

REPUBBLICA ITALIANA

Regione Siciliana



ASSESSORATO DELLA FAMIGLIA,
DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL
LAVORO

Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali

DISEGNO DI LEGGE

RECANTE

“Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e
beneficenza”

Relazione introduttiva al disegno di legge di iniziativa governativa

On.li Colleghi,

L'ultimo intervento legislativo della Regione Sicilia in merito alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza è stato attuato con la L.R. n°22 del 1986 avente ad oggetto il "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia" e finalizzato ad attuare una riforma delle Opere Pie volta ad assicurarne una migliore organizzazione.

Da allora ad oggi a determinare la forte esigenza di intervento ulteriore in materia è intervenuta la Corte Costituzionale. Con la sentenza n°396/1988 la Suprema Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Crispi la quale riconosce la natura pubblica di tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza. La norma infatti si pone in contrasto con l'art. 38 della Costituzione il quale recita "l'assistenza privata è libera".

Di qui l'esigenza di procedere ad un riordino ulteriore delle Istituzioni al fine di verificare, caso per caso, quando vi sono i presupposti per il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico e quando, invece, sia opportuno riconoscere alle stesse natura privata.

A livello nazionale si è proceduto in tal senso con la legge delega n°328 del 2000 e con il successivo decreto legislativo n°207/2001. In particolare il d.lvo 207 ha disposto la trasformazione in Aziende pubbliche di servizi alla persona delle IPAB in possesso dei requisiti per il mantenimento della natura pubblicistica ed inoltre ha previsto, per quelle non aventi le suddette caratteristiche, la trasformazione in associazioni o fondazioni di Diritto privato.

Per le Regioni a Statuto speciale il legislatore nazionale ha stabilito inoltre, con n l'art. 27 del d.lvo 207/2001 il riordino delle Ipb ai sensi degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

Il Disegno di legge si pone come obiettivo quello di consentire il riordino delle Istituzioni Pubbliche in conformità a quanto disposto dalla Corte Costituzionale prima e dal legislatore nazionale poi ed è frutto di un ampio confronto con tutti gli attori del sistema, confronto che ha tenuto acceso il dibattito nel corso della conferenza regionale delle politiche sociali tenutasi a Giardini Naxos il 29 e 30 marzo scorso.

Alla luce di quanto esposto il DDL prevede che, entro 12 mesi dall'entrata in vigore le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza possano: a) trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona se hanno un volume di entrate pari o superiore a 500 mila euro; b) accorparsi tra loro per

raggiungere tale volume di entrate e trasformarsi in Aziende pubbliche di servizi alla persona; c) trasformarsi in associazioni o fondazioni di diritto privato qualora non abbiano il volume di entrate richiesto; d) estinguersi.

L'obiettivo che ci si propone è dunque quello di creare modelli organizzativi più efficienti garantendo il mantenimento della natura pubblicistica a quelle Ipab che svolgano effettivamente attività di assistenza e beneficenza e consentendo l'accorpamento e di conseguenza una più efficace ed efficiente organizzazione a quelle collocate in zone limitrofe e con un volume di entrate molto ridotto.

Nel caso di estinzione, è prevista la devoluzione del patrimonio e del personale delle Ipab al Comune nel quale ha sede l'Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza estinta in base alle esigenze relative alla dotazione organica dello stesso rideterminate entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge; alle altre istituzioni assistenziali di cui all'articolo 26 della legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986 o ad enti o istituzioni senza fini di lucro che abbiano nel loro oggetto sociale il perseguimento di attività di carattere socio-assistenziale.

Da una prima proiezione effettuata sui dati di bilancio in possesso dell'Assessorato, oltre il 50 per cento delle IPAB saranno accorpate o trasformate.

Il disegno di legge disciplina inoltre l'organizzazione delle Aziende pubbliche di servizi alla persona alle quali è consentito l'ampliamento delle attività per il cui esercizio si possono avvalere anche del privato sociale.

E' consentita l'alienazione del patrimonio non direttamente utilizzato per lo svolgimento delle attività ed il ricavato può essere destinato al potenziamento dei servizi o al finanziamento del piano di rientro.

