sup>18</sup> che hanno lasciato interamente alle Ipab la decisione sul modello da scegliere per la trasformazione come, per esempio, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, l'Umbria, oppure hanno favorito la trasformazione in ASP come, per esempio la Toscana, l'Abruzzo, le Marche<sup>19</sup> o l'Emilia Romagna, o il ddl del Lazio ( n.122 del 2014). La scelta della Regione, di privilegiare un particolare *status* giuridico nel processo di trasformazione delle ex Ipab, dipende molto dalla modalità organizzativa del servizio di assistenza sociale regionale e dall'attività prevalente svolta dalle Ipab nel territorio della regione. Questo appare particolarmente evidente nel caso della Lombardia, della Toscana o dell'Emilia che hanno fatto scelte di segno opposto<sup>20</sup>.

In Lombardia il settore dell'assistenza e della beneficenza è gestito prevalentemente da soggetti di natura giuridica privata. Con 757 Ipab, questa regione era quella con il più consistente numero di queste istituzioni. Successivamente all'emanazione della legge regionale di riordino (n. 1 del 2003), i nuovi soggetti pubblici e privati presenti sono 481, con una riduzione di circa il 36%. La riforma ha portato alla trasformazione della maggior parte delle Ipab in persone giuridiche di diritto privato. Le Istituzioni, che hanno deciso di conservare la personalità giuridica di diritto pubblico hanno dato vita a 14 ASP. Un'analisi, condotta dal Consiglio della Regione Lombardia, ha evidenziato come la scelta fatta dalla Regione, nel determinare una riduzione del numero degli enti pubblici sul territorio, ha favorito un cambiamento del loro ruolo, passando da soggetti gestori ed erogatori di servizi, a soggetti di programmazione, controllo e vigilanza. Va altresì rilevato come i soggetti privati derivanti dalla trasformazione delle Ipab abbiano un uguale ruolo e rilevanza, rispetto alle ASP, nel sistema integrato di assistenza regionale, a differenza della Toscana, che riserva una partecipazione a pieno titolo solo alle ASP (l.r. Toscana art .12 c. 1 l.r. n. 43/2004).

Nelle Regioni orientate a favorire la trasformazione in ASP delle Ipab i criteri sono variabili andando, da vincoli legati all'attività svolta, all'ammontare del patrimonio.

<sup>18</sup> A. Battistella, *op. ult. cit*; R. Manservigi, *L'istituzione delle ASP nella legislazione di Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana: una breve comparazione*, in <http://aspbologna.it/>.

<sup>19</sup> G. Mancini Palamoni, *La trasformazione delle Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB) in Aziende Pubbliche di Servizi alla persona (ASP): lo stato dell'arte nella Regione Marche*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it) del 13/11/2013.

<sup>20</sup> Regione Emilia-Romagna, *A cinque anni dalla riforma dei servizi sociali, una prima analisi Relazione sullo stato di attuazione della l.r 2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*, in <http://www.assemblea.emr.it>, 2008. Vedi la Nota informativa n. 3 sull'attuazione della legge n. 1/2003 della Regione Lombardia, di P. Dantino, E. Carola, E. Lombardi, S. Smedile Cannata, *La trasformazione delle IPAB tra pubblico e privato (l.r. 1/2003)*, in [www.capi.org](http://www.capi.org), 2005.

L'Emilia Romagna, per esempio, ha elencato i casi in cui le Ipab si devono trasformare in ASP: quando svolgono attività socio-assistenziale o socio-sanitaria, quando operano in ambito scolastico e non hanno i requisiti di cui al DPCM 16.2.1990<sup>21</sup>. La Campania ha previsto che si debbano trasformare in ASP le Ipab già amministrare da enti comunali di assistenza o quelle che erogavano direttamente servizi socio-assistenziali, anche mediante prestazioni economiche ed il cui valore patrimoniale complessivo non sia stato inferiore a 500.000 euro. Diversamente le IPAB, che pur erogano servizi socio-assistenziali, ma il cui valore patrimoniale sia inferiore a 500.000 euro, devono trasformarsi in fondazioni di diritto privato, salvo che avviino un piano di risanamento<sup>22</sup>. La Toscana determina specifici requisiti per la trasformazione in ASP, tuttavia, qualora le Ipab non siano in possesso di questi requisiti, possono comunque assumere la forma di Aziende, qualora vi sia l'accordo con il Comune, in cui l'Ipab ha la sua sede.

