

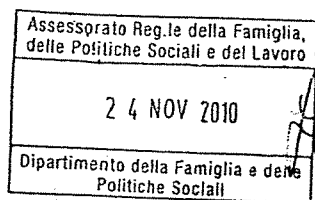
Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 32547 /175.10.11 del 23 NOV. 2010 / Pos. Coll. e Coord. n.3

Palermo, 18 novembre 2010



Assessorato Regionale della Famiglia,
delle Politiche sociali e del Lavoro
Dipartimento della famiglia e delle politiche
sociali

Rif. nota prot. 43842 del 12 ottobre 2010

Oggetto: Enti pubblici e Privati – I.P.A.B. – Consiglio di amministrazione – Componenti –
Requisiti – Quesiti vari.

1. Con la nota suindicata vien chiesto l'avviso dello Scrivente su alcune problematiche relative all'applicabilità dell'art. 3 della legge regionale 20 giugno 1997, n.19 ai componenti dei Consigli di amministrazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.) la cui designazione, per previsione statutaria, sia demandata a soggetti esterni all'Amministrazione regionale per es. al Presidente del Tribunale, al Prefetto o al Vescovo.

Rappresenta al riguardo codesto Dipartimento che il quesito nasce dalla necessità di chiarire quale sia la posizione di questo Ufficio che, con i pareri nn. 332.97.11, 297.99.11 e 54.01.11, ha ritenuto che la disposizione normativa sopra richiamata si applichi a tutte le nomine "da qualunque parte provengano...quando concorrono a formare gli organi di cui all'art.1 della L.r. n.19 del 1997", mentre con il parere n.137.00.11 sembra avere mutato tale orientamento consolidato.

Codesto Dipartimento chiede poi, laddove si propendesse per la non applicabilità dell'art.3 della L.r. n.19 del 1997 alle designazioni dei componenti dei Consigli di Amministrazione delle



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Maria Rosa Brancato tel 091.7074910- e.mail mariarosa.brancato@ull.regione.sicilia.it

HM.

IPAB effettuate da soggetti diversi dall'Amministrazione regionale, se i Comuni, tenuti, giusta previsione dell'art.9 della stessa legge, ad adeguare i propri statuti alle disposizioni di questa legge, debbano osservare le prescrizioni dettate dal citato art. 3 anche in assenza di norme statutarie che abbiano recepito la suddetta disciplina.

Altro avviso viene richiesto in ordine ai requisiti per la nomina prescritti dall'art.3, lett. a) e b), dal momento che un notaio e un avvocato, titolari di studio professionale da più di venti anni hanno ritenuto di non possedere i requisiti richiesti dalla norma e più precisamente di non avere "l'esperienzamaturata in aziende o enti di dimensione economica e strutturale assimilabile a quella dell'ente interessato".

Al riguardo si specifica che già questo Ufficio con il parere n. 54.11.01 ha precisato che l'art. 3 non impone determinati titoli di studio ma si limita a richiedere un titolo di studio adeguato all'attività dell'organo interessato (lett.a), nonché una professionalità che può ben pretendersi dalla piccola imprenditoria (lett. b) .

Infine, vien chiesto quale normativa debba essere applicata al fine di stabilire "le cause ostative alla designazione e/o nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione delle I.P.A.B. e quelle di ineleggibilità ed incompatibilità" degli stessi.

In assenza di puntuale diversa disciplina regionale, codesto Assessorato ritiene applicabile l'art.11 della vecchia legge sulle I.P.A.B. del 17 luglio 1890, n.6972 e le norme ivi richiamate, "considerate nella loro evoluzione storica di rinvio dinamico" e, quindi, il D.P.R. 29 marzo 1967, n. 223, gli artt.58, 59 e 143 del D.Lgs.18 agosto 2000, n.267 e gli artt.9 e 10 della legge regionale 24 giugno 1986, n.31.

2. Prima di affrontare i quesiti posti da codesto Dipartimento è opportuno ricostruire, seppure per grandi linee, il quadro normativo oggi vigente con particolare riferimento alla Regione siciliana.

Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.) nascono con la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi), che ebbe l'obiettivo fondamentale di trasformare coattivamente le



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Maria Rosa Brancato tel 091.7074910- e.mail mariarosa.brancato@ull.regione.sicilia.it

B HK

opere pie operanti sul territorio nazionale in enti pubblici, imponendo di conseguenza una uniformità dei criteri di funzionamento, della disciplina amministrativa e del sistema di controlli statali.

La c.d. legge Crispi ha disciplinato l'intera materia dei servizi alla collettività fino agli anni sessanta quando, con la L. 12 febbraio 1968, n.132, furono sottratte alla disciplina pubblica le istituzioni sorte per iniziativa privata al fine di prestare assistenza ospedaliera, determinando così la separazione tra le attività assistenziali e quelle sanitarie.

Si può qui sinteticamente rilevare che i successivi interventi normativi nella materia hanno avuto come denominatore comune quello di procedere ad un riordino del settore e, dopo la pronuncia della Corte Costituzionale 7 marzo 1988, n. 396 - che dichiarò l'incostituzionalità dell'art.1 della legge Crispi nella parte in cui imponeva la natura pubblica a tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza per contrasto con il principio della libertà dell'assistenza privata enunciato dall'art.38, Cost. - quello di consentire alle predette istituzioni, ove regionali o infra-regionali, di conservare la qualità di enti privati, anziché pubblici (cfr., ad esempio, il D.P.C.M. 16 febbraio 1990).

Su questo tracciato si colloca anche la L. 8 novembre 2000, n.328, "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali*", la quale ha inserito le IPAB tra i soggetti chiamati ad intervenire nella gestione dei servizi sociali.

In particolare, l'art.10, rubricato "*Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*", collocato nel Capo II che disciplina "Assetto istituzionale e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", delega il Governo ad emanare norme finalizzate al riordino della disciplina delle IPAB, nel cui ambito venga prevista la trasformazione della loro forma giuridica, fissandone i principi generali e rimettendo allo stesso la definizione delle modalità dell'inserimento delle IPAB nella programmazione regionale del sistema integrato dei servizi.

L'art.30 di detta legge dispone, infine, l'abrogazione della legge Crispi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino, da emanarsi ai sensi del precedente articolo 10.

Il Governo ha ottemperato agli obblighi previsti dalla legge n. 328 del 2000 con l'emanazione del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, recante il "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000 n. 328".

In generale, il D.Lgs. citato dispone una nuova disciplina delle IPAB trasformate e riordinate in aziende pubbliche di servizi (Capo II) o in persone giuridiche di diritto privato (Capo III), rimettendo alle Regioni l'incentivazione delle fusioni di più istituzioni (Capo IV).

Infine, l'art.21, (Capo V), riafferma l'abrogazione della legge n.6972 del 1890 alla data di entrata in vigore del decreto stesso, precisando che: "Nel periodo transitorio previsto per il riordino delle istituzioni, ad esse seguitano ad applicarsi le disposizioni previgenti, in quanto non contrastanti con i principi della libertà dell'assistenza, con i principi della legge e con le disposizioni del presente decreto legislativo".

Allo scopo di evitare il verificarsi di momenti di assenza di copertura normativa, dunque, fino alla conclusione delle operazioni di trasformazione delle IPAB, alle medesime istituzioni continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti che non contrastino con i principi della libertà dell'assistenza e della legge n.328 del 2000.

Con riferimento specifico alla Regione siciliana, va brevemente ricordato che:

la Regione siciliana ha la competenza esclusiva nella materia individuata dalla lettera m) dell'art.14 dello Statuto come "pubblica beneficenza e opere pie";

- in attuazione dell'art.14, lett. m) dello Statuto, il D.P.R 30 agosto 1975, n.636 ha disposto il trasferimento in capo all'Amministrazione regionale delle competenze amministrative già attribuite agli organi centrali e periferici dello Stato dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 e dalle successive modificazioni ed integrazioni alla legge stessa, in materia di ordinamento e di controlli sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e sugli enti comunali di assistenza, operanti nel territorio della Sicilia (art.1, primo comma);