Le Regione esercita le funzioni di vigilanza e controllo. Gli atti amministrativi più importanti adottati dalle Ipab sono soggetti a controllo di legittimità.

Alle future aziende di servizi alla persona è fatto obbligo di presentare un piano triennale di risanamento aziendale per la copertura delle esposizioni debitorie. A tal fine il DDL rinvia ad un successivo decreto Presidenziale con il quale saranno stabilite le relative linee di attuazione.

La Regione concorre al risanamento delle esposizioni debitorie accertate alla data dell'avvenuta trasformazione delle Ipab trasformate in Aziende pubbliche di servizi alla persona, con un impegno finanziario di 2 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2011-2012-2013, condizione per l'accesso al contributo è la sottoscrizione di un accordo con l'Assessorato competente, che attraverso il suddetto piano di risanamento aziendale, preveda l'azzeramento delle esposizioni debitorie entro il 31/12/2013.

Per le Aziende pubbliche di servizi alla persona è previsto, altresì, un contributo ordinario della Regione alle spese di funzionamento.

A tal fine l'articolo 9 istituisce un apposito Fondo e demanda all'Assessore per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro la definizione dei criteri di riparto. I parametri di riferimento sono genericamente individuati nell'attività svolta e nei relativi costi, in quanto ci si trova in presenza di un sistema in evoluzione che dovrebbe portare in tempi brevi alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

sociali e delle relative tariffe, di cui bisognerà tenere conto per definire la misura del contributo regionale.

Si prevede comunque che i suddetti criteri tengano conto dei processi di mobilità del personale a tempo indeterminato proveniente da altre Istituzioni Pubbliche di assistenza e beneficenza o Aziende a seguito di procedimenti di fusione, accorpamento o estinzione, ciò al fine di favorire i processi di assorbimento del personale delle IPAB che si estinguono e garantire quindi il mantenimento dei livelli occupazionali attuali.

Testo del disegno di legge

“Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”

Art. 1

Oggetto ed ambito di applicazione

1. La presente legge ha come oggetto la trasformazione e l'organizzazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.), al fine di garantire una efficace ed efficiente gestione attraverso l'autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibile con il nuovo assetto organizzativo. In particolare, essa ha come finalità la definizione dell'inserimento delle predette Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella programmazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto dall'articolo 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328 e la determinazione dei criteri e delle modalità di trasformazione delle stesse in Aziende pubbliche di servizi alla persona o in fondazioni o associazioni di diritto privato, regolandone altresì i relativi profili contabili e patrimoniali.

Art. 2

Trasformazione

1. Entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che hanno un volume di entrate ordinarie risultanti dal conto consuntivo relativo all'anno precedente, pari o superiore a 500.000 euro, devono essere trasformate in Aziende pubbliche di servizi alla persona;
2. Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che non hanno il volume di entrate di cui al precedente comma 1 possono:
 - a) fondersi o incorporarsi con altre Istituzioni pubbliche di

assistenza e beneficenza per raggiungere il volume di entrate richiesto al fine di trasformarsi in Aziende pubbliche di servizi alla persona;

b) trasformarsi in associazioni o fondazioni di diritto privato qualora, pur ricorrendo a fusione o incorporazione, non raggiungano il requisito economico richiesto;

c) estinguersi, qualora nel termine previsto dal comma 1 non si trasformano in Aziende pubbliche di servizi alla persona né in associazioni o fondazioni di diritto privato.

3. Le deliberazioni previste dal precedente comma 2 devono essere trasmesse all'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro per l'approvazione.

4. Il patrimonio, compatibilmente con gli atti di fondazione, il personale ed i saldi finanziari della liquidazione, comprese le obbligazioni giuridiche attive e passive sussistenti alla data della liquidazione, delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza estinte sono devoluti, per lo svolgimento di attività nel campo socio-assistenziale:

a) al Comune nel quale ha sede l'Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza estinta in base alle esigenze relative alla dotazione organica dello stesso rideterminate entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge;

b) alle altre istituzioni assistenziali di cui all'articolo 26 della legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986 o ad enti o istituzioni senza fini di lucro che abbiano nel loro oggetto sociale il perseguimento di attività di carattere socio-assistenziale.

