

**OGGETTO:**

**Funzioni delegate di vigilanza sulle IPAB e sulle persone giuridiche di diritto privato.**

Premesso che l'art. 115 della L.R. 5/2001 ha tra l'altro delegato alle Province la vigilanza amministrativa e il controllo sugli organi delle IPAB, in via transitoria sino all'emanazione di apposita norma regionale di attuazione del D.Lgs. 207/2001, e il controllo previsto dagli artt. 23 e 25 del codice civile sulle persone giuridiche private operanti in campo socio-assistenziale.

Rilevato che sulla base di apposite indicazioni della Giunta regionale le funzioni sono state svolte fino al 31-12-2001, in regime di avvalimento, dalla struttura regionale competente.

Ravvisata la necessità, con la scadenza del suddetto termine e quindi con la piena operatività in materia da parte delle Province, di fornire indicazioni e indirizzi in base ai quali esercitare tali funzioni, nell'attesa della predisposizione della normativa regionale che provveda a trasformare le attuali IPAB secondo le indicazioni del D. Lgs. 207.

Tutto ciò premesso,

vista la L. 6972/1890;

vista la L.R. n. 62/95;

vista la L. R. n. 5/2001;

la Giunta regionale unanime,

**d e l i b e r a**

di approvare i criteri e le modalità per l'esercizio delle funzioni delegate alle Province di vigilanza e controllo sulle IPAB e sulle persone giuridiche di diritto privato così come di seguito definito.

**VIGILANZA SUGLI ORGANI E SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELLE IPAB.**

Punto nodale per verificare quale norma trovi applicazione e di conseguenza quali siano le modalità del controllo è l'interpretazione dell'art. 21 del D.Lgs. 207/2001 che da una parte abroga la disciplina delle IPAB prevista dalla legge 6972/1890 e dall'altra dispone nel periodo transitorio l'applicazione delle disposizioni previgenti in quanto non contrastanti con i principi della libertà dell'assistenza, con i principi della legge e con le disposizioni dello stesso decreto legislativo. Occorre pertanto stabilire quali delle disposizioni previgenti (legge 6972 e reg. amm.) seguitino ad applicarsi.

La risposta nasce dall'esame complessivo dell'insieme delle norme che regolano la materia avendo riguardo sia allo scopo che perseguono, sia ad una visione sistematica delle stesse e delle altre che concorrono a costituire l'ordinamento giuridico, sia alle motivazioni storico-politiche per cui sono state introdotte.

Le norme da tenere in considerazione sono:

- capitolo V della legge 6972/1890 e relativi articoli del Reg. Ammin.;
- leggi 127/97 e 191/98;
- art. 30 della legge 328/2000;
- art 21 del D.Lgs. 207/2001;

#### - CONSIDERAZIONI GENERALI.

Per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità e il controllo sostitutivo sugli atti obbligatori per legge si precisa che la materia troverà definizione in apposita legge regionale in fase di elaborazione.

Nel merito occorre considerare come la vigilanza sulle IPAB fosse normata parallelamente alla tutela, cioè con il controllo di legittimità e di merito sugli atti. Era in sostanza in una generale ottica di penetrante controllo dello Stato sulle formazioni minori che trovava regolazione la vigilanza di cui al capitolo V della legge 6972/1890.

Peraltro ripetutamente la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare come il regime giuridico delle IPAB sia caratterizzato dall'intrecciarsi di una disciplina pubblicistica in funzione di controllo con una notevole permanenza di elementi privatistici che conferisce loro un'impronta assai peculiare rispetto agli altri enti pubblici, enti quindi che hanno conservato caratteri propri dell'organizzazione civile, e per i quali si ritiene che le modalità di vigilanza debbano necessariamente trovare una definizione che di tale natura tenga conto.

Questo sistema, come detto, è stato in larga parte modificato prima con le cosiddette "leggi Bassanini" ed ora con la legge 328/2000 ed il successivo D. Lgs. 207/2001.

