

IPAB. MODIFICAZIONI STATUTARIE. INDICAZIONI ISTRUTTORIE.
L.R. 15.12.1982, N. 55. L.R. 1.9.1993, N. 45.

AI SIG.^{RI} PRESIDENTI DELLE IPAB

AI SIG.^{RI} SINDACI DEI COMUNI

AI SIG.^{RI} PRESIDENTI DELLE PROVINCE

AI SIG.^{RI} PREFETTI DEL VENETO

AL SIG. PRESIDENTE DEL CO.RE.CO.

*AI SIG.^{RI} PRESIDENTI
DEL CO.RE.CO.-SEZ. PROVINCIALI*

AI REV.^{MI} VESCOVI DELLE DIOCESI VENETE

AI SIG.^{RI} PROVVEDITORI AGLI STUDI

*AI SIG.^{RI} PRESIDENTI :
-UNEBA REGIONALE
-URIPA
-FISM REGIONALE*

LORO SEDI

Circolare N° 2 del 13 MAG. 1996

Nell'ambito delle funzioni di indirizzo e coordinamento demandate alla Regione dall'art. 12 della L.R. 55/82 ed allo scopo di facilitare le operazioni istruttorie di revisione degli statuti delle IPAB e di uniformare le relative procedure si forniscono le seguenti indicazioni.

1. PROCEDURA.

La procedura per le modificazioni statutarie è disciplinata dagli artt. 62 della L.n. 6972/1890 e 12 della L.R. n. 55/82. In base a tali disposizioni l'IPAB che intenda modificare il proprio statuto deve presentare apposita istanza al Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali, accompagnata dalla deliberazione di modifica e dai pareri (o dall'attestazione dell'infruttuoso decorso del termine di trenta giorni per la loro emissione) dei soggetti individuati dalla normativa crispina.

La deliberazione non è soggetta al controllo di legittimità del Co.Re.Co., poichè le modificazioni statutarie non rientrano tra le materie previste dall'art. 34 della L.R. n. 19/91 nè, ai sensi dell'art. 36 della L.n. 6972/1890, le medesime deliberazioni dovevano in origine essere sottoposte all'approvazione del CPAB.

Dipartimento per i Servizi Sociali



La deliberazione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 34 e 68 della L.n. 6972/1890 e 47 della L.n. 142/90, dev'essere pubblicata entro otto giorni dall'adozione all'albo pretorio comunale (oltre che, eventualmente, all'albo dell'IPAB, se esistente), e rimanervi affissa per almeno quindici giorni consecutivi.

All'istanza devono essere allegati, se non sono già stati trasmessi ai competenti uffici regionali, le tavole di fondazione dell'IPAB, lo statuto vigente e quelli precedenti ed il provvedimento di riconoscimento della personalità giuridica pubblica; l'ultimo inventario patrimoniale e gli ultimi documenti contabili approvati, ai sensi dell'art. 103, comma 1°, lett. c) del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.), nonché una sintetica relazione sull'attività attualmente svolta dall'IPAB.

L'iter istruttorio dell'istanza di modificazione statutaria procede per le seguenti fasi:

- verifica della documentazione prodotta e delle modificazioni proposte;
- eventuale richiesta di elementi integrativi di giudizio da parte del competente ufficio regionale;
- deliberazione di parere sull'approvazione delle modificazioni proposte da parte della Giunta regionale;
- decreto di approvazione delle modificazioni proposte da parte del Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali;
- notifica del provvedimento finale.

Qualora, a seguito di precise prescrizioni dei competenti uffici regionali, l'IPAB deliberi alcune modificazioni in ordine all'originaria proposta di riforma statutaria, non è obbligatoria la richiesta dei pareri di cui all'art. 62 della L.n. 6972/1890, dal momento che le nuove modificazioni sono espressione di un'iniziativa d'ufficio dell'Autorità tutoria, ai sensi dell'art. 62, comma 6°, della L.n. 6972/1890.

Le riforme statutarie possono essere proposte anche dagli altri soggetti individuati dall'art. 62 della L.n. 6972/1890 (Comuni, Province).

2. SEDE.

La sede dell'IPAB dev'essere indicata con precisione, poichè ad essa la legge ricollega rilevanti effetti giuridici (determinazione dell'ambito territoriale di attività dell'Ente e dell'Organo di controllo, individuazione del foro competente in caso di controversie, etc.).

3. PATRIMONIO.

Il patrimonio rappresenta l'elemento costitutivo fondamentale delle IPAB: lo statuto ne deve pertanto prevedere in sintesi consistenza e valore.

