

NOTA: di seguito si riporta il testo delle linee guida in materia di vigilanza regionale sugli organi e sull'attività amministrativa delle IPAB, approvate con Deliberazione della Giunta Regionale n. 30-6355 del 12/01/2018 (Bollettino Ufficiale della Regione n. 3 del 18/01/2018). Le linee guida di cui all'allegato B della medesima D.G.R. n. 30-6355, rivolte alle IPAB privatizzate, sono state revocate e sostituite dall'allegato B alla D.G.R. n. 9-4883 del 14/04/2022 (Bollettino Ufficiale della Regione n. 16 del 21/04/2022).

ALL. A alla D.G.R. n. 30-6355 del 12/01/2018

LINEE GUIDA IN MATERIA DI VIGILANZA SULLE IPAB

VIGILANZA SUGLI ORGANI E SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELLE IPAB.

Considerazioni generali.

A seguito dell'approvazione della L.R. n. 23/2015 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)", a decorrere dal 1° gennaio 2016, la funzione di vigilanza sugli organi e sull'attività amministrativa delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (nel seguito: IPAB), precedentemente esercitata dalle Province e dalla Città Metropolitana di Torino, è stata riallocata in capo alla Regione Piemonte.

Con la L.R. n. 12/2017 "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", la Regione ha dettato le norme per il riordino delle IPAB e per le modalità di estinzione e trasferimento dei beni secondo i principi stabiliti dall'art. 10 L. n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e del D.Lgs. n. 207/2001 "Riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

Si ritiene necessario, in attuazione del suddetto processo di riallocazione, al fine di garantire uniformità sul territorio regionale nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e nelle more dell'attuazione del processo di riordino delle IPAB, adottare le presenti linee guida da applicarsi alle singole IPAB fino alla trasformazione di ciascuna da effettuarsi ai sensi della L.R. 12/2017.

Punto nodale per verificare quale norma trovi applicazione e di conseguenza quali siano le modalità del controllo resta l'interpretazione dell'art. 21 del D.Lgs. 207/2001 che da una parte abroga la disciplina delle IPAB prevista dalla legge 6972/1890 (nel seguito: Legge Crispi) 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 delega e con le disposizioni dello stesso decreto legislativo. L'applicazione delle suddette disposizioni viene richiamata anche dall'art. 32, comma 1, lett. a), della L.R. n. 12/2017. Occorre, pertanto, stabilire quali delle disposizioni della legge Crispi e dei relativi regolamenti di attuazione 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, sia alle motivazioni storico-politiche per cui sono state introdotte.

Le norme da tenere in considerazione sono:

- capitolo V della legge Crispi e relativi articoli del Reg. Ammin.;

- leggi 127/97 e 191/98;
- artt. 10 e 30 della legge 328/2000;
- art 21 del D.Lgs. 207/2001;
- L.R. 1/2004;
- L.R. 23/2015;
- art. 32 della L.R. 12/2017.

Si evidenzia che l'attività di vigilanza sulle IPAB di cui al capitolo V della citata Legge Crispi nasceva in un'ottica di penetrante controllo dello Stato sulle formazioni minori. L'evoluzione normativa ha introdotto il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale dal quale non può disgiungersi l'affermazione del principio di diretta responsabilità delle IPAB. Da ciò discende che la funzione di vigilanza esercitata debba limitarsi, rispetto ai fini previsti dall'art. 44 della Legge Crispi, al solo controllo sul regolare andamento delle IPAB in relazione ai propri fini e sull'osservanza delle norme che ne regolano la vita istituzionale. È escluso ogni esame nel merito.

La vigilanza regionale riguarda l'attività amministrativa e gli organi di amministrazione delle IPAB e si svolge secondo le modalità di seguito definite.

In linea generale, nell'ottica della collaborazione, si privilegia un controllo non meramente formale e sanzionatorio, bensì diretto a favorire la risoluzione dei problemi e, ove possibile, a prevenirli (anche attraverso misure concordate con gli amministratori degli enti vigilati e con gli enti locali interessati).

Qualora, nel corso dell'attività di vigilanza si rilevino comportamenti che pregiudichino gli interessi dell'IPAB, la Regione procede alla nomina del Commissario straordinario. Il commissariamento è preceduto, salvo i casi di particolare urgenza, da diffida al Consiglio di amministrazione dell'IPAB a conformarsi alla normativa vigente, nonché alle disposizioni statutarie.