Un altro fondamentale aspetto da considerare è il futuro quadro istituzionale che il D.Lgs. 207/01 prevede per le attuali IPAB: il mantenimento di una rilevanza pubblica per quelle che per dimensioni e capacità patrimoniale e gestionale saranno destinate a trasformarsi in aziende pubbliche di servizi alla persona; la generale privatizzazione per le altre.

Il sistema di controlli transitoriamente vigente fino alla definizione di questo passaggio istituzionale dovrà pertanto necessariamente tener conto sia della attuale particolare natura delle IPAB sia del futuro assetto e della futura natura giuridica susseguente alla trasformazione delle stesse.

Si ritiene inoltre di porre attenzione alle attività effettivamente svolte dalle attuali IPAB e ai controlli che per tali attività vengono già effettuati: qualora si tratti di presidio socio-assistenziale, così come definito dalla normativa regionale, l'ente è ora soggetto al controllo della Commissione di vigilanza delle A.S.L. per quanto riguarda il rispetto degli standard strutturali e gestionali inerenti all'attività; è soggetto inoltre ai normali controlli di polizia sanitaria e degli organi dello Stato secondo le rispettive competenze, così come è soggetto ai controlli delle autorità comunali e scolastiche l'ente operante in campo scolastico.

Infine assume rilevanza la fine cui è diretta la vigilanza delegata alle Province ai sensi della L.R. 5/2001 e le relative conseguenze giuridiche. Dei fini previsti dall'art. 44 della l. 6972/1890 residua quello relativo al controllo sul regolare andamento

dell'amministrazione in relazione al proprio scopo statutario, le cui conseguenze giuridicamente rilevanti si concretizzano nella segnalazione alla Direzione regionale Politiche Sociali di fatti che eventualmente portino all'assunzione da parte della Giunta regionale di provvedimenti in ordine alla sospensione o allo scioglimento del consiglio di amministrazione e alla nomina del commissario straordinario.

Va infatti segnalato come dal combinato disposto del comma 1, lett. r), n.2, dell'art. 114, del comma 3, lett. a, n.1, dell'art. 115 della L.R. n. 5 del 15 marzo 2001, che modifica e integra la L.R. n. 44/2000, e dell'art. 34 della L.R. n. 62/95 viene delegata alle Province la sola vigilanza amministrativa inerente il regolare andamento delle istituzioni in relazione ai propri fini e l'osservanza delle norme che ne regolano la vita istituzionale, ferma restando in capo alla Regione la competenza per l'attività sostitutiva, come del resto già previsto in vigore dell'intero citato art. 34 della L.R. n. 62/95.

Ciò premesso, alcuni punti fermi possono pertanto essere così determinati:

- a) l'evoluzione del complessivo quadro normativo sugli enti assistenziali pubblici e privati, anche alla luce del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale dal quale non può disgiungersi l'affermazione di un principio di diretta responsabilità, porta a considerare sempre meno significativo l'interesse pubblico ad effettuare pregnanti attività di controllo burocratico per un crescente favore verso forme di verifica della gestione in regime di autonomia e responsabilità delle formazioni sociali;
- b) l'esigenza che venga esperita dalle Amministrazioni Provinciali un'attività di vigilanza;
- c) che la stessa sia indirizzata esclusivamente alla tutela degli interessi che l'ordinamento ritiene rilevanti;

#### - INDICAZIONI OPERATIVE.

Occorre definire il campo operativo della vigilanza delegata in capo alle Province in relazione alla fase transitoria attualmente in corso, che si può suddividere in attività di verifica e in un'attività di acquisizione di informazioni:

##### a)- attività di verifica.

In base all'art. 50 della legge 6972/1890, da ritenersi in vigore per tale parte, la Provincia può effettuare verifiche negli uffici e sugli atti delle IPAB.

Come peraltro già detto, tali attività dovranno esclusivamente essere indirizzate alla verifica del corretto funzionamento dell'ente in relazione al fine statutario e del compimento degli atti obbligatori previsti dalla normativa vigente (es. bilanci). Dovranno essere effettuate con modalità e vertere su atti a tali fini congruenti e quindi limitate all'esame di attività e di atti fondamentali o di grande rilievo istituzionale, con l'esclusione di qualunque esame nel merito degli stessi.

