

Regione Campania

II.PP.A.B.

Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza

Origini - Natura giuridica

Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (II.PP.A.B.) sono state istituite con la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. "legge Crispi"), che assoggettò le opere pie e gli enti morali che perseguivano finalità di assistenza ai poveri al regime pubblicistico indipendentemente dalla loro natura, pubblica o privata, con la sola esclusione dei comitati di soccorso, delle istituzioni temporanee in genere, delle fondazioni private che circoscrivevano il proprio ambito di intervento ad una o più famiglie determinate e delle società commerciali. Ai sensi dell'art. 1 della legge 6972/1890, come modificata dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 2841, sono, infatti, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto o in parte per fine di prestare assistenza ai poveri, di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere o in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico.

Secondo l'ordinamento previsto dalla legge Crispi, le II.PP.A.B. sono, quindi, a tutti gli effetti, enti pubblici dotati di autonomia statutaria ed organizzativa, amministrati dagli organi di amministrazione previsti dai rispettivi statuti, ed assoggettati alla vigilanza ed al controllo dello Stato cui, in virtù del DPR 15 gennaio 1972, n. 9, sono subentrate le Regioni.

L'obbligo della veste giuridica pubblica riferito agli enti di assistenza e beneficenza dalla legge Crispi è venuto meno solo a seguito della sentenza 7 aprile 1988, n. 396 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 38 Cost., dell'art. 1 della L. 17 luglio 1890, n. 6972 nella parte in cui non prevede che le II.PP.A.B. regionali ed infraregionali possano sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora risultino in possesso dei requisiti di una istituzione privata.

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 6972/1890 non ha, però, determinato l'automatico mutamento della natura giuridica delle II.PP.A.B. che consegue all'accertamento del possesso dei requisiti previsti dal DPCM 16 febbraio 1990 recante "Direttiva alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza a carattere regionale ed infraregionale".

Il processo di riforma delle II.PP.A.B.-Il d.d.l. regionale recante "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale".

A distanza di oltre un secolo dalla loro istituzione, il legislatore statale, con la legge 8 novembre 2000, n. 328, ha, finalmente, avviato il riordino del sistema

delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. In attuazione della delega prevista dall'art. 10 della legge, il Governo ha, infatti, emanato il D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207 recante "Riordino del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

Il decreto di riordino prescrive la trasformazione delle II.PP.A.B. in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona o, in via residuale, in Fondazioni o Associazioni di diritto privato e lo scioglimento delle Istituzioni inattive nel campo sociale o comunque non più in grado di perseguire i fini statuari. Tuttavia, la riforma del sistema delle II.PP.A.B. deve essere normata dalle Regioni cui la Costituzione vigente riferisce la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale.

A tal fine, la Giunta Regionale, con deliberazioni n. 4 del 13 febbraio 2004 e n. 109 del 26 gennaio 2006, ha approvato il disegno di legge recante "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale" il cui Capo III introduce le norme che disciplinano il riordino delle II.PP.A.B. regionali al fine di perseguire l'obiettivo di una gestione efficace ed efficiente improntata a criteri imprenditoriali.

Seguendo l'impostazione del D.Lgs. 207/2001, il disegno di legge prescrive la trasformazione delle II.PP.A.B. regionali in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona o in associazioni o fondazioni di diritto privato, nel rispetto delle finalità statuarie e delle tavole di fondazione delle singole Istituzioni, assicurando la compiuta partecipazione delle Aziende e delle fondazioni o associazioni derivanti dalla trasformazione alla programmazione ed all'attuazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali.

Il predetto d.d.l. distingue le II.PP.A.B. in quattro categorie:

1. le Istituzioni tenute a trasformarsi in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona;
2. quelle escluse dall'obbligo di trasformazione in Azienda e destinate alla estinzione;
3. le Istituzioni tenute a trasformarsi in fondazioni o associazioni di diritto privato;
4. quelle che possono trasformarsi in Aziende o in fondazione o associazione di diritto privato in ragione dei requisiti posseduti.

Ai sensi dell'art. 21 sono tenute a trasformarsi in Aziende le Istituzioni già amministrate dagli Enti Comunali di Assistenza o in questi concentrate e quelle che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali.

Sono escluse dall'obbligo di trasformazione in Azienda e destinate ad estinguersi:
a) le Istituzioni la cui consistenza patrimoniale ed il cui volume di bilancio non supera l'importo di Euro 55.000/00 che non deliberino la fusione con altre II.PP.A.B. che operano nel medesimo ambito territoriale come definito dall'art. 39 del d.d.l.;

b) le Istituzioni inattive nel campo sociale da oltre due anni;

c) le Istituzioni che hanno esaurito le finalità statutarie ovvero le cui finalità statutarie non siano più conseguibili;

d) le Istituzioni già amministrate dai disciolti EE.CC.A. o in questi concentrate che non hanno i requisiti richiesti per la trasformazione in Azienda.