Per quanto concerne la trasformazione delle IPAB in enti di diritto privato i criteri variano. La Lombardia, non pone vincoli importanti alla trasformazione in soggetti di natura privata<sup>23</sup>. La richiesta deve essere posta alla Giunta regionale (in Lombardia il Comune esprime solo parere motivato, in Friuli non è prevista la partecipazione degli enti locali al processo di trasformazione).

La legge Toscana, al pari della proposta del Lazio, detta degli specifici requisiti per consentire la trasformazione e si distanzia dalla legge della Lombardia e da quella del Friuli, che invece non prevedono specifici requisiti per la trasformazione in enti di diritto privato, ma lasciano alle Istituzioni una certa libertà di determinazione<sup>24</sup>.

Nel caso delle Marche<sup>25</sup> (art. 4 l.r n. 5/2008) la disciplina è ancor più restrittiva. Infatti, è esclusa la possibilità di trasformarsi in istituzioni di diritto privato a quelle Ipab che nel "decennio precedente abbiano beneficiato di finanziamenti in conto capitale in misura superiore ad un quota del 10% della consistenza patrimoniale, esclusi i finanziamenti pubblici finalizzati alla conservazione dei beni artistici e culturali purché non erogati in ragione della natura pubblica del soggetto, nonché i finanziamenti pubblici finalizzati all'acquisto, alla costruzione alla ristrutturazione e alla riconversione di strutture adibite a servizi svolti in relazione alle finalità statutarie purché garantiti dall'accensione di specifici vincoli di destinazione"<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> V. G. Felicori (a cura di), *Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. Verso le Aziende pubbliche di servizi alla persona*, in [www.sociale.Regione.emilia-romagna.it](http://www.sociale.Regione.emilia-romagna.it), 2004;

<sup>22</sup> Nel caso in cui non ci siano i requisiti patrimoniali previsti per la trasformazione, le Ipab possono comunicare alla Direzione generale della Giunta regionale un piano di risanamento tale da consentire, anche mediante la fusione con altre istituzioni, la trasformazione in ASP.

<sup>23</sup> Le leggi lombarda e friulana subordinano la trasformazione in ente di diritto privato sostanzialmente in presenza dei medesimi requisiti: struttura associativa, fondazione ad opera dei privati, fondazione religiosa, fondazione a carattere educativo/religioso.

<sup>24</sup> Il fatto che le attività assistenziali possano essere svolte in regime di diritto privato è stato anche riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 396 del 1988.

<sup>25</sup> Stessa previsione è contenuta nella proposta di legge del Lazio.

<sup>26</sup> Non è chiarissimo se i finanziamenti cui si riferisce la legge siano pubblici o privati o entrambi. Diversamente quando i finanziamenti ricevuti, sempre nel decennio precedente, siano stati destinati all'acquisto, costruzione, o



Inoltre le Regioni generalmente non prevedono una classificazione delle ASP, da cui debba discendere un regime differenziato, fatta eccezione per la Lombardia, che le diversifica a seconda del tipo di servizio che erogano.

L'Emilia-Romagna, nell'ambito del riordino delle forme di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari, ha previsto l'unificazione, attraverso la fusione in una unica ASP, delle istituzioni operanti nel medesimo distretto, salvo eccezioni motivate. Tale scelta nasce dall'esigenza di superare il frazionamento nella gestione e nell'erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari in ambito distrettuale, dalla volontà di avviare un percorso di razionalizzazione che garantisca maggiori livelli di efficienza ed economicità attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei fattori produttivi e pervenire al contenimento dei costi amministrativi e all'ottimizzazione degli strumenti di gestione. La medesima legge, ha altresì previsto la possibilità di costituire un'unica Azienda unificata che operi su più ambiti distrettuali, mediante l'aggregazione di ASP costituite nel medesimo territorio provinciale.

Infine, è particolare la scelta della recente legge ligure, che ha previsto che le ex IPAB, già trasformate in ASP, possano trasformarsi ancora e nuovamente in fondazioni o associazioni di diritto privato (art. 16).

Le leggi regionali affidano generalmente alla Regione un ruolo rilevante di controllo nei confronti delle ASP e delle Fondazioni, così, per esempio, in Lombardia, Marche, Abruzzo ed Umbria. In particolare, la recente legge Umbra, prevede un articolato percorso di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge che arriva fino a tre anni dalla sua emanazione. Il ddl del Lazio affida alla Regione il ruolo di vigilanza e controllo, addirittura attraverso la costituzione di un'apposita commissione costituita da dipendenti regionali (art. 22, c. 5). La scelta della Commissione per l'esercizio del potere di controllo e monitoraggio ricalca il modello lombardo fortemente regione-centrico e non coinvolge assolutamente gli enti locali in tale competenza.