In sede di riforma statutaria è quindi necessaria l'introduzione (o l'aggiornamento) di una disposizione che in tal senso contenga un rinvio per gli aggiornamenti agli inventari di cui agli artt. 18 e segg. della L.n. 6972/1890.

L'inventario deve essere regolarmente tenuto secondo le disposizioni di cui al Titolo I (Reg. Cont.) ed al Titolo III (Reg. Amm.) del R.D. n. 99/1891 e integralmente rinnovato ogni dieci anni.

Dipartimento per i Servizi Sociali



Nel corso del decennio devono comunque essere annualmente comunicate al competente Ufficio regionale le variazioni intervenute ai sensi dell'art. 11 (Reg. Cont.) e dell'art. 24 (Reg. Amm.) del R.D. n. 99/1891.

4. FINALITA'.

Le finalità delle IPAB derivano dalla volontà espressa dai fondatori, dalla quale pertanto non devono discostarsi in sede di riforma statutaria; non devono essere formulate in modo generico, dovendo invece individuare con precisione uno (o più) settori di attività, eventualmente prevedendone in modo graduato il perseguimento con l'individuazione di scopi primari e secondari.

L'eccessiva genericità della formulazione *de quo* urterebbe infatti con l'art. 22 del DPR n. 616/77, che attribuisce ai Comuni l'esclusiva competenza in materia di assistenza pubblica nel rispettivo ambito territoriale con la sola eccezione proprio delle IPAB, escluse dal trasferimento ai Comuni dalla Corte Costituzionale con sent. n. 173/81 anche in virtù della specificità di intervento che ne caratterizza la fattispecie.

La previsione statutaria di un trattamento degli utenti dei servizi dell'IPAB non uniforme e pertanto discriminatorio nei confronti di alcuni non è ammessa in quanto contraria al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Cost. ed a quanto stabilito dal Presidente del Consiglio dei Ministri con Direttiva 27.01.94 in ordine all'erogazione dei servizi pubblici.

L'IPAB può invece, per le motivazioni di cui al successivo punto 5, limitare l'accesso gratuito ai propri servizi ai soli indigenti; può inoltre riservare l'eventuale precedenza di accesso ai propri servizi agli utenti residenti in determinati ambiti territoriali regionali, se espressamente prescritto dal fondatore, nell'ipotesi che questi abbia destinato alla costituzione dell'IPAB risorse patrimoniali insufficienti a garantire un'estensione generalizzata delle prestazioni assistenziali ed in conformità al limitato ambito territoriale di intervento riservato alle IPAB regionali (vd. Cons. Stato, sent. n. 230/1982)

5. GRATUITA' DELLE PRESTAZIONI.

Lo statuto deve prevedere, ai sensi dell'art. 1 della L.n. 6972/1890, l'accesso gratuito (da garantirsi almeno parzialmente) alle prestazioni dell'IPAB da parte dell'indigente.

L'evoluzione che il concetto di beneficenza ha subito nel corso di un secolo, e che è stata autorevolmente sancita anche dalla Corte Costituzionale (sentt. n. 139/72 e n. 174/81) non consente infatti l'interpretazione abrogativa della citata disposizione crispina, nè deve essere posto in secondo piano che le IPAB traggono origine per lo più da atti di liberalità di privati, la cui corretta interpretazione ed esecuzione non possono prescindere dal dato testuale rappresentato dagli atti in cui la volontà dei benefattori è stata fissata, nei quali la gratuità delle prestazioni viene spesso espressamente prescritta.

6. PARTECIPAZIONE A SOCIETA' COMMERCIALI O AD ENTI SENZA SCOPO DI LUCRO.

Le IPAB non possono partecipare a società di persone o di capitali, poichè ciò contrasterebbe con il carattere non lucrativo che le contraddistingue (cfr. artt. 1 e 2 della L.n. 6972/1890); alla rigida e tassativa previsione di fattispecie aggregative tra IPAB e soggetti

Dipartimento per i Servizi Sociali



terzi di cui al Capo VI della L.n. 6972/1890 è possibile aggiungere soltanto la partecipazione alla costituzione di società cooperative aventi scopi analoghi e affini a quelli previsti dagli statuti delle IPAB interessate, ai sensi e nei limiti dell'art. 4 della L.R. n. 45/93.

Le cooperative aventi scopi analoghi e affini a quelli previsti dagli statuti delle IPAB devono intendersi quelle sociali disciplinate dalla L.n. 381/1991 e dalla L.R. n. 24/1994.

La possibilità della partecipazione ad altri enti non lucrativi pubblici e privati deve invece ritenersi possibile, semprechè attuata in una delle forme prevista al Capo VI della L.n. 6972/1890.

