

N. 2801

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **MAGGIORE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 OTTOBRE 1997

Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica
25 giugno 1983, n. 347, recante «Norme risultanti dalla
disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il
personale dipendente dagli enti locali»

ONOREVOLI SENATORI. — Negli ultimi cento anni l'Italia è stata travolta da eventi storici che ne hanno radicalmente mutato le condizioni sociali e politiche portando ad evoluzione anche il concetto di assistenza e di beneficenza determinato dalla normativa crispina e che non può rimanere immutato come nemmeno possono rimanere immutati il ruolo e gli assetti organizzativi delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) nell'attuazione di servizi «sociali» moderni.

Nonostante ciò il legislatore spesso non ha saputo cogliere i lineamenti essenziali di tale problematica; nelle recenti leggi di riforma non ha mai tenuto in debita considerazione le IPAB ed anzi ne ha talora penalizzato l'autonomia costringendo le medesime all'applicazioni di norme previste invece per la disciplina di altri tipi di soggetti.

Le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza prendono origine, nella quasi totalità dei casi, dalle disposizioni private di atti tra vivi o testamentarie dei fondatori e sono state collocate nell'ordinamento in una ibrida posizione tra il privato e il pubblico che, se da una parte ha provocato una lunga serie di vicissitudini giuridiche, dall'altra è riuscita però a salvaguardarne i contenuti di autonomia di ingerenze ed interessi di altri soggetti.

La volontà del fondatore di disporre del proprio patrimonio e quindi di poterlo destinare al raggiungimento di scopi utili alla comunità sotto la tutela morale e giuridica dell'autorità pubblica, sottolinea principalmente sia la potestà riconosciuta al singolo di intervenire liberamente nel tessuto sociale, sia il contenimento di tale intervento alle sole capacità e risorse messe a disposizione e comunque nei limiti della loro durata.

Sulla base di questi presupposti si può rilevare che la normativa crispina ha individuato l'oggetto dell'attività delle IPAB nelle «prestazioni» di assistenza verso i poveri, gli abbandonati, le categorie deboli in genere, che queste sono in grado di erogare, peraltro a titolo gratuito, solo se sostenute dalle rendite patrimoniali dei loro beni.

Il tipo di intervento sociale richiesto oggi a tali istituzioni si configura però in modo molto più complesso e riguarda la gestione e l'erogazione di servizi sociali e socio-sanitari, nel moderno concetto espresso in particolare sin dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed elaborato anche dalla Corte costituzionale, che presuppone l'esistenza di un rapporto sinallagmatico dove ad una prestazione corrisponde un corrispettivo, ad un diritto un dovere.

Certamente i contenuti della normativa crispina dimostrano i limiti del tempo soprattutto sotto gli aspetti ora ricordati, ma vale la pena per collocare questi enti nel quadro generale delle istituzioni, approfondire alcuni concetti che ne ribadiscono l'autonomia.

Le caratteristiche da tempo individuate da parte di autorevole dottrina per il concetto di autonomia designano, nella terminologia corrente, la potestà che lo Stato riconosce a soggetti distinti da sè di creare, nei limiti fissati dalla Costituzione e dalla legge, le norme strumentali e naturali disciplinati i comportamenti per la tutela dei propri interessi.

Nel concetto di autonomia appare, pertanto, compreso un potere di autorganizzazione e un potere di autonormazione che si concretano entrambi nella predisposizione di un ordine, in una normativa che in un primo momento (quello organizzativo) si

esplica nell'interno della sfera propria e in un secondo momento verso l'esterno, attraverso la creazione di rapporti con altri soggetti e quindi con la posizione di norme regolatrici di tali rapporti.

Il concetto di autonomia nei termini evidenziati trova naturale accoglimento fin dall'origine nella disciplina crispina che tutela ampiamente, attraverso le norme statutarie delle IPAB, la volontà del fondatore da ingerenze esterne e dai tentativi dei vari soggetti purtroppo attirati talora più che dalle finalità sociali delle istituzioni, dalla rilevanza dei loro patrimoni.

Se l'origine «privatistica» di questi enti trova tutela nell'articolo 38 della Costituzione altre norme della medesima carta costituzionale, come è stato più volte rilevato dalla stessa Corte, intervengono a sostenere che sotto l'aspetto ordinamentale va riconosciuta alle IPAB la potestà di autodeterminare il proprio assetto organizzativo e gestionale.

In base alla sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 30 luglio 1981, e nonostante non sia stato compiutamente valutato nell'ordinamento in generale ed in alcuni recenti giudizi contabili (sentenza Corte dei conti della regione Veneto n. 307/EL/97), che per violazione (eccesso di delega rispetto all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) degli articoli 76, 77 e 38, ultimo comma della Costituzione che riconosce la libertà dell'assistenza privata e quindi ne garantisce il pluralismo, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 con il quale si disponeva il trasferimento ai comuni delle funzioni, dei beni, e del personale delle IPAB con la conseguenza che non si è dato corso alla soppressione delle medesime che sono invece rimaste disciplinate nell'ordinamento della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e dalla normativa regionale intervenuta in materia in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Va sottolineato inoltre che la Corte costituzionale con tale sentenza sembra non ab-

bia ritenuto incompatibile con l'ordinamento costituzionale il sistema delle IPAB, purchè sia attuato con le opportune garanzie a salvaguardia delle medesime classificabili solo formalmente come enti pubblici ed invece nella sostanza da ritenersi soggetti espressione di interessi e valori riconducibili alla sfera privata.