Diverso è anche il ruolo riconosciuto nelle leggi regionali ai Comuni. In particolare, la legge toscana affida ai Comuni un ruolo importante, a differenza di altre Regioni come, per esempio, Lombardia, Marche, fortemente orientate verso un sistema "regione-centrico", in cui il ruolo affidato agli enti locali sembra essere molto marginale. In Toscana, l'importanza degli enti locali, deriva probabilmente anche dalla forte presenza di questi nei Consigli di amministrazione delle Ipab toscane. Nella regione, al momento dell'emanazione della legge regionale, erano presenti 115 istituti, di cui attivi 99, e il personale dipendente ammontava a circa 1.265 unità. Di questi, in 40<sup>27</sup> si riscontrava una maggioranza dei Consiglieri eletti dai Comuni. Questi ultimi

---

riconversione di strutture da adibire a servizi svolti, in relazione alle specifiche finalità statutarie e garantiti dall'imposizione di specifici vincoli di destinazione è specificato che questi debbano essere stati pubblici.

<sup>27</sup> In 28 Ipab il Comune nomina integralmente il Consiglio di amministrazione. In altri 48 enti nomina solo una parte di esso, 12 di questi registrano comunque una maggioranza di membri nominati dal Consiglio Comunale. in [www.toscanaoggi.it](http://www.toscanaoggi.it).

esprimono parere motivato sulla trasformazione delle Ipab in ASP<sup>28</sup>, sullo Statuto delle ASP e sulle relative modifiche. Il Comune esercita funzione di monitoraggio e vigilanza e approva il regolamento di organizzazione e contabilità. Infine, è sempre il Comune che può sciogliere gli organi della ASP e nominare un commissario ed è il destinatario delle comunicazioni relative agli atti di alienazione e trasferimento di diritti reali su immobili o titoli della ASP superiori ad un certo valore.

Anche l'Emilia Romagna, nella nuova legge (n. 12/2013), attribuisce agli Enti locali una importante funzione di governo, di regolazione, programmazione, e verifica della rete dei servizi; la legge delle Marche, al pari di molte altre leggi regionali, limita le competenze dei Comuni, attribuendo loro solo il compito di "accertarsi" che le Ipab si attivino per l'adozione degli atti necessari alla trasformazione in ASP, e l'eventuale istituzione di nuove ASP; nel ddl del Lazio il Comune non esprime alcun parere sullo Statuto e sulle modifiche dello stesso, ed è sentito solo nel caso di gravi violazioni della normativa vigente o dello Statuto.

Gli organi delle ASP, variano nella maggioranza delle Regioni da due a tre, il presidente, il Consiglio di amministrazione e, talvolta, il collegio dei revisori. Molte leggi regionali, tra gli organi della ASP, prevedano espressamente, qualora disposto dagli Statuti o quando l'istituzione ha natura associativa (es. Toscana, Lombardia), l'assemblea dei soci. L'Emilia Romagna ha previsto, in via generale, tra gli organi di governo l'Assemblea dei soci, generalizzando un livello in precedenza previsto solo per le Ipab a base associativa<sup>29</sup>. Anche l'Abruzzo prevede, che presso ogni ASP, sia istituita un'Assemblea dei portatori di interesse costituita dai rappresentanti degli enti e dei soggetti originariamente previsti nelle tavole di fondazione o negli statuti. Ci sono, poi, alcune particolarità; per esempio, l'Emilia Romagna, con la legge di revisione del 2013, ha soppresso il Consiglio di amministrazione per le ASP unificate, sostituendolo con un Amministratore unico, che svolge le funzioni strategiche di indirizzo e verifica sulla gestione dell'Azienda. La Toscana prevede che tra gli organi delle ASP siano inclusi l'Assemblea dei soci (la cui presenza è comunque facoltativa) ed il Collegio dei Revisori. Anche la figura del Direttore non è obbligatoria e la ripartizione dei compiti è sostanzialmente rimessa alla determinazione operata nello Statuto dell'ASP.