7. ATTIVITA' STRUMENTALI.

La previsione, accanto alle finalità istituzionali principali, di attività strumentali deve in linea di principio ritenersi possibile anche se la relativa disciplina deve trovar posto nella più idonea sede regolamentare, attenendo le stesse a modalità di perseguimento degli scopi statutari principali.

8. AMMINISTRAZIONE.

Ai sensi dell'art. 19 del R.D. n. 99 del 1891 (Reg. Amm.), l'organo di amministrazione dell'IPAB può essere tanto collegiale che monocratico.

Al fine di salvaguardare la funzionalità dell'ente, l'organo di amministrazione va limitato nel numero, comunque dispari, dei suoi componenti.

8.1. INCOMPATIBILITA'.

Il regime delle incompatibilità è disciplinato dagli artt. 11 e segg. della L.n. 6972/1890 e dall'art. 10 del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.).

Le ipotesi di incompatibilità possono essere ampliate mediante apposita disposizione statutaria, anche se in linea di principio l'accesso alla carica di amministratore di un'IPAB deve ritenersi aperto a tutti e garantito anche a livello costituzionale (artt. 2, 3 e 51); conseguentemente la restrizione della facoltà di accesso dev'essere giustificata dalla necessità di garantire all'organo di amministrazione dell'IPAB la possibilità di esplicare le proprie funzioni secondo criteri di imparzialità ed efficienza (art. 97 Cost.).

Con il trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia di assistenza e beneficenza sono incompatibili, ai sensi dell'art. 11, comma 1°, lett.b) della L.n. 6972/1890, gli amministratori ed i funzionari regionali che, in ragione dell'attività istituzionalmente svolta, esercitano sulle IPAB attività di controllo e vigilanza, in quanto subentrati nelle medesime funzioni a "coloro che fanno parte dell'Ufficio di Prefettura".

L'incompatibilità prevista dalla medesima disposizione per il Sindaco riguarda il Comune "nel quale esiste la istituzione" (art. 10, comma 1° del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.); se l'IPAB è presente con più sedi in diversi Comuni, l'incompatibilità deve ritenersi estesa anche ai relativi Sindaci.

Non sussiste invece incompatibilità per i Consiglieri Comunali, per i quali non può ritenersi -nella materia in questione- operante il divieto di cui all'art. 26 della L.n. 81/93, dal momento



che le IPAB non possono annoverarsi tra gli "enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo e alla vigilanza dei relativi comuni".

I dipendenti amministrativi del Comune sede dell'IPAB sono incompatibili con la carica di amministratore ai sensi dell'art. 11 della L.n. 6972/1890 e dell'art. 10 del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.)

Per ogni altra incompatibilità si rinvia alla vigente legislazione, ed in particolare al Titolo II della L.n. 6972/1890.

La dichiarazione dell'incompatibilità è, ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.), pronunciata dal Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali con le modalità di cui all'art. 12 della L.R. n. 55/82.

Il Presidente del Consiglio di amministrazione, non appena si verifichi una delle incompatibilità previste dalla legge, deve immediatamente darne comunicazione agli uffici regionali per i conseguenti adempimenti.

8.2. DURATA DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE.

Stante l'autonomia che la legge e la Costituzione (art. 5) attribuiscono alle IPAB, la durata dei rispettivi organi di amministrazione dev'essere statutariamente stabilita in modo certo ed autonomo rispetto a quella di altri enti e/o soggetti, ed in particolare rispetto alla durata degli enti di nomina, ai quali non spetta altra funzione se non l'individuazione delle persone fisiche da nominare.

Ciò è necessario, in particolare, per consentire all'IPAB di programmare la propria attività fondandosi su elementi certi, il primo dei quali non può che essere la durata dell'organo di amministrazione.

Allo scopo di garantire la continuità dell'amministrazione dell'IPAB il Presidente del Consiglio di amministrazione deve attivare le procedure di rinnovazione delle cariche 90 giorni prima della scadenza del collegio di appartenenza, dandone contestuale comunicazione al Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali ed alla locale Sezione del Co.Re.Co. per gli adempimenti tutori di seguito indicati.

Trascorsi 30 giorni dall'attivazione delle procedure di rinnovazione delle cariche il Co.Re.Co. provinciale per Comuni, Province e Comunità Montane, ai sensi dell'art. 48 della L.n. 142/90, ed il Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali per gli altri enti/soggetti di nomina, ai sensi dell'art. 12 della L.R. n. 55/82 e nell'ambito delle proprie funzioni tutorie, assegnano un termine non inferiore a 30 giorni per le nomine non ancora effettuate; in caso di ulteriore inerzia provvedono nei restanti 30 giorni ad effettuare le nomine in via sostitutiva.