A riguardo si evidenzia che il mancato inoltro della documentazione sotto descritta o la mancata risposta alle richieste di integrazione o di informazioni può costituire presupposto per l'esercizio dei poteri di commissariamento quando, in conseguenza di tale comportamento, sia seriamente ostacolata l'attività di vigilanza e vi siano ragioni per ritenere la sussistenza di attività non conformi allo statuto, allo scopo dell'IPAB o alla legge.

Si ricorda, al fine di fornire un quadro completo della questione, che, sulla base delle attività effettivamente svolte, le IPAB sono sottoposte agli ulteriori controlli previsti dalla normativa di settore. Qualora ad esempio si tratti di presidio socio-assistenziale e socio-sanitario, così come definito dalla normativa regionale, il rispetto degli standard strutturali e gestionali inerenti l'attività viene verificato dai competenti organi. Le IPAB sono soggette, inoltre, ai normali controlli degli organi dello Stato secondo le rispettive competenze, così come sono soggette ai controlli delle autorità comunali e scolastiche se operanti in campo scolastico.

Vigilanza sugli organi di amministrazione.

L'attività di vigilanza sugli organi ha ad oggetto:

- la verifica della conformità della composizione dell'organo amministrativo alle disposizioni statutarie;
- la verifica dell'esistenza di eventuali casi di ineleggibilità, inconferibilità o di incompatibilità dei membri del consiglio di amministrazione a seguito di segnalazioni o d'ufficio in caso di evidenti irregolarità;

- la dichiarazione di decadenza dei membri dei consigli di amministrazione; nello svolgimento di 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.

Per le finalità sopra esposte, le IPAB devono trasmettere:

- Entro 10 giorni dall'adozione:
 - deliberazioni di insediamento dell'organo amministrativo, individuazione delle cariche e deliberazioni relative alle successive modifiche.

Si richiama l'art. 32, comma 2, della L.R. 12/2017, il quale prevede che i consigli di amministrazione delle IPAB regolarmente in carica all'entrata in vigore della legge restano in carica fino al 31 dicembre dell'anno in cui è avvenuta la trasformazione. Pertanto, a decorrere dal 19 agosto 2017, data di entrata in vigore della suddetta Legge, le deliberazioni di insediamento da trasmettere riguarderanno le IPAB per le quali si dovrà procedere all'insediamento dell'organo amministrativo per cause diverse dalla scadenza del mandato (ad es.: con organi amministrativi non regolarmente costituiti).

Vigilanza sull'attività amministrativa della IPAB

La vigilanza è finalizzata alla verifica:

- del corretto funzionamento dell'IPAB in relazione al fine statutario;
- dell'adozione dei bilanci, quali atti obbligatori ai sensi dell'art. 50, comma 2, della Legge Crispi;
- del rispetto del 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.

Nell'ambito delle finalità sopra descritte, la vigilanza ha ad oggetto l'esame di attività e di atti fondamentali o di grande rilievo istituzionale.

L'attività di richiesta di informazioni e documentazione viene esercitata, in via generale e ordinaria, relativamente agli atti obbligatori/fondamentali che ineriscono la vita dell'ente (bilanci, atti relativi ad alienazioni di beni immobili e titoli, atti di costituzione/trasferimento di diritti reali sui beni immobili, accettazione di donazioni/eredità/lasciti, accensione di mutui e ipoteche). Si ritengono esclusi gli atti di ordinaria amministrazione o meramente esecutivi, compresi quelli inerenti il personale.

Per le finalità sopra esposte, le IPAB devono trasmettere:

- Entro il 31 luglio di ogni anno:
 - relazione sull'attività svolta (con particolare riferimento al rispetto delle finalità statutarie, alle azioni messe in atto, alle risorse umane impiegate, ai beneficiari e alle eventuali situazioni di criticità rilevate). Per gli enti che esercitano attività scolastiche la relazione deve essere riferita all'anno scolastico, per gli enti che svolgono altre attività deve essere riferita all'anno solare antecedente;
 - copia del Conto Consuntivo relativo all'anno precedente, con relativo verbale di deliberazione;
- Entro il 31 dicembre di ogni anno:
 - copia del Bilancio Preventivo relativo all'anno successivo con relativo verbale di deliberazione;
- Entro 10 giorni dall'adozione:

- copia degli atti deliberativi relativi ad alienazioni di beni immobili e titoli, costituzione/trasferimento di diritti reali sui beni immobili, nonché degli atti deliberativi relativi all'accettazione di donazioni/eredità/lasciti, accensione di mutui e ipoteche;
- variazioni al bilancio preventivo con relativo verbale di deliberazione.

La Regione ha pieno titolo a richiedere ed ottenere dall'IPAB ogni informazione e documento utile alla funzione di vigilanza.