- con la l.r. 9 maggio 1986, n. 22 il legislatore regionale ha provveduto al "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia", dettando al Titolo V "Disposizioni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)" concernenti la privatizzazione delle IPAB (art.30); l'utilizzazione delle strutture in conformità ai fini istituzionali per le IPAB che non hanno caratteristiche di enti privati (art.31); la riconversione delle strutture (art.32); l'acquisizione da parte dei comuni dei beni patrimoniali non utilizzabili dalle IPAB (art.32), la fusione ed estinzione delle IPAB proprietarie di strutture non utilizzabili e non riconvertibili (art.34);

- con D.P.Reg. 4 novembre 2002 sono state dettate "Linee-guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana", in cui si dava atto che la piena attuazione della legge n. 328 del 2000, nel quadro di una più ampia ridefinizione del sistema dei servizi socio-sanitari della Regione, necessita di interventi legislativi che riguarderanno, tra l'altro, una "legge di riordino delle IPAB" (v. punto 4.1).

- Con deliberazione del 14 luglio 2010 la Giunta regionale di Governo ha approvato il disegno di legge "Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" che è stato depositato all'Assemblea regionale siciliana, dove ha assunto il numero d'ordine 599.

L'iniziativa legislativa propone il riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza presenti nel territorio regionale, conformemente ai principi già stabiliti in sede statale.

Nel disegno di legge si dispone la trasformazione delle I.P.A.B. in aziende pubbliche di servizi alla persona con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica senza scopo di lucro.

Fino a quando il disegno di legge non avrà concluso il suo iter, per i profili non espressamente disciplinati dal legislatore regionale con la L.r. n.22 del 1986, occorre continuare a fare riferimento alla legge, n.6972 del 1890, così come previsto dal legislatore statale all'art.21 D.Lgs. n. 207 del 2001 sopra citato.

Non possono, infatti, estrapolarsi dal D.Lgs. n.207 del 2001 singole disposizioni che fanno parte di un più ampio disegno organico di riorganizzazione delle IPAB, attraverso la loro trasformazione in aziende di servizi e che saranno applicabili solo quando il suindicato disegno di legge verrà trasformato in legge.

1. Ciò posto, in relazione al primo quesito si osserva quanto segue.

L'articolo 3 della L.r. n.19 del 1997 recnte, tra l'altro, "*Criteri per le nomine e designazioni di competenza regionale di cui all'articolo 1 della legge regionale 28 marzo 1995, n.22*" indica i requisiti che devono possedere: "*Le persone da nominare o designare ai sensi della presente legge*", oltre quelli "*specifici stabiliti dalle norme vigenti e dagli ordinamenti degli enti interessati*".

Come questo Ufficio ha più volte precisato, la L.R. n.19 del 1997 ha completato il quadro normativo di razionalizzazione delle nomine e designazioni di competenza regionale delineato con le precedenti leggi 28 marzo 1995, n. 22 e 10 agosto 1995, n. 57.

Il campo di applicazione della stessa legge è definito dall'art. 1 attraverso il rinvio all'art. 1 della citata L.r. n.22 del 1995, il quale, al primo comma, ha riguardo "*agli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo della Regione nonchè degli enti pubblici da essa dipendenti o comunque sottoposti a tutela, controllo e vigilanza, e delle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica, alla nomina dei cui organi concorrono la Regione o altri dei suddetti enti pubblici, fatta eccezione per gli organi elettivi della Regione, delle province e dei comuni e per gli organi per i quali la nomina di componenti è di competenza dell'Assemblea regionale*".

Non v'è dubbio, quindi, che l'estrema latitudine della norma e la tassativa indicazione delle eccezioni alla stessa depongono per la sua prevalenza su tutte le altre discipline particolari riguardanti singoli organi.

Non solo, ma come questo Ufficio ha avuto modo di precisare con il parere n. 297.99.11, reso all'allora Assessorato regionale beni culturali, "l'atto di designazione ha carattere strumentale, privo di autonomia funzionale e, perciò, interno al procedimento, destinato a concludersi con l'atto



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Maria Rosa Brancato tel 091.7074910- e.mail mariarosa.brancato@ull.regione.sicilia.it

B HK

di nomina". Per cui anche laddove "l'amministrazione regionale si limita alla sola adozione del provvedimento costitutivo dell'organo" si applica la legge regionale n.19 del 1997 e, quindi, anche l'art. 3 della stessa legge.