La durata del mandato decorre comunque dalla data dell'insediamento del Consiglio di Amministrazione (art. 16 R.D. 99/1891).

8.3. NOMINA DEGLI AMMINISTRATORI.

La nomina degli amministratori è disciplinata in via esclusiva dagli artt. 4 e 9 della legge n. 6972/1890, i quali operano in materia rinvio agli statuti delle IPAB, che in tal modo acquisiscono valore di legge materiale: ne deriva che le disposizioni statutarie in merito alla nomina ed alla rinnovazione degli amministratori delle IPAB devono ritenersi norme speciali,

Dipartimento per i Servizi Sociali



destinate a prevalere sulle successive leggi a contenuto generale o comunque non peculiare in materia.

Più volte la Corte Costituzionale ha evidenziato la particolare autonomia di cui le IPAB godono a livello statutario per disciplinare le proprie amministrazioni, autonomia che la Corte medesima ha ritenuto così pregnante da sottrarre l'intera materia da quelle trasferite alle regioni con i DPR n. 9/72 e n. 616/77 (Corte Cost., sentt. n. 195/87, n. 363/90 e n. 195/92).

E' soltanto allo statuto dell'IPAB che deve farsi riferimento per determinare l'ente titolare della potestà di nomina ed il relativo organo competente, non essendo quindi consentito estrapolare dalle disposizioni statutarie alcune prescrizioni (la determinazione dell'ente) ed ignorarne altre (l'individuazione dell'organo competente); anzi, la legislazione crispina offre in proposito riferimenti testuali in ordine all'immediata coerenza delle norme statutarie in tema di nomina e rinnovazione dell'organo di nomina (art. 16, comma 2° del R.D. n. 99/1891 Reg. Amm.).

Le disposizioni della legge n. 81/93 non incidono pertanto sull'autonoma determinazione statutaria in ordine alle nomine degli amministratori, considerato inoltre che gli artt. 13 e 15 hanno novellato gli artt. 36 e 32 della legge n. 142, che egualmente non devono ritenersi applicabili, se non sussidiariamente, alle IPAB, come ha evidenziato il T.A.R. Veneto con sentenza n. 291/95.

In tale sentenza viene infatti precisato che l'IPAB *"non è un ente dipendente o controllato dal Comune e pertanto non ricade nella sfera di applicazione dell'art. 32 lettera n) della legge 8.6.1990 n. 142"*.

Qualora invece lo statuto rinvii per le nomine genericamente al Comune o alla Provincia, senza cioè indicarne l'organo competente, la relativa determinazione spetta all'Ente medesimo, in virtù dell'autonomia organizzativa che la legge gli attribuisce (art. 4 della L.n. 142/90).

Allo scopo di armonizzare la normativa crispina con quella comunale e provinciale e di garantire in massimo grado l'autonomia delle IPAB e degli enti che concorrono alla nomina dei rispettivi Consigli di amministrazione è opportuno che, in sede di revisione statutaria, le IPAB demandino a Comuni e Province l'individuazione dell'organo competente alle nomine.

Gli statuti delle IPAB non possono comunque subordinare le nomine comunali e provinciali al rispetto degli equilibri politici dell'ente territoriale, e ciò al fine di rispettarne l'autonomia (parere Cons. St. n. 804/61), nonchè di salvaguardare l'indipendenza dell'organo di amministrazione dell'IPAB da interferenze politiche (sentt. TAR Lazio, Sez. Latina, n. 388/87, TAR Veneto, n. 291/95).

8.4. REVOCA.

Gli amministratori delle IPAB non adempiono al proprio mandato in rappresentanza degli enti o soggetti di nomina, poichè dal momento dell'insediamento assumono unicamente obblighi nei confronti dell'IPAB medesima, dovendo concorrere al miglior perseguimento delle relative finalità istituzionali ed alla corretta applicazione dello statuto e dei regolamenti.

La rimozione degli amministratori rientra nell'attività di controllo sugli organi delle IPAB di competenza del Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali, ai sensi dell'art. 12 della L.R. n. 55/82 e degli artt. 46 e segg. della L.n. 6972/1890, come ribadito dalla giurisprudenza



(Corte Cost., sent. n. 363/90 e TAR Veneto, sent. n. 291/95) nonchè dell'art. 20 del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.).

Comune, Provincia ed altri enti o soggetti di nomina non possono pertanto disporre la revoca degli amministratori delle IPAB.

