

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 23

3 agosto 2005

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI VARANI, NERVEGNA,  
FRANCESCONI, VILLANI

## NORME IN MATERIA DI TRASFORMAZIONE DELLE ISTITUZIONI DI PUBBLICA ASSISTENZA E BENEFICENZA

Oggetto consiliare n. 290

## RELAZIONE

Il complesso processo di trasformazione delle IPAB avviato dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna con la Legge 13 marzo 2003, n. 2, segnatamente con gli articoli 22 – 26 (Titolo IV) e con i successivi atti applicativi consiliari – approvati a partire dal 9 dicembre 2004 – e di Giunta, ha evidenziato, nel lungo percorso durato, dal varo della legge, sostanzialmente quasi 2 anni, non pochi problemi politici, operativi e nodi interpretativi. Nonostante la gestazione non breve del processo avviato, alcune scelte finali restrittive quanto alla tempistica, si sono immediatamente rivelate controproducenti. Nonostante il processo sia vicino alla conclusione, è ancora possibile tentare di affrontare alcuni nodi interpretativi, anche a cantiere aperto o in via di chiusura. Può contribuire a questa riflessione il fatto che esponenti di amministratori abbiano convenuto sulla necessità di procrastinare la scadenza del 16 settembre (sostanzialmente ultimativa, anche se non sanzionata, per quelle Ipab tenute alla trasformazione in aziende pubbliche). Questo intervento legislativo in corso d'opera, così come proposto in questa formulazione, ha il pregio di chiarire alcuni nodi potenzialmente controversi, che comporteranno possibili ostacoli interpretativi. Ha pertanto la funzione di prevenire eventuali contenziosi giuridici. I problemi analizzati già nel dibattito di commissione sono sostanzialmente riconducibili a due ordini di tematiche. Quella di ordine più generale riguarda la coerenza dei due principali atti applicativi – le direttive consiliari del 9 dicembre – con le norme sovra-ordinate, sia regionali che nazionali. Questa proposta legislativa non entra su questo terreno per il semplice motivo che una eventuale ridefinizione di questo fronte legislativo, dipendendo da una valutazione politica e ideale, comporterebbe oggettivamente la riscrittura radicale delle scelte già avviate, quindi il blocco del processo in corso (decisione non realistica e proponibile in base agli attuali assetti politici della Regione, riconfermati in sede elettorale). Il secondo ordine di problemi invece – ed è su questo che la proposta interviene – è riconducibile all'interpretazione delle norme nazionali poste a riferimento dallo stesso legislatore regionale per i passaggi relativi alla depubblicizzazione. Quanto fatto finora non ha in realtà risolto questo secondo ordine di questioni. Tale snodo potrà produrre – come detto – potenziali confronti giurisdizionali (e già li ha in effetti prodotti negli anni passati). Il riferimento giuridico è al DPCM 16 febbraio del 1990 che ha dato seguito alla sentenza costituzionale del 1988, n. 396. Tale sentenza, come ben noto agli addetti ai lavori, ha giudicato parzial-