5. Con decreto del Presidente della Regione, previa delibera di Giunta, su proposta dell'Assessore regionale per la famiglia, delle politiche sociali ed il lavoro da emanarsi entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, sono stabilite le procedure e le modalità che devono essere effettuate per la

trasformazione, fusione o estinzione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e per le devoluzioni di cui al comma 4.

Art. 3

Organizzazione delle Aziende pubbliche di servizi alla persona

1. L'Azienda pubblica di servizi alla persona ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica e non ha fini di lucro.
2. Le Aziende pubbliche di servizi alla persona esercitano tutte le attività previste dalla legislazione regionale in materia di servizi sociali e socio-sanitari per le quali siano in possesso dei requisiti e delle autorizzazioni previste dalle vigenti norme in materia. Le predette attività possono essere effettuate direttamente, in convenzione o in co-gestione con enti pubblici o con le istituzioni assistenziali di cui all'articolo 26 della legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986 o con enti o istituzioni senza fini di lucro che abbiano nel loro oggetto sociale il perseguimento di attività di carattere socio-assistenziale.
3. La composizione, il funzionamento, le competenze dei consigli di amministrazione delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, nonché la nomina e le funzioni del presidente sono disciplinati dai rispettivi statuti, che devono essere adottati in conformità alle previsioni della presente legge e nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, degli interessi originari e della territorialità.
4. Alla nomina degli organi delle Aziende pubbliche di servizi alla persona si provvede con decreto dell'Assessore regionale alla famiglia, alle politiche sociali ed al lavoro. Qualora entro 45 giorni dalla scadenza del consiglio d'amministrazione non venga effettuata la designazione di uno o più componenti, l'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali ed del lavoro procede alla nomina del Consiglio d'amministrazione ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n°5 del 1978. Nella ipotesi in cui non vi siano i presupposti per l'applicazione del citato art.

- 8 l'Assessore regionale alla famiglia, alle politiche sociali ed al lavoro nomina un commissario straordinario che dura in carica un anno.
5. Il regolamento di organizzazione è adottato dal consiglio di amministrazione e, in particolare, deve contenere:
 - a) l'articolazione della struttura organizzativa;
 - b) la definizione dei requisiti e delle modalità di assunzione del personale nel rispetto di quanto previsto in materia di contratti collettivi;
 - c) ogni altra funzione organizzativa.
 6. Il consiglio, inoltre, è tenuto ad adottare ogni altro regolamento previsto dallo statuto e dalle altre disposizioni di legge.
 7. Le aziende pubbliche di servizi alla persona devono approvare il bilancio annuale ed il rendiconto annuale della gestione, in conformità a quanto previsto dal regolamento di contabilità approvato con Regio Decreto 5 febbraio 1891, n. 99.

Art. 4

Personale

1. Le Aziende pubbliche di servizi alla persona subentrano nei diritti e nelle obbligazioni relativi a tutti i rapporti di lavoro, a tempo indeterminato o determinato, col personale dipendente dalle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.
2. Alle Aziende pubbliche di servizi alla persona si applica il comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207.
3. Le assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, sono consentite limitatamente ai posti previsti nella dotazione organica e previa motivata autorizzazione dell'Assessorato regionale della

famiglia, delle politiche sociali e del lavoro. L'autorizzazione è subordinata alla verifica della effettiva necessità derivante dalla gestione dei servizi da effettuare, dalla capacità di indebitamento che ne consegue e comunque nel rispetto degli standards previsti dall'articolo 19 legge regionale 9 maggio 1986, n. 22.

4. Sono vietate le assunzioni di personale a tempo indeterminato per le aziende che presentano un disavanzo di amministrazione nell'ultimo bilancio approvato.