L'unico intervento, peraltro poco pregnante, in funzione di vigilanza sulle IPAB consentito al Comune era infatti rappresentato dal c.d. "potere di sorveglianza" già previsto dall'art. 81 del R.D. n. 99/1891; tale disposizione deve tuttavia ritenersi priva di efficacia, stante l'avvenuta abrogazione, da parte dell'art. 64 della legge n. 142/90, delle norme (vd., da ultimo, l'art. 57 del R.D. n. 383/34) poste a fondamento della stessa.

8.5. DIMISSIONI E DECADENZA DEGLI AMMINISTRATORI.

Le dimissioni devono essere presentate per l'accettazione al Consiglio di amministrazione, al quale compete pronunciarsi in merito ed il Presidente deve tempestivamente attivare l'organo di nomina per la sostituzione con le modalità e nei termini previsti al punto 8.2, 4° cpv., dandone comunicazione al Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali ed alla locale Sezione del Co.Re.Co. per gli adempimenti di competenza.

L'amministratore dimissionario rimane comunque in carica sino a che il successore non abbia assunto l'ufficio.

La decadenza prevista dall'art. 32, comma 1°, punto 3) della L.n. 6972/1890 viene pronunciata dal Consiglio di amministrazione e può essere promossa dal Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali.

La decadenza opera anche nei confronti dei componenti di diritto, a garanzia della piena funzionalità del Consiglio di amministrazione.

8.6. RINNOVAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI.

Gli amministratori possono essere rieletti o rinominati senza interruzione per non più di due mandati consecutivi, in conformità alla regola di cui all'art. 10 della L.n. 6972/1890 ed allo scopo di assicurare il ricambio necessario a garantire il buon andamento della gestione amministrativa (art. 97 della Cost.)

Ai sensi dell'art. 17 del R.D. n. 99/1891 la durata dell'interruzione tra un mandato e l'altro deve corrispondere a quella prevista per l'organo di amministrazione.

8.7. ATTRIBUZIONI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE.

Il d. l.vo n. 29/93 ha introdotto nuovi principi di riforma della Pubblica Amministrazione, distinguendo tra l'altro le competenze dell'organo politico da quelle dell'organo tecnico-gestionale.

In recepimento di tali principi le IPAB devono adeguare i propri ordinamenti al nuovo sistema (art. 3, 3° comma del d. l.vo n. 29/93), tenuto conto dell'autonomia statutaria loro riconosciuta e dei limiti di legge previsti per la loro organizzazione.

Le competenze del Consiglio di amministrazione e della dirigenza devono essere disciplinate da appositi regolamenti.

Per la determinazione di tali attribuzioni lo statuto deve comunque operare rinvio a provvedimenti di carattere regolamentare da sottoporre al preventivo esame del competente organo di controllo.

8.8. INDENNITA' DEGLI AMMINISTRATORI.

Non possono essere corrisposte indennità in favore degli amministratori, per i quali potrà invece essere previsto, in ricorrenza di determinate condizioni (*ex art. 11, 3° comma del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.)*), il rimborso delle spese occorrenti per l'espletamento del mandato. La previsione di un'indennità per l'attività prestata dagli amministratori di un'IPAB rappresenta una violazione delle norme che la legislazione crispina detta in materia.

L'art. 11 del R.D. n. 99/1891 contiene una disposizione che, per la sua collocazione sistematica (è inserito nel Titolo II denominato "*Degli amministratori delle istituzioni pubbliche di beneficenza*") assume valore di principio generale: l'espressa previsione della gratuità dell'opera prestata dai Comitati di cui alla citata norma deve infatti intendersi come estensione del principio della gratuità delle cariche amministrative delle IPAB agli organi ausiliari delle stesse.

Altre disposizioni crispine confermano l'interpretazione: le sole indennità previste sono quelle di cui agli artt. 47 comma 4° e 48 comma 3° della L.n. 6972/1890 per i commissari straordinari nominati dall'Autorità Tutoria in sostituzione dell'organo ordinario di amministrazione, e l'eventuale corresponsione dell'indennità commissariale viene effettuata dall'IPAB a titolo di anticipazione provvisoria, essendo dalla legge posto a carico del Commissario l'onere dell'individuazione dei soggetti responsabili dello scioglimento del Consiglio di amministrazione e della proposta al Presidente della Giunta regionale della conseguente azione di rivalsa (artt. 48 della L.n. 6972/1890 e 91 del R.D. n. 99/1891, Reg. Amm.).