mente incostituzionale l'art. 1 della Legge n. 6972 del 17 luglio 1890, per contrasto con l'art. 38 della Costituzione là dove sancisce che l'assistenza privata è libera. Su questa base, la sentenza costituzionale ha riaperto i processi di depubblicizzazione delle Ipab, sulla base di criteri poi definiti col citato DPCM. Il decreto implicava tuttavia di fatto una successiva declinazione interpretativa in capo alle Regioni, specificamente circa la cosiddetta "quota significativa" dei privati nell'organo deliberante, di cui alle lettere b dei commi 4 e 5 dell'art. 1 del DPCM. Sorvoliamo in questa sede sul dibattito se il DPCM in questione abbia correttamente ed adeguatamente interpretato lo spirito della sentenza 396. Resta il fatto che l'Emilia-Romagna, a differenza di altre Regioni, ha stabilito, con la legge regionale 2/03, che tale DPCM rappresenta la conditio sine qua non per i processi di depubblicizzazione. L'interpretazione della "quota significativa" è tuttavia stata affidata nei fatti, nell'arco di un decennio, alla mera prassi, cioè all'apparato burocratico, dal momento che è il competente assessorato delegato alla materia a definire l'interpretazione di tale quota, in tal modo disponendo di uno strumento basilare e discrezionale per concedere o meno la depubblicizzazione. A rigore, tale prassi adottata dalla nostra Regione – proprio in quanto prassi e non diritto e criterio sancito formalmente – appare non adeguata, e fors'anche potenzialmente lesiva, trattandosi di dirimere diritti basilari che non possono quindi essere soggetti ad aleatorietà. Appare pertanto più corretto definire tale aspetto rilevante con legge, non essendo plausibile affidare tale interpretazione ad un mero atto amministrativo o alla semplice determinazione da parte di un funzionario. Del resto non a caso alcune Regioni si sono orientate nella direzione legislativa, decidendo di ricorrere ad una norma legislativa specifica nell'ambito delle leggi di trasformazione delle IPAB, come richiesto dalla "legge madre", la n. 328 del 2000. Differisce tuttavia da Regione a Regione, anche qualora si sia optato per la definizione giuridica, il merito della quota significativa e ciò per scelte politiche, non giuridiche. Una interpretazione più o meno ampia della quota evidentemente favorisce o ostacola i processi di depubblicizzazione e ciò era ed è ben chiaro al legislatore e alla maggioranza politica. È tuttavia da ritenere ragionevolmente che il legislatore nazionale, col citato DPCM, se avesse inteso la quota in questione con una accezione ampia ed inequivocabile – ad esempio il 40 o 50%, che in effetti alcune Regioni hanno poi stabilito –, l'avrebbe probabilmente formalizzata già nel DPCM. Ciò non è avvenuto e tale "non scelta" è da interpretare da una parte come necessaria flessibilità per tener conto delle differenti storie e situazioni locali, dall'altra come segnale che tale quota non potesse comunque essere intesa al 50% perché se questa fosse stata l'intenzione, allora il DPCM l'avrebbe probabilmente formalizzata. Il senso del prevedere una quota significativa va inteso nella direzione che, stante l'origine privata dell'IPAB, questa "storia e natura originaria" deve trovare ancora oggi una sua continuità e controprova oggettiva nella semplice presenza di privati nell'organo deliberante. Come accennato, altre Regioni hanno comunque scelto di ignorare questi dettagli, e quindi di fatto hanno "by-passato" il DPCM, ritenendo che le Ipab dovessero in buona sostanza semplicemente decidere quale nuova forma giuridica darsi, nell'ambito delle due opzioni basilari prefissate dal legislatore nazionale con la Legge 328/00 (o aziende di servizi alla persona o fondazioni e associazioni private). Appare tuttavia ragionevole ricorrere ad uno strumento giuridico che assicuri la certezza del diritto ai soggetti che percorrano la strada della depubblicizzazione, nel contempo tenendo conto di quanto emerso nel corso del lungo dibattito sulle direttive in materia di Ipab e della nuova tendenza generale di "restituzione di quote di responsabilità" alla società civile, come è implicito nell'aver previsto nella Costituzione il principio della sussidiarietà orizzontale, all'art. 118. È stato ad esempio a più riprese ribadito dalla Giunta regionale che la possibilità di scelta per i due percorsi – vale a dire la trasformazione in Asp o in fondazione privata – era certamente assicurata e ampia. Ma quanto ampia? Si tratta allora di concretizzare in modo