Alcune Regioni (Lombardia, Toscana, FVG), nella loro legislazione, prevedono indicazioni sulla composizione dei consigli di amministrazione, e disciplinano anche (Toscana e Lombardia) una rappresentanza dei Comuni. La legge delle Marche e quella dell'Umbria, invece, non indicano alcun criterio sulla nomina e composizione dei Consigli di amministrazione; inoltre, nel caso dell'Umbria la legge rinvia agli statuti e, nel caso di Istituzioni

---

<sup>28</sup> Il Comune esprime parere sulla modifica delle finalità statutarie della Ipab nel caso in cui questa abbia esaurito le finalità statutarie o queste non siano più perseguibili, ma disponga ancora di risorse adeguate al mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico, anche inferiori a quelle previste dalla legge regionale (art.2 c.2 lett. a) e b)).

<sup>29</sup> Nel caso dell'Emilia è sempre presente come organo l'Assemblea dei soci, costituita da rappresentanti degli enti locali soci o, in luogo di essi, dai rappresentanti delle Unioni di Comuni, nonché dai Sindaci dei Comuni soci non rappresentati nelle forme associative e dai rappresentanti legali degli altri enti soci, o da loro delegati.

associative, all'assemblea dei soci, cui è demandata la nomina del Consiglio di amministrazione. Le Marche, nella loro legislazione, si limitano a indicare norme sulla incompatibilità<sup>30</sup>.

Con riferimento al regime di "estinzione", previsto nel caso in cui l'Istituzione abbia esaurito i suoi scopi o questi siano compiuti, le Regioni prevedono la messa in liquidazione con la nomina di un Commissario. Questa scelta appare comune a quasi tutte le Regioni.

Tuttavia, appare interessante segnalare la scelta di tipo diverso fatta dalla Toscana che – come si è detto – prevede, invece, che il regime della "estinzione" tipico delle Ipab si applichi anche alle ASP. Ricorrendo, infatti, le condizioni che non consentono la sopravvivenza della ASP, la legge Toscana, fa espresso rinvio al regime di estinzione delle Ipab, senza una procedura liquidatoria e senza ricorso ad un commissario liquidatore. Questa scelta potrebbe essere determinata dal fatto che il ricorso alla procedura della liquidazione, invece che all'estinzione, appare molto più onerosa e con tempi molto più lunghi. Così, anche il recente regolamento della Campania, prevede un procedimento di estinzione della ASP con procedura analoga a quello delle Ipab, con il ricorso al Commissario, solo nel caso in cui manchi un organo di amministrazione o vi sia l'inottemperanza anche parziale dell'amministrazione dell'azienda.

Molte leggi regionali, per esempio, delle Marche, Lombardia, Abruzzo, Toscana, Liguria, Campania, specificano che il rapporto del personale abbia natura privatistica.

Inoltre, alcune di esse, Lombardia, Toscana, Campania, pur prevedendo la natura privatistica del rapporto di lavoro, rinviano ad un "futuribile" comparto *ad hoc* della contrattazione collettiva, e, nelle more, dispongono espressamente la prosecuzione della tipologia contrattuale utilizzata nelle Ipab. A tal proposito, si rammenta che le Sezioni unite della Cassazione (Cass. Civ. sez. un. 14 ottobre 2009 n.21745) hanno precisato come, in attesa dell'istituzione di un comparto *ad hoc* per i dipendenti delle ex Ipab, dovranno applicarsi i CCNL del comparto degli Enti locali, qualora la funzione prevalente sia quella assistenziale, e, nel caso in cui la funzione prevalentemente sia di carattere sanitario o sia una RSA, quelli del comparto sanità.

La legge emiliana di revisione diversamente prevede che "alle ASP si applicano le norme valevoli per l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni di cui all' [articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nonché le disposizioni statali e regionali in materia di finanza pubblica ed i principi di contenimento della spesa".

Il Friuli V.G. (con la legge n. 19 del 2003), in controtendenza rispetto alle altre Regioni, aveva già previsto espressamente l'applicazione del CCNL dei comparti pubblici, escludendo comunque un regime privatistico del rapporto di lavoro. Questa disposizione è stata espressamente modificata, rispetto alla disciplina pregressa, al fine di garantire, presso le future aziende, la continuità della disciplina contrattuale esistente presso le attuali istituzioni e per

---

<sup>30</sup> Per un approfondimento sui Consigli di amministrazione delle ex IPAB si rinvia a D. Corrà, *La riconduzione delle Ipab*, op. cit.; G. Gandini, *L'evoluzione della governance nel processo di evoluzione delle IPAB*, in [www.unibs.it](http://www.unibs.it), 2006.

rendere possibile la mobilità del personale nel contesto del comparto unico, ovvero del comparto della sanità.