Tale attività dovrà, di norma, essere svolta al sorgere di eventi eccezionali di cui si venga a conoscenza su indicazione della Regione o di altro ente pubblico quando si ritengano sussistere fondati elementi. Una volta acquisiti elementi che concretizzino ipotesi di sviamento dell'attività rispetto ai propri fini, verrà inviata apposita relazione alla Regione con le proprie proposte in merito ai provvedimenti da assumere.

Considerato inoltre che è tuttora esercitato dal CO.RE.CO. il controllo di legittimità sugli atti delle IPAB, qualora si riscontrassero evidenti vizi sugli atti comunque esaminati, sorgerà l'obbligo di segnalazione alla Regione per gli eventuali provvedimenti qualora si evidenziassero gravi conseguenze per la vita dell'Ente.

Si ritiene infatti da escludere una legittimazione della Provincia ad impugnare tali atti davanti al TAR, non essendo la stessa portatrice di diritti soggettivi o interessi legittimi in materia né essendo tale possibilità prevista per legge, e parimenti da escludere, in mancanza di specifica norma, qualunque ipotesi di sospensione di efficacia degli atti.

b) - attività di acquisizione di informazioni.

La Provincia ha pieno titolo a richiedere ed ottenere dall'IPAB ogni informazione utile alla funzione di vigilanza, diretta come detto alla verifica del corretto funzionamento in relazione ai fini statutari. Tale potere, alla luce di quanto premesso, dovrà essere esercitato, in via generale e ordinaria, limitatamente agli atti fondamentali che ineriscono la vita dell'ente, ad esempio i bilanci, le transazioni di rilevante importo, i contratti di appalto che incidono significativamente sul patrimonio. Si ritengono esclusi gli atti di ordinaria amministrazione o meramente esecutivi, compresi quelli inerenti il personale.

Rientra nell'attività di vigilanza di verificare che sia rispettato il vincolo di destinazione, indicato dal fondatore, sul patrimonio delle IPAB tenendo presente che, sia esso indisponibile sia disponibile, deve concorrere alla realizzazione delle attività istituzionali dell'Ente.

A tale scopo le IPAB sono tenute in base alla circolare 13/ASA del 22 settembre 1998 del Presidente della Giunta regionale ad inviare alle Province copia dei propri atti deliberativi e dei conseguenti atti negoziali concernenti le operazioni patrimoniali.

#### - CONTROLLO SUGLI ORGANI.

Come stabilito dall'art. 115 della Legge regionale n. 5/2001, alle Province competono:

- le nomine dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione delle IPAB che i rispettivi statuti attribuiscono alla competenza della Regione ovvero che ad essa sono demandate in forza della legge regionale n. 15 del 26 marzo 1976 (quelle precedentemente attribuite dagli statuti ai Prefetti o ad altri organi statali);
- la verifica, secondo le modalità che ogni Provincia riterrà opportune, della conformità della composizione dell'organo amministrativo alle disposizioni statutarie e della sua regolare costituzione entro i termini previsti dalla legge 15 luglio 1994, n. 444;
- la verifica dell'esistenza di eventuali casi di incompatibilità o di ineleggibilità dei membri del consiglio di amministrazione;
- la dichiarazione di decadenza dei membri dei consigli di amministrazione; in tale funzione andranno osservate le disposizioni previste dagli artt. 11 e 14 della L. 17/07/1890 n. 6972 e dell'art. 20 del reg. amm. del 1891.

#### FUNZIONI DI CONTROLLO PUBBLICO SULLE PERSONE GIURIDICHE DI DIRITTO PRIVATO.

Il controllo delegato dalla L. R. n. 5/2001 si rivolge alle Istituzioni, già IPAB, che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato in via giudiziale ovvero ai sensi delle LL.RR. n. 10 e 11 del 1991 e della D.G.R. n. 1-3615 del 31 luglio 2001.