Quanto sopra riportato vale anche per i membri del Consiglio di amministrazione delle I.P.A.B. la cui designazione provenga da organi statali o da altri soggetti (per es. vescovo, parroco) indicati dalle tavole di fondazione o dagli statuti.

Ciò in quanto in capo alla Regione siciliana sono stati trasferiti con il D.P.R 30 agosto 1975, n.636, di attuazione dell'art.14, lett. m, dello Statuto, quei poteri di vigilanza sull'osservanza della legge n.6972 del 1890 e sull'osservanza di tutte le leggi in materia di pubblica assistenza e beneficenza demandati originariamente dagli artt. 44 e ss. della legge n.6972 del 1890 al Ministro dell' Interno e, per ogni Provincia, al Prefetto (cfr. mutatis mutandis punto 5, sentenza Corte Costituzionale n. 363 del 1990).

Pertanto anche laddove non dovesse essere previsto nelle tavole costitutive o negli Statuti un provvedimento assessoriale di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione delle I.P.A.B. residua sempre in capo a codesta Amministrazione un obbligo di controllo in ordine, quantomeno, alla regolarità formale delle nomine stesse.

Infine, sembra opportuno precisare che questo Ufficio con il parere n.137.00.11, non ha mai smentito il proprio orientamento tant'è che lo stesso è relativo ad altro articolo della L.r. n.19 del 1997 e cioè all'art.6, comma 5, riguardante il divieto di cumulo degli incarichi.

Per le osservazioni sopra svolte l'art. 3 della L.r. n.19 del 1997 va applicato anche ai Comuni chiamati, dalle tavole di fondazione delle I.P.A.B. o dagli statuti, a designare un soggetto quale ~~membro di un Consiglio di amministrazione indipendentemente dal recepimento nei loro statuti,~~ ex art.9 della citata L.r. n.19 del 1997, della disciplina sopra indicata

In relazione, poi, al quesito relativo al possesso da parte dei soggetti da nominare dei "requisiti prescritti dall'art. 3, lett. a) e b)" sembra anzitutto opportuno riportare testualmente le parti richiamate dell'articolo in esame : " *Le persone da nominare o designare ai sensi della presente legge, oltre ai requisiti specifici stabiliti dalle norme vigenti e dagli ordinamenti degli enti interessati, devono essere in possesso di:*

a) titolo di studio adeguato all'attività dell'organismo interessato;

b) esperienza almeno quinquennale scientifica ovvero di tipo professionale o dirigenziale o di presidente o di amministratore delegato maturata in enti o aziende pubbliche o private di dimensione economica e strutturale assimilabile a quella dell'ente interessato dallo svolgimento dell'incarico; oppure qualifica di magistrato ordinario, amministrativo o contabile in quiescenza o di docente universitario di ruolo anche in quiescenza".

La norma sopra caladata è chiara nel suo tenore letterale : l'art.3, lett.a), come già precisato dallo Scrivente Ufficio, parla di "*Titolo di studio adeguato all'attività dell'organismo interessato*", non richiede cioè alcun particolare titolo di studio purché quello posseduto dal soggetto designato sia adeguato al tipo di attività che lo stesso è chiamato a svolgere.

Per quanto riguarda l'art.3, lett. b), questa richiede, disgiuntamente (ovvero, o) e non congiuntamente, un'esperienza almeno quinquennale scientifica ovvero di tipo professionale o ancora un'esperienza maturata in enti o aziende pubbliche o private di dimensione strutturale assimilabile a quella dell'ente interessato allo svolgimento dell'incarico.

In altre parole, ciò che la norma richiede in relazione ad un professionista (notaio, avvocato, commercialista) è che questi abbia svolto attività professionale da almeno cinque anni, possibilmente anche in materia *lato sensu* inerente alle finalità di assistenza e beneficenza perseguite dalle IPAB.