adeguato e convincente questa possibilità enunciata verbalmente sul piano politico. È bene sottolineare che la giurisprudenza di questo decennio ha in genere interpretato il DPCM come meramente indicativo. Tale orientamento è stato accentuato dalle stesse Regioni nel momento in cui hanno sostenuto, coi vari processi legislativi sulle Ipab, che, in virtù delle nuove prerogative costituzionali e federali, il potere decisionale delle Regioni stesse era accresciuto e che quindi i riferimenti legislativi nazionali erano da intendersi come "ispirativi" o "indicativi". Così è interpretato ad esempio il decreto legislativo n. 207 del 2001. Se il DLgs n. 207 è "ispirativo", non esiste una ragione differente per non considerare alla stessa stregua anche il DPCM 1990, fermo restando che il legislatore regionale non può essere più restrittivo del legislatore nazionale sul piano delle possibilità di depubblicizzazione, in ragione del principio costituzionale che assegna ancor oggi potestà esclusiva sull'ordinamento civile allo Stato. Una interpretazione ragionevole della quota significativa pertanto appare necessaria, purché appunto non restrittiva. A parere degli ispiratori di questa proposta legislativa sarebbe stato preferibile perseguire la strada di "by-passare" del tutto il DPCM, coerentemente con lo spirito della sentenza costituzionale e, in parte con lo stesso spirito della Legge n. 328 che indica solo la necessità di scegliere tra i due percorsi. Realisticamente ciò non risulta oggettivamente possibile in Emilia-Romagna, avendo la Legge 2/03 fissato che questa disposizione, vale a dire il DPCM 1990, è la linea di demarcazione della depubblicizzazione. Che fosse comunque possibile tralasciare il DPCM è dimostrato da chi ha di fatto ignorato il decreto, senza incorrere in contenziosi costituzionali, ampliando le possibilità di scelta ed andando in tal modo più coerentemente incontro allo spirito della sentenza costituzionale n. 396. Del resto la stessa legge nazionale n. 328 del 2000 ha ridelegato in maniera più ampia le Regioni a legiferare in materia, limitandosi in buona sostanza a precisare che doveva essere garantita e normata la possibilità di scelta tra trasformazione in Asp o in fondazione o associazioni private, senza accentuare una preferenza per un modello piuttosto che per l'altro. Una flessibilizzazione coerente del DPCM è quindi possibile in due direzioni: normare la quota significativa ad esempio come fatto dalla Regione Friuli Venezia Giulia, prevedendo necessario la presenza di almeno un quinto di privati nell'organo deliberante e tenuto ovviamente fermo il principio che l'origine dell'IPAB debba essere privata; in secondo luogo considerando non congiunti i requisiti che il DPCM prevedeva invece complessi, in omaggio ad un residuo di rigidità statale che oggi tuttavia non ha più ragion d'essere, stante le nuove norme costituzionali. Tenuto conto che l'origine della maggior parte delle IPAB è privata ma che nel percorso di nascita o crescita ha subito – prima o dopo nel percorso storico – un atto autoritativo, quale è appunto la normativa della legge Crispi, che ha dispiegato i suoi effetti fino ai nostri giorni, è impensabile non si torni a rifissare con chiarezza e senza reticenze il diritto, la natura originaria di queste istituzioni e la conseguente libertà di scelta, fermo restando la possibilità di optare per la strada azienda-pubblica qualora ne ricorrano le condizioni o una maggioranza politica operi questa scelta e in tale direzione decidano gli organismi deliberanti delle IPAB. Il pregio quindi della normativa proposta di seguito in due soli articoli è quello di dare maggiore possibilità di scelta anche agli enti locali e di fissare con chiarezza una interpretazione importante per il rispetto dei diritti delle istituzioni emiliano-romagnole, fermo restando che il principio costituzionale di sussidiarietà assicura inoltre che le finalità pubbliche, che tanto premono al legislatore regionale, sono ugualmente assicurate anche da soggetti che perseguono finalità collettive quali quelli che potrebbero nascere dalla trasformazione delle IPAB in soggetti no profit. Anzi, tale ultimo dettaglio di principio – vale a dire la pariteticità e la valorizzazione dei soggetti che deriveranno dalle trasformazioni – viene ribadito con forza nell'art. 1, onde non demotivare nella scelta, sulla base di "processi" alle intenzioni del legislatore regionale e sui mezzi che intendesse attivare per incanalare le scelte di trasformazione.

**PROGETTO DI LEGGE**

## Art. 1

La Regione Emilia-Romagna riconosce e valorizza paritetamente nell'ambito delle politiche socio-assistenziali e socio-sanitarie tutti i soggetti derivanti dalla trasformazione di cui agli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge regionale 13 marzo 2003, n. 2.

## Art. 2

1. Al fine di precisare i criteri per le istituzioni che di-

spongono dei requisiti del DPCM 16 febbraio 1990, la quota significativa di cui alle lettere b dei commi 4 e 5 dell'art. 1 del DPCM 16 febbraio 1990 è quella non inferiore ad un quinto dei componenti dell'organo deliberante.

2. Ai fini della presente legge e di quanto previsto dalla L.R. 13 marzo 2003, n. 2, art. 23, s'intende sufficiente e necessario almeno uno dei requisiti di cui alle lettere a), b) e c) nei commi 3, 4, 5 e 6 del DPCM 16 febbraio 1990.