Il tipo di contrattazione a cui si fa ricorso è particolarmente rilevante se si considera che circa il 90% della spesa in bilancio di queste istituzioni, per la loro stessa natura, è rappresentato dal personale. La vocazione di queste istituzioni è quella di svolgere, per conto dei Comuni, servizi esternalizzati, il cui costo è in gran parte proprio rappresentato dalla voce del personale. Si tratta di servizi che i Comuni non sono in grado di assicurare o non possono assicurare, dato l'alto costo di personale che questi presentano e che, pertanto, devono esternalizzare nel tentativo di ridurre le spese.

Le cooperative ed i soggetti del terzo settore, che svolgono attività in concorrenza con le ASP, applicano, diversamente da queste ultime, una contrattazione il cui costo è inferiore rispetto al CCNL degli enti locali che è quello che si applica ordinariamente al personale delle ASP. Questa situazione genera una forte sperequazione tra i diversi soggetti che partecipano all'attività di gestione ed erogazione dei servizi socio-assistenziali in un medesimo territorio. Appare, infatti, difficile che le ASP possano essere concorrenziali con i soggetti del terzo settore nell'acquisire servizi esternalizzati dai Comuni, se al loro personale continuerà ad essere applicato il CCNL del comparto pubblico Enti Locali, che presenta costi più alti di quelli del personale del terzo settore. Le ASP dovrebbero, in tal senso, affrontare i medesimi costi di un Comune per svolgere un servizio, per il quale il Comune con l'esternalizzazione cerca di ridurre. Sarebbe pertanto opportuno che per l'affidamento dei nuovi servizi fosse possibile ricorrere alle medesime forme contrattuali cui fanno già ricorso i soggetti del terzo settore.

## 6. Conclusioni

La situazione delle ex IPAB, ASP e fondazioni presenta molte criticità dovute a diversi fattori, tra cui – come si è detto – spicca la poca chiarezza sul regime giuridico dei dipendenti. Con riferimento a questo aspetto si segnala, infine, che mal si concilia la collocazione di queste istituzioni in un ambito nel quale sul costo del personale graverebbero le previsioni del patto di stabilità che rischiano di tradursi in una impossibilità per queste Istituzioni di rispettare gli *standard* quali-quantitativi dei propri servizi e sulla loro stessa capacità di sopravvivenza.

Da ultimo, una breve riflessione può essere fatta a proposito del regime fiscale delle Ipab. Va, infatti, considerato che l'art. 4 del d.lgs. n. 207/2001 prevedeva una esenzione riferita a tutti gli atti di trasformazione del regime giuridico delle Ipab, prorogata fino al 31 dicembre 2008. Pertanto, la trasformazione delle Ipab operata dopo tale data non incontrerà le disposizioni di favore fiscale originariamente previste dalla legislazione statale.

Tuttavia, in applicazione dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 207/2001, senza tenere conto di alcuna scadenza, le Regioni possono prevedere delle norme fiscali di favore (*"I comuni, le province, le Regioni ... possono adottare nei confronti delle istituzioni riordinate in aziende pubbliche di servizi alla persona o in persone giuridiche di diritto privato, la riduzione e l'esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza"*). A questo proposito, il Veneto, pur non avendo una specifica legge



di riordino, ma vantando una importante presenza di queste Istituzioni sul suo territorio, è intervenuto con legge regionale n. 27 del 2006 (*Disposizioni in materia di tributi regionali*), con la quale ha previsto (art. 6) agevolazioni IRAP per le aziende pubbliche di servizi alla persona succedute alle Ipab. In particolare, la legge veneta prevedeva che dal 1° gennaio 2008, le aziende di servizi alla persona succedute alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab) godano di una riduzione dell'aliquota dell'IRAP nella misura massima di un punto percentuale da determinare nell'ambito della legge regionale tributaria per l'anno 2008.

La risoluzione delle problematiche, connesse alle ex IPAB, ASP e Fondazioni, potrebbe rappresentare un significativo contributo al crescente bisogno di accoglienza sempre più diffuso nel territorio, anche considerando che queste istituzioni assicurano la gestione di circa un terzo dei posti letto convenzionati per i cittadini anziani in situazione di fragilità.

Pertanto la mancanza di una visione strategica di carattere generale sulla questione in oggetto, può compromettere il ruolo rilevante che le Ipab possono giocare nell'ambito della erogazione e della gestione dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari e dei servizi per l'infanzia.