L'art. 32 n. 5) della L.n. 6972/1890 disciplina l'unico caso di indennizzabilità degli amministratori ordinari con disposizione che ne conferma l'eccezionalità della previsione. La norma citata disciplina infatti l'ipotesi in cui l'IPAB non abbia personale dipendente, e gli amministratori ne assumano conseguentemente le funzioni, acquisendo in tal modo vero e proprio *status* di dipendenti (la legge si riferisce ad "*amministratori stipendiati*"): la norma parla quindi (per casi limitati ed oggi eccezionali) di stipendio, e non di indennità.

La necessità, inoltre, di prevedere espressamente la possibilità di corrispondere un'indennità per gli amministratori degli Enti Ospedalieri (art. 9 comma 10° della L.n. 132/68) nei quali sono state trasformate le IPAB a carattere sanitario (art. 3 della L.n. 132/68) conferma che la regola cui derogare doveva essere di segno opposto.

Non risulta inoltre applicabile anche alle IPAB la L. 27.12.1985 n. 816 ("*Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali*"), le quali non sono ricomprese espressamente tra gli enti locali sottoposti alla nuova disciplina; anzi, i particolari meccanismi di determinazione delle indennità previsti dalla legge (collegamento con la popolazione presente sul territorio) escludono *ex se* l'estensione di tale disciplina.

Ad ulteriore riprova della gratuità che deve caratterizzare l'amministrazione di enti socio-assistenziali si evidenzia che l'evoluzione della legislazione ha sancito l'incompatibilità del fine solidaristico di un'attività con la sua retribuzione e/o indennizzabilità (vd. art. 2 della L.n. 266/91), e la giurisprudenza ha chiarito che la solidarietà sociale è un principio "*per il quale la*

Dipartimento per i Servizi Sociali



persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente" (sent. Corte Cost. 17-28 febbraio 1992 n. 75), fissando con ampia formula criteri valevoli per la generalità delle formazioni sociali a fini solidaristici in cui a buon titolo rientrano le IPAB che anzi, prima dell'entrata in vigore della Costituzione (art. 38; vd. anche sent. Corte Cost. 7 aprile 1988 n. 396), rappresentavano l'unica forma promossa da privati di erogazione alla collettività di servizi socio-assistenziali consentita dall'ordinamento positivo (vd. art. 1 della L.n. 6972/1890).

In conclusione, dal *corpus* normativo crispino risulta la regola della gratuità delle cariche degli amministratori delle IPAB.

8.9. SCIOGLIMENTO DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE.

Gli statuti delle IPAB non possono prevedere particolari cause di scioglimento delle proprie amministrazioni, stante la discrezionalità che la legge (artt. 44 e segg. della L.n. 6972/1890) attribuisce in materia all'Autorità tutoria.

8.10. PROROGATIO DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE.

La L.n. 444/94 è intervenuta a disciplinare le ipotesi di prorogatio degli organi amministrativi sino ad allora privi di precisa regolamentazione. Per le IPAB esiste invece una disciplina specifica in merito, rappresentata dagli artt. 15 e 16 del R.D. n. 99/1891 (Reg. Amm.), cosicché - come del resto espressamente ribadito anche dalla Corte Costituzionale con sent. n. 208/92 - la relativa fattispecie di prorogatio deve ritenersi oggetto di legislazione speciale e, come tale, non modificabile dalla successiva normativa di carattere generale, in cui rientra anche la L.n. 444/94.

Poiché, tuttavia, le indicate disposizioni crispine non esauriscono la disciplina della prorogatio degli organi di amministrazione delle IPAB, e dal momento che l'art. 9 della L.n. 6972/1890 rinvia agli statuti per le modalità di "*nomina*" e "*rinnovazione*" degli amministratori, si ritiene necessaria l'espressa previsione, in sede statutaria, di norme che salvaguardino la continuità nell'amministrazione dell'IPAB.

Allo scopo di garantire certezza e continuità dell'amministrazione dell'IPAB si rinvia ai punti 8.2 e 8.3 della presente circolare per la tempestiva sostituzione degli organi in scadenza.

8.11. PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE.

Per quanto riguarda le singole competenze del Presidente, si rinvia a quanto già analogamente espresso per il Consiglio di Amministrazione al precedente punto 8.7.

Al Presidente spettano -in virtù dei principi comuni ad ogni organo collegiale- compiti di vigilanza sull'applicazione delle leggi, dello statuto e dei regolamenti, in virtù della posizione di primazia che riveste in quanto al vertice dell'organo collegiale.