Sono parimenti escluse dall'obbligo di trasformazione in Azienda, ma destinate a privatizzarsi:

a) le Istituzioni che operano in settori diversi da quello assistenziale (culturale, sanitario, conservativo immobiliare);

b) quelle che operano esclusivamente nel settore scolastico;

c) le Istituzioni che svolgono attività indiretta in campo socio-assistenziale i cui statuti e le cui tavole di fondazione non prevedono anche la erogazione diretta dei servizi;

d) gli enti equiparati alle II.PP.A.B. dall'art. 91 della L. 6972/1890, vale a dire i conservatori che non abbiano scopi educativi della gioventù, gli ospizi dei pellegrini, i ritiri, gli eremi, le confraternite, confraterie, congreghe, congregazioni ed istituti consimili.

Possono, infine, trasformarsi in Aziende o in fondazioni o associazioni di diritto privato in ragione dei requisiti posseduti:

a) le Istituzioni che operano prevalentemente nel settore scolastico e svolgono direttamente attività assistenziali;

b) le Istituzioni a carattere associativo;

c) quelle promosse ed amministrate da privati,

d) quelle di ispirazione religiosa;

e) le Istituzioni che svolgono attività indiretta in campo socio-assistenziale i cui statuti prevedano anche la erogazione diretta dei servizi;

f) le Istituzioni attive la cui consistenza patrimoniale ed il cui volume di bilancio non supera l'importo di €. 55.000/00 che deliberano la fusione con altre II.PP.A.B. che operano nel medesimo ambito territoriale.

Il richiamato art. 21 prescrive, infine, che la trasformazione delle Istituzioni deve, comunque, avvenire entro il termine di 180 giorni dalla pubblicazione sul BURC del regolamento di attuazione delle disposizioni legislative, pena la nomina di un commissario che vi provvede in sostituzione degli organi amministrativi inadempienti.

La Sezione II del d.d.l. introduce, invece, le norme riferite alle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, enti senza fini di lucro, con personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, cui è riconosciuta la facoltà di autodeterminare la propria organizzazione amministrativa attraverso l'adozione dello statuto.

In particolare, l'art. 27 prevede che la trasformazione in Azienda avviene ad istanza di parte ed è disposta con decreto del Presidente della Giunta Regionale previa deliberazione della Giunta Regionale cui è rimesso l'accertamento della sussistenza dei requisiti e delle caratteristiche che consentono la trasformazione.

La Sezione III introduce, infine, le norme riferite alle persone giuridiche di diritto privato.

Norme vigenti - Funzioni esercitate dalla Regione

Intanto, nelle more dell'approvazione della legge regionale, le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza sopravvivono e con esse, stante il disposto dell'art. 21 del D.Lgs. 207/2001, la legge Crispi e le leggi regionali 16 ottobre 1978, n. 43 recante norme sullo scioglimento degli EE.CC.A. e norme concernenti le II.PP.A.B. e 15 marzo 1984, n. 14 rubricata "Regolamentazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza" che contiene le norme che disciplinano il procedimento di estinzione delle Istituzioni e fa divieto agli organi amministrativi di procedere alla alienazione o trasformazione di beni immobili o di titoli, alla costituzione di diritti reali sugli stessi, alla stipulazione di contratti di locazione o di affitto di durata superiore a quella minima prevista dalla legislazione vigente, salvo espressa autorizzazione in deroga della Giunta Regionale.

Allo stato le II.PP.A.B. sono, quindi, soggette al controllo della Regione cui il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9 riferisce l'esercizio di tutte le funzioni amministrative in materia di Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza già assolte dagli organi centrali e periferici dello Stato.

Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni amministrative riferite, la Regione assolve i compiti di vigilanza sulle II.PP.A.B. mediante l'adozione di atti provvedimenti concernenti la costituzione degli organi amministrativi, l'approvazione delle modifiche statutarie, l'accorpamento, la depubblicizzazione o la estinzione delle Istituzioni, l'autorizzazione alla alienazione dei beni patrimoniali.

Censimento delle II.PP.A.B.

Alla stregua della documentazione esistente agli atti dell'ufficio ed in esito alle risultanze dell'attività di monitoraggio in ordine alla natura giuridica, allo scopo statutario, alla tipologia, ai servizi effettivamente erogati, alle dimensioni ed alla consistenza patrimoniale delle Istituzioni medesime, il Settore Assistenza Sociale ha effettuato il censimento delle II.PP.A.B. regionali.

A tutto il mese di luglio 2006 risultano censite n. 90 Istituzioni sopravvissute ai provvedimenti di scioglimento e di trasferimento ai Comuni ai sensi dell'art. 25 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, della L.R. 65/80 e della L.R. 43/78, di depubblicizzazione, di estinzione ex L.R. 14/84, così ripartite per provincia di appartenenza:

- AVELLINO n. 14;
- BENEVENTO n. 12;
- CASERTA n. 18;
- NAPOLI n. 31;
- SALERNO n. 15.