Non possono, per tali motivi, ricondursi le IPAB esclusivamente alla disciplina di altri soggetti pubblici quali fossero diventate «ex IPAB» come invece lo stesso ordinamento, e non ultimo il ricordato giudice contabile, talora le ha considerate: le IPAB sono rimaste integre nella loro autonomia istituzionale e sono ancora disciplinate dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972.

Con altre sentenze la Corte costituzionale ha sostenuto e sottolineato l'intangibilità e l'autonomia delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, in particolare: n. 195 del 25 maggio 1987 (capacità statutaria ed autonomia funzionale); n. 363 del 24 luglio 1990 (autonomia ed intangibilità da ingerenze esterne di altri enti), n. 195 del 28 aprile 1992 (rilevanza delle tavole di fondazione nella determinazione della struttura e nella composizione degli organi).

In ordine all'esclusione di interferenze di terzi si è pronunciato anche il tribunale amministrativo della Lombardia che con sentenza n. 1699 del 1995 ha evidenziato, tra l'altro, che «le IPAB sono disciplinate da statuti che sulla base di una legge speciale (6972/1890) hanno forza di legge e che solo la legge può superare ed abrogare ma deve farlo esplicitamente con una precisa disposizione legislativa che si riferisca a quella specifica norma che deve essere sostituita».

Per quanto riguarda la disciplina applicabile da parte delle IPAB al proprio personale, va rilevato che queste godono di ampia autonomia considerato che ai sensi dell'articolo 31 della legge n. 6972 del 1890, possono avere personale dipendente «avuto riguardo alla specie e alla rilevanza delle loro

rendite ed alla specie della beneficenza nella quale vengono erogate».

In attuazione di questo principio le IPAB, ben prima dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, si sono date una propria organizzazione autonoma che fin dall'origine non corrispondeva, ed ora non può corrispondere, ai criteri tipologici individuati dall'articolo 2 dell'accordo annesso al decreto del Presidente della Repubblica n. 347 del 1983 e quindi richiede l'individuazione di nuovi assetti secondo criteri organizzativi più aderenti alle loro realtà e determinati a livello regionale per ragioni di equità.

Peraltro deve sottolinearsi che il decreto del Presidente della Repubblica n. 347 del 1983 interviene in materia di recepimento del contratto nazionale di lavoro del personale dipendente degli enti locali e che quindi per sua natura non può determinare la classificazione di enti, quali le IPAB, che sono disciplinati e classificati in base ad altra specifica normativa pacificamente dalla dottrina considerata *lex specialis* la cui competenza è propria delle regioni per effetto del trasferimento attuato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

L'articolo 2 dell'accordo annesso al decreto del Presidente della Repubblica n. 347 del 1983, rivolgendosi ad enti principalmente svolgenti attività di carattere amministrativo, quali i comuni, si dimostra carente anche perchè non poteva considerare invece altre tipi di attività quali quelle poste in essere dalle IPAB che rivolgono le proprie attenzioni ad una serie diversificata di interventi.

L'integrazione che si sostanzia nella odierna proposta intende dunque porre rimedio alla carenza della predetta norma, che prevede la classificazione tipologica degli enti dimenticando la particolare natura e ambito d'azione delle istituzioni pubbliche

di assistenza e di beneficenza (anziani, non autosufficienti e cronici, disabili, minori, elemosinieri, attività educative, inserimento lavorativo, recupero devianze, prima accoglienza, contenimento del disagio sociale ed emarginazione, servizi residenziali vari, eccetera) e si prefigge l'obiettivo di demandare alla normativa regionale l'individuazione di una disciplina che garantisca a livello territoriale un identico parametro di valutazione per tutte le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza tenuto conto che gli assetti organici di questi enti sono totalmente demandati alle autonome valutazioni delle medesime istituzioni in ragione delle loro possibilità economiche derivanti dalle rendite patrimoniali e dalle entrate dei servizi erogati ai sensi dell'articolo 31 della legge n. 6972 del 1890 (cosiddetta legge «Crispi») e dell'articolo 51 del regolamento approvato con regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99.

La carenza per le IPAB dell'articolo 2 dell'accordo annesso al decreto del Presidente della Repubblica n. 347 del 1983 è stata in particolare rilevata anche dal Consiglio di Stato che, con sentenza 27 novembre 1992, n. 375, ha ritenuto che lo svolgimento anche di attività diverse dal ricovero di anziani consenta il superamento dei limiti posti dall'articolo in esame nonostante che il comma 2 dello stesso articolo disponga (assurdamente per le IPAB) che negli enti non ricompresi nelle tipologie ricordate, la qualifica apicale non possa essere superiore alla sesta.

Sotto questo punto di vista l'individuazione di nuovi criteri di classificazione si dimostra necessaria per le IPAB (nel Veneto oggi 305) per le motivazioni fin qui ricordate oltre che per evitare il sorgere di una notevole mole di contenzioso e di preoccupanti situazioni giuridico-istituzionali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 2 dell'accordo annesso al decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347, è aggiunto infine il seguente comma:

«La classificazione tipologica di cui al presente articolo non si applica alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza regionali ed infra-regionali di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, la cui disciplina è demandata alla legislazione regionale».