Tale posizione rileva tuttavia soltanto in sede di convocazione del Consiglio (art. 46, comma 2° e 3° del R.D. n. 99/1891), ed ai fini di garantire il regolare svolgimento delle sedute consiliari; non si traduce invece nè in un maggior peso del voto presidenziale (art. 48, comma 2° del R.D. n. 99/1891) nè nella possibilità di adottare provvedimenti in concorrenza con il Consiglio, che potrà invece surrogare nelle funzioni (salva tempestiva ratifica) in caso d'urgenza, se espressamente previsto nello statuto.

Allo scopo di garantire la tempestiva adozione degli atti indifferibili ed urgenti si invitano le IPAB ad adeguare in tal senso i propri statuti.

8.12. SEGRETARIO-DIRETTORE.

L'art. 3, comma 3° del d. l.vo n. 29 del 1993 evidenzia che la distinzione tra organo di governo e dirigenza opera solo nelle amministrazioni in cui gli organi sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica con la conseguenza che nelle altre amministrazioni non vi è vero indirizzo politico ma, al massimo, indirizzo amministrativo.

Nelle IPAB pertanto pur permanendo l'esigenza della distinzione tra indirizzo e gestione concreta, non c'è la necessità di concentrare tutti i poteri gestionali nella burocrazia.

Le IPAB infatti si distinguono dalle altre pubbliche amministrazioni per i particolari vincoli di corresponsabilità posti dalla L.n. 6972/1890 in capo al Presidente, al Consiglio di amministrazione e al Segretario-Direttore che è chiamato a rispondere dell'attività amministrativa in prima persona ed in solido con l'Organo di amministrazione. Si ricordano in proposito gli artt. 30 (responsabilità degli amministratori e di chiunque abbia ordinato spese o contratto impegni senza legale autorizzazione) e 32 (responsabilità e firma congiunta sugli atti dell'ente) della L.n. 6972/1890.

L'adeguamento degli ordinamenti delle IPAB ai principi in materia di organizzazione della P.A. introdotti dal d. l.vo n. 29/93, pur obbligatorio, deve essere operato nel rispetto della peculiarità di tali enti, i quali sono caratterizzati dall'intrecciarsi di una intensa disciplina pubblicistica in funzione di controllo con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto agli altri enti pubblici (cfr. Corte Cost., sentt. n. 195/87, n. 396/88 e n. 195/92); in particolare, le modalità di esercizio dell'azione amministrativa sono in via prioritaria rimesse all'autonomia statutaria (artt. 4 e 9 della L.n. 6972/1890), ed in tale sede è pertanto consentita -nei limiti delle volontà dei fondatori- l'adozione di un modello organizzativo parzialmente diverso da quello derivante dall'integrale adozione del modello proposto dall'art. 3 del d. l.vo n. 29/93.

Qualora l'IPAB adegui il proprio statuto a tale modello, con conseguente distinzione di attribuzioni tra Consiglio e Dirigenza, non è più ammissibile l'invasione dell'uno o dell'altro della sfera di competenze altrui, in ossequio al principio di legalità sancito costituzionalmente (art. 97).

Quanto alle attribuzioni del Segretario, le stesse devono essere disciplinate con le modalità di cui al precedente punto 8.7.

Relativamente allo titolarità di funzioni dirigenziali, la stessa è subordinata alla previsione, in pianta organica, delle relative figure professionali.



Per quanto riguarda l'esercizio di funzioni dirigenziali in enti privi delle relative figure professionali, si fa richiamo alla soluzione proposta dal contratto collettivo di lavoro del comparto della sanità sottoscritto dalle parti in data 16.09.95 dove, all'art. 50, comma 3°, si precisa che *"per le IPAB nelle quali ai sensi delle vigenti disposizioni non è prevista la qualifica dirigenziale, i poteri e le prerogative che il presente contratto attribuisce al dirigente, si intendono riferiti ... al personale che ... è preposto a strutture organizzative di massima dimensione purché ascritto a qualifiche funzionali che prevedano come requisito di accesso il titolo della laurea. L'esercizio di tali poteri e prerogative non costituisce svolgimento di mansioni superiori"*.

Altra soluzione ammissibile per le IPAB di piccole dimensioni è quella della stipulazione di accordi di tipo convenzionale per l'esercizio congiunto delle funzioni di segreteria.

La disciplina sin qui ricordata deve estendersi anche alle IPAB che, in virtù dell'autonomia loro riconosciuta dall'art. 31 della L.n. 6972/1890, già applicano al proprio personale un contratto di lavoro di natura privatistica.