Art. 5

Patrimonio

1. Il patrimonio delle Aziende pubbliche di servizi alla persona è costituito da tutti i beni, mobili ed immobili, ad esse appartenenti, nonché da tutti i beni acquisiti a qualsiasi titolo.
2. Compatibilmente con gli atti di fondazione, il patrimonio non direttamente utilizzato per lo svolgimento delle attività può essere alienato mediante asta pubblica ed il ricavato deve essere destinato al potenziamento dei servizi socio assistenziali e socio sanitari dell'ente e/o al finanziamento del piano di rientro di cui al successivo articolo 8.
3. Il patrimonio non direttamente utilizzato per lo svolgimento delle attività, può essere dato in concessione mediante procedure ad evidenza pubblica alle istituzioni assistenziali di cui all'articolo 26 della legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986 o ad enti o istituzioni senza fini di lucro che abbiano nel loro oggetto sociale il perseguimento di attività di carattere socio-assistenziale.
4. Gli atti di cui ai precedenti commi 2 e 3 devono essere preventivamente autorizzati dall'Assessore regionale della famiglia, politiche sociali e lavoro.
5. All'atto della trasformazione le Aziende pubbliche di servizi alla persona sono tenute a redigere un nuovo inventario dei beni ed a deliberare un piano di utilizzazione. L'inventario deve, inoltre, riportare:

- a) gli immobili di valore storico, artistico, monumentale ed ambientale;
- b) la destinazione prevista nelle tavole di fondazione;
- c) la destinazione originaria degli immobili.

Art. 6

Vigilanza e controllo

1. L'Azienda pubblica di servizi alla persona è soggetta a vigilanza e controllo da parte dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro.
2. L'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro può disporre ispezioni anche per verificare la corrispondenza dell'attività svolta dalle Aziende pubbliche di servizi alla persona sotto il profilo della correttezza amministrativa, del perseguimento degli obiettivi e della qualità delle prestazioni erogate, da improntarsi a criteri di efficienza, efficacia e produttività.
3. L'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro può nominare commissari ad acta in tutti i casi di accertata inadempienza degli organi delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e/o delle Aziende pubbliche di servizi alla persona.
4. Sono sottoposti al controllo di legittimità da parte dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro gli atti dell'Azienda pubblica di servizi alla persona relativi alle materie sotto elencate:
 - a) statuto e relative modifiche;
 - b) bilancio preventivo e relative variazioni e conto consuntivo;
 - c) dotazione organica, modifica della dotazione e regolamento del personale;
 - d) assunzioni di personale a tempo indeterminato;
 - e) atti di disposizione del patrimonio immobiliare;
 - f) atti di trasferimento a terzi di diritti reali sugli immobili di proprietà;
 - g) convenzioni eccedenti l'anno;
 - h) fusioni e incorporazioni;

- i) estinzione dell'Azienda;
- l) nomine e incarichi.

5. Gli atti di cui al comma 4 sono trasmessi all'Assessorato regionale entro 15 giorni dalla loro adozione e sono approvati o annullati con provvedimento del Dirigente Generale da adottarsi entro trenta giorni dalla ricezione. Tutti gli atti soggetti a controllo vanno pubblicati il primo giorno festivo successivo all'adozione all'albo del comune dove ha sede l'Azienda pubblica di servizi alla persona e all'albo proprio della medesima Azienda, ove esistente.

Art. 7

Responsabilità

1. Il protrarsi, per un biennio consecutivo, di una situazione di perdita, comporta lo scioglimento del consiglio di amministrazione con decreto dell'Assessore regionale alla famiglia, alle politiche sociali ed al lavoro, e la nomina di un commissario per la temporanea gestione ordinaria e straordinaria dell'Azienda pubblica di servizi alla persona. Il Commissario ha il compito di riportare a pareggio il conto consuntivo e, in caso di esito negativo, di provvedere con il seguente ordine di priorità:
 - a) alla fusione con altra Azienda pubblica di servizi alla persona;
 - b) alla trasformazione in associazione o fondazione di diritto privato senza scopo di lucro, secondo quanto previsto dalle norme della presente legge;
 - c) ad avviare il procedimento di estinzione qualora sia accertata l'impossibilità di procedere ai sensi di quanto precede.

Art. 8

Piano di ripianamento delle esposizioni debitorie

1. Le Aziende pubbliche di servizi alla persona devono procedere alla copertura delle esposizioni debitorie accertate

alla data dell'avvenuta trasformazione, predisponendo apposito piano triennale di risanamento finanziario aziendale.