Sembra, pertanto, allo Scrivente che i requisiti richiesti dalla norma sicuramente sussistano in capo a un avvocato civilista, amministrativista o tributarista, o ad un notaio, titolari di studio professionale, indipendentemente dalla circostanza che questi abbiano svolto la loro attività a favore di enti o aziende pubbliche o private di dimensione economica e strutturale assimilabile a



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Maria Rosa Brancato tel 091.7074910- e.mail mariarosa.brancato@ull.regione.sicilia.it

quella dell'ente interessato dallo svolgimento dell'incarico, atteso che tale circostanza sembra sia riferita esclusivamente all'esperienza di dirigente, di presidente o di amministratore delegato.

Con riferimento all'ultimo quesito posto, relativo alle cause ostative alla designazione e/o nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione delle I.P.A.B. ed a quelle di ineleggibilità ed incompatibilità degli stessi, dal momento che, come sopra precisato, il più complesso processo di riordino disciplinato dalla nuova normativa statale non ha avuto ancora compimento nella Regione siciliana, occorre continuare a fare riferimento all'art.11 della vecchia legge Crispi, con alcune precisazioni.

In ambito regionale per i ben noti principi che regolano i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale - per cui nelle materie di competenza esclusiva della Regione siciliana la normativa statale trova applicazione solo se e finché la materia, o anche singoli profili della stessa, non siano stati normati dal legislatore regionale - in assenza di precipua disciplina regionale va fatto riferimento all'art.11 cit. e, con i dovuti adeguamenti, alla legislazione statale dallo stesso richiamata.

L'articolo 11, come già precisato dallo Scrivente Ufficio con il parere n.282 del 1998, prevede delle fattispecie tassative per le quali è inammissibile una lettura estensiva in chiave analogica.

Infine, sembra opportuno effettuare una precisazione con riguardo all'art.11, lett.a) ,cui è fatto espresso riferimento nella richiesta di parere in esame.

La lett. a) dell'art.11 statuisce che sono ineleggibili "coloro che non possono essere elettori ai ~~termini della legge provinciale e comunale~~, e coloro che non sono eleggibili, in ordine all'art.30 lettere a), c), d), f), g), h), della stessa legge".

L'articolo contiene un esplicito rinvio all'art.30 del coevo R.D. 10 febbraio 1889, recante "Testo Unico delle leggi comunali e provinciali" che oggi va integrato con la legislazione statale che regola le cause di ineleggibilità per i consiglieri comunali e provinciali.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Maria Rosa Brancato tel 091.7074910- e.mail mariarosa.brancato@ull.regione.sicilia.it

3 MM

Pertanto, per quanto riguarda il possesso dell'elettorato attivo lo stesso va senz'altro riconosciuto a chi è cittadino italiano iscritto nelle liste elettorali (cfr. D.P.R. 20 marzo 1967, n.223), mentre per quanto riguarda le cause ostative alla candidatura occorre fare esclusivo riferimento al D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, letto in relazione a quanto previsto dalle diverse lettere dell'art.30.

Al riguardo si concorda sicuramente con codesto Dipartimento per l'applicabilità degli artt. 58 e 59 del D.Lgs. n.267 del 2000 che disciplinano le cause ostative alla candidatura e le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto, mentre qualche dubbio lo Scrivente nutre per l'applicazione dell'art.143 del citato D.Lgs. , atteso che lo stesso regolamenta una fattispecie diversa che è quella dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso o similare.

Infine, sembra opportuno precisare che non si ritengono applicabili gli artt.9 e 10 della L.r. 24 giugno 1986, n. 31, in quanto, non è possibile integrare la richiamata disciplina statale con quella regionale riguardante espressamente i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere.

Nelle suesposte considerazioni è il parere dello Scrivente.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Maria Rosa Brancato – visto Avv. Maria Mattarella)

Maria Rosa Brancato

M. Mattarella

L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail urp@ull.regione.sicilia.it

Resp. del proced.: Maria Rosa Brancato tel 091.7074910- e.mail mariarosa.brancato@ull.regione.sicilia.it