9. REVISORI DEI CONTI.

Con L.R. n. 45/93 (art. 2) è stato istituito l'organo di revisione contabile per le IPAB, le quali devono adeguare i propri statuti con la previsione -a seconda dell'entità dei rispettivi bilanci- di un Revisore unico o di un Collegio di Revisori.

9.1. TERMINI.

L'art. 2, comma 10° della L.R. n. 45/93 prevede che le IPAB adeguino i propri statuti con la previsione dell'organo di revisione contabile entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima.

Le IPAB che ancora non hanno ottemperato al relativo obbligo devono attivarsi tempestivamente in tal senso; in caso di persistente inerzia, le competenti Sezioni del Co.Re.Co. non possono approvare i conti consuntivi privi della relazione dei Revisori di cui all'art. 2, comma 3° e 7° della L.R. n. 45/93, ed il comportamento dell'IPAB potrà essere valutato per l'adozione dei provvedimenti di salvaguardia di cui agli artt. 46 e segg. della L.n. 6972/1890.

9.2. PROCEDURA DI ADEGUAMENTO STATUTARIO.

In deroga all'art. 12 della L.R. n. 55/82 la modificazione statutaria *de quo* si perfeziona con la sola comunicazione della relativa deliberazione al Dirigente del Dipartimento per i Servizi sociali, osservate per il resto le consuete procedure già ricordate al precedente punto 1 (art. 2, comma 11° della L.R. n. 45/93).

9.3. CONTENUTO DELLA PREVISIONE STATUTARIA.

Lo statuto deve limitarsi alla mera previsione dell'organo di revisione contabile, dal momento che la relativa disciplina in parte è dettata dalla legge istitutiva, ed in parte attiene alla materia regolamentare, in quanto oggetto di normativa di dettaglio.



Qualora l'IPAB già prevedesse, *ante* L.R. n. 45/94, l'organo di revisione contabile nel proprio statuto, dovrà ugualmente adeguarne la previsione alla nuova normativa, conformandone in particolare le modalità di scelta e la composizione.

9.4. COLLEGIO DI REVISORI E REVISORE UNICO.

L'art. 2 della L.R. n. 45/93 istituisce un Collegio di tre Revisori per le IPAB il cui bilancio "*supera come importo complessivo il valore di due miliardi*", ed un Revisore unico per le altre.

Poichè la norma si riferisce all'"*importo complessivo*" del bilancio, concorrono a determinarne l'ammontare tutti e tre i titoli previsti dall'art. 19 del R.D. n. 99/1891 (Reg. Cont.), ossia le "entrate e spese effettive", il "movimento di capitali" e le "partite di giro".

Non esiste, allo stato, alcuna disposizione di carattere generale in materia di compensi da corrispondere ai Revisori; ne consegue che, in virtù del rinvio operato dall'art. 2, comma 9° della L.R. n. 45/93, spetta all'organo di amministrazione dell'IPAB la determinazione in concreto dell'importo dei compensi medesimi, tenuto conto degli onorari fissati dagli Ordini professionali interessati.

Nella determinazione dei compensi l'IPAB deve improntare le proprie scelte a criteri di economicità, anche e soprattutto in considerazione della propria natura di ente con finalità di beneficenza, le cui risorse devono essere orientate in massimo grado al perseguimento degli scopi ideali statutariamente previsti; si richiama allo scopo la possibilità della stipulazione di accordi di tipo convenzionale per l'esercizio congiunto delle funzioni di revisione contabile.

10. PUBBLICAZIONE DELLE DELIBERAZIONI.

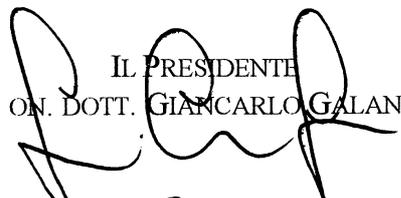
Le deliberazioni delle IPAB di cui agli artt. 34 e 68 della L.n. 6972/1890 devono, come già ricordato al precedente punto 1 e confermato dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sent. n. 402/62), essere pubblicate all'Albo pretorio comunale.

In sede statutaria può tuttavia prevedersi l'istituzione di un albo dell'IPAB, cui affiggere - fermo restando l'onere di pubblicazione all'Albo Pretorio Comunale- le deliberazioni sopra ricordate, il quale fungerà anche da albo esclusivo per l'eventuale affissione delle altre deliberazioni.

VISTO: è regolare



IL PRESIDENTE
ON. DOTT. GIANCARLO GALAN



SECRETARIO REGIONALE
PER LA SANITÀ E I SERVIZI SOCIALI
IL SEGRETARIO REGIONALE
Dr. Franco Tonio