Per delineare i confini del controllo, a maggior ragione in presenza di organismi privati costituiti per libera volontà di cittadini tutelata a livello costituzionale (art. 18), anche per tali enti si richiamano le considerazioni sopra riportate inerenti la necessità di un esame complessivo delle norme, compresi gli artt. 23 e 25 del codice civile, secondo i criteri teleologico, sistematico e storico.

Occorre innanzi tutto osservare come il controllo pubblico assuma caratteristiche differenti a seconda che si eserciti su associazioni ovvero su fondazioni; nel primo caso avrà lo scopo di evitare che si arrechi pregiudizio ad interessi esterni all'ente, nel secondo quello di protezione dell'interesse diretto dell'ente.

Per le associazioni l'intervento pubblico delegato alla Provincia riguarda quello normato all'art. 23 del codice civile, che prevede la possibilità di sospendere le deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume.

Resta quindi escluso il controllo sulla legittimità degli atti e sulla loro conformità all'atto costitutivo o allo statuto rimesso all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria; tanto più è escluso ogni esame di merito così come resta esclusa la legittimazione

all'azione di annullamento; pertanto ove si ritenga che una deliberazione sia in contrasto con l'atto costitutivo o lo statuto la stessa dovrà essere inviata al pubblico ministero per l'esercizio dell'azione di cui all'art. 23 del codice civile.

Per quanto riguarda le modalità con cui il suddetto controllo può esercitarsi, alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che siano escluse attività ispettive per privilegiare richieste di informazioni o di atti in seguito a precise segnalazioni di associati o per conoscenza diretta dell'Amministrazione di eventuali irregolarità.

Per quanto riguarda le fondazioni, ferma restando ai sensi del combinato disposto dell'art. 115 comma 3, lett. b) della L.R. n. 5 del 15 marzo 2001, che modifica e integra la L.R. n. 44/2000, e dell'art. 38 della L.R. n. 62/95 la competenza regionale allo scioglimento dei Consigli di amministrazione e alla nomina del Commissario straordinario ed escluso ogni controllo di merito sull'attività, l'esigenza di un controllo pubblico si collega sostanzialmente alla necessità di assicurare che il patrimonio di fondazione sia effettivamente destinato allo scopo voluto dal fondatore.

Pertanto le attività di controllo previste dall'art. 25 del codice civile dovranno essere indirizzate al conseguimento di tale finalità, ribadendo quanto già affermato riguardo al controllo sulle IPAB che sia le attività di acquisizione di informazioni sia quelle di verifica devono essere indirizzate alla tutela degli interessi giuridicamente rilevanti così come definiti all'art. 25, e quindi esclusivamente preordinata ad evitare scostamenti dal fine statutario e l'emanazione di atti contrari a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume.

Si ritiene di conseguenza che debbano essere acquisiti i bilanci delle fondazioni ed eventualmente richiesti gli atti di trasferimento di diritti reali sugli immobili, con l'esclusione di attività ispettive.

Si rimanda infine ad ogni Provincia la definizione delle modalità per la tutela degli altri interessi definiti dall'art. 25 del codice civile secondo criteri che rispettino l'autonomia delle fondazioni e pertanto, di norma, da effettuare solo al sorgere di eventi eccezionali di cui si venga a conoscenza su indicazione di soggetti pubblici, o di privati quando si ritengano sussistere fondati elementi

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Si ritiene inoltre di richiamare l'attenzione sull'opportunità che la funzione di controllo pubblico, sia sulle IPAB sia sulle persone giuridiche private, venga indirizzata oltre che al dovuto riscontro della correttezza amministrativa anche al supporto ed all'informazione delle stesse, in una logica di affiancamento delle formazioni sociali meno strutturate da parte della Provincia quale ente di dimensioni, tradizione e capacità amministrative accertate.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 207/2001 sugli atti di cessione o di trasferimento a terzi di diritti reali su immobili appartenenti ad istituzioni che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, si precisa che le stesse troveranno applicazione solo dopo l'emanazione della legge regionale di riordino e di trasformazione delle IPAB.

Si precisa infine che la disciplina dei controlli sulle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona troverà trattazione nella legge regionale applicativa del D. Lgs. 207/01.