2. Il piano aziendale di risanamento, le cui linee di attuazione saranno definite con apposito decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale alla famiglia, alle politiche sociali e al lavoro, è deliberato con riguardo alle nuove entrate, tenendo anche conto di eventuali dismissioni di beni patrimoniali non direttamente utilizzati per le attività assistenziali, secondo quanto stabilito dalle norme della presente legge.
3. Al fine di contribuire al ripiano delle esposizioni debitorie delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, accertate alla data dell'avvenuta trasformazione, è istituito, per il triennio 2011-2013, un fondo transitorio di 2.000 milioni di euro annui la cui ripartizione tra le Aziende interessate è disposta con decreto dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro. L'accesso alle risorse del Fondo di cui al presente comma è subordinato alla sottoscrizione di apposito accordo tra il medesimo Assessorato e l'Azienda, che approva il piano aziendale di risanamento di cui al comma 2, comprensivo del piano di rientro dalle esposizioni debitorie pregresse entro il 31/12/2013.
4. Gli organi di amministrazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nelle more della trasformazione in Aziende pubbliche di servizi alla persona, adottano, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, apposita deliberazione di ricognizione della sussistenza di obbligazioni pregresse risultanti da impegni assunti o da atti certi.
5. Agli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati in 2.000 milioni di euro annui per il triennio 2011-2013, si provvede, per il biennio 2011-2012, per l'importo di 1.000 milioni di euro mediante riduzione delle disponibilità dell'U.P.B. 6.2.1.3.3 (cap. 183307) e per il residuo importo di 1.000 milioni di euro mediante riduzione delle disponibilità dell'U.P.B. 6.2.1.3.1 (cap. 183306) del

bilancio della Regione per il triennio 2010-2012. Per l'esercizio finanziario l'anno 2013 si provvede nell'ambito della manovra definita con legge finanziaria per il medesimo anno.

Art. 9

Fondo per il funzionamento delle Aziende pubbliche di servizi alla persona

1. E' istituito, a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, un Fondo per il funzionamento delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, la cui quantificazione è determinata annualmente con legge di bilancio.
2. L'Assessore per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, con decreto da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, individua i criteri per la ripartizione del Fondo alle Aziende pubbliche di servizi alla persona tenendo conto, oltre che dell'attività svolta e dei relativi costi, della mobilità del personale a tempo indeterminato proveniente da altre Istituzioni Pubbliche di assistenza e beneficenza o Aziende a seguito di procedimenti di fusione, accorpamento o estinzione.
3. Per il triennio 2011-2013 la spesa per le finalità del presente articolo è valutata in 6.379 milioni di euro annui; al relativo onere si provvede, per il biennio 2011-2012 a valere sulle disponibilità dell'U.P.B. 6.2.1.3.3 (cap. 183307) del bilancio della Regione per il triennio 2010-2012, per gli anni successivi si provvede con legge di bilancio.
4. Le risorse di cui al presente articolo possono essere destinate, fino al completamento delle trasformazioni di cui all'articolo 2, alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, per le finalità previste dall'articolo 1 della legge regionale 26 luglio 1982, n. 71 e successive modifiche ed integrazioni.

Art. 10

Consorzi fra Aziende di Servizi pubblici alla persona

1. Al fine di dotare il territorio della Regione di servizi socio-assistenziali integrati, il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, può costituire consorzi obbligatori fra Aziende di Servizi pubblici alla persona ricadenti nell'ambito dello stesso distretto socio-sanitario o di distretti socio-sanitari contigui. Al Consorzio possono aderire i Comuni, le Province, i distretti socio-sanitari, nonché le istituzioni socio-assistenziali iscritte nei relativi albi regionali ed in possesso dei requisiti previsti dalla legge.
2. Con decreto dell'Assessore regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono individuati modelli, tipologie e territorialità dei servizi che i rispettivi consorzi dovranno presentare.

Art. 11

Norme finali

3. Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza si avvalgono degli uffici regionali, delle agenzie, delle società e degli enti della Regione Siciliana per l'attuazione delle procedure di trasformazione previste dalla presente legge e per la predisposizione dei piani di risanamento.

L'ASSESSORE
(On.le Nicola Leanza)