

Deliberazione Giunta Regionale 19 novembre 2018 n. 1306

Art. 19 L.R. n. 25/2014. Disciplina delle modalità di esercizio del controllo regionale sulle ASP.

(Umbria, BUR 5 dicembre 2018, n. 63)

LA GIUNTA REGIONALE

Visto il documento istruttorio concernente l'argomento in oggetto: "Art. 19 L.R. n. 25/2014. Disciplina delle modalità di esercizio del controllo regionale sulle ASP." e la conseguente proposta dell'assessore Luca Barberini;

Preso atto:

- a) del parere favorevole di regolarità tecnica e amministrativa reso dal responsabile del procedimento;
- b) del parere favorevole sotto il profilo della legittimità espresso dal dirigente competente;
- c) del parere favorevole del direttore in merito alla coerenza dell'atto proposto con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati alla Direzione stessa;

Vista la legge regionale 1° febbraio 2005, n. 2 e la normativa attuativa della stessa;

Visto il regolamento interno di questa Giunta;

A voti unanimi espressi nei modi di legge,

Delibera

per le motivazioni contenute nel documento istruttorio che è parte integrante e sostanziale della presente deliberazione

1. Di approvare, come parte integrante del presente atto, l'allegato 1) recante Disciplina delle modalità di esercizio del controllo regionale sulle ASP ai sensi dell'art. 19 della L.R. n. 25/2014;
2. Di dare atto che il presente provvedimento è soggetto a pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria e che la stessa pubblicazione vale come notifica ai soggetti interessati.

Allegato
Documento istruttorio

Oggetto: Art. 19 L.R. n. 25/2014. Disciplina delle modalità di esercizio del controllo regionale sulle ASP

La Regione Umbria, in conformità alle disposizioni di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 ed al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, disciplinava, con la L.R. n. 25/2014, il riordino e la trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) aventi sede legale nel territorio regionale.

Tale riordino e trasformazione, nel rispetto dei principi e delle finalità degli statuti e delle tavole di fondazione, è attuato con le seguenti modalità:

a) trasformazione delle IPAB in Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) o in persone giuridiche di diritto privato (associazioni o fondazioni);

b) estinzione delle IPAB per le quali risulta accertata l'impossibilità ad operare la trasformazione di cui sopra.

Le IPAB trasformate ai sensi della L.R. n. 25/2014, operanti in ambito socio assistenziale e/o socio sanitario e/o socio educativo, sono inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla L.R. n. 11/2015 e concorrono alla programmazione sociale, all'organizzazione e alla gestione delle relative attività, nel rispetto delle normative vigenti.

L'art. 9 della nominata L.R. n. 25/2014, recependo l'art. 6 del D.Lgs. n. 207/2001, delinea le caratteristiche giuridiche ed organizzative delle ASP, qualificandole quali enti pubblici non economici che perseguono finalità di rilevanza socio assistenziale e/o socio sanitaria e/o socio educativa e scolastica, dotate di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria e preposte alle proprie funzioni secondo i principi e i criteri di buon andamento, imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio.

Le ASP sono quindi organismi autonomi, competenti all'adozione di tutti gli atti, anche di diritto privato, funzionali al perseguimento dei propri fini ed all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale e territoriale, nell'ottica di una organizzazione a rete dei servizi.

L'art. 19 della L.R. n. 25/2014 stabilisce altresì le forme di controllo regionale sulle ASP, fermo restando quanto previsto dalla normativa regionale vigente in materia di verifiche e controlli sulle strutture e sui servizi socio assistenziali e/o socio sanitari e/o socio educativi e scolastici, che si esercita:

1) in via successiva, ovvero sulle attività, al fine di verificare che lo svolgimento sia conforme alla normativa vigente e alle indicazioni dei piani e dei programmi regionali e sui risultati di gestione;

2) in via preventiva, esclusivamente nei casi tassativamente indicati dalla norma, cioè sugli atti di disposizione immobiliare e sullo statuto, sui regolamenti e sulle relative modifiche.

A norma dell'art. 19 comma 5 compete alla Giunta regionale stabilire gli ambiti e le modalità di svolgimento del controllo prevedendo anche le modalità di collaborazione con i Comuni, le Aziende unità sanitarie locali e con gli altri soggetti istituzionali interessati Tutto ciò premesso si propone alla Giunta regionale:

Omissis

(Vedasi dispositivo deliberazione)

Allegato 1

Disciplina delle modalità di esercizio del controllo regionale sulle ASP ai sensi dell'art. 19 della L.R. n. 25/2014

La Regione Umbria, in conformità alle disposizioni di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 ed al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, disciplinava, con la L.R. n. 25/2014, il riordino e la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) aventi sede legale nel territorio regionale.

Tale riordino e trasformazione, nel rispetto dei principi e delle finalità degli statuti e delle tavole di fondazione, è attuato con le seguenti modalità:

a) trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) o in persone giuridiche di diritto privato (associazioni o fondazioni);

b) estinzione delle IPAB per le quali risulta accertata l'impossibilità ad operare la trasformazione di cui sopra.

Le IPAB trasformate ai sensi della L.R. n. 25/2014, operanti in ambito socio assistenziale e/o socio sanitario e/o socio educativo, sono inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali ai sensi dell'art. 269 della L.R. n. 11/2015 e concorrono alla programmazione sociale, all'organizzazione e alla gestione delle relative attività, nel rispetto delle normative vigenti.

L'art. 9 della nominata L.R. n. 25/2014, recependo l'art. 6 del D.Lgs. n. 207/2001, delinea le caratteristiche giuridiche ed organizzative delle ASP, qualificandole quali enti pubblici non economici che perseguono finalità di rilevanza socio assistenziale e/o socio sanitaria e/o socio educativa e scolastica, dotate di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria e preposte alle proprie funzioni secondo i principi e i criteri di buon andamento, imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio.

Le ASP sono quindi organismi autonomi, competenti all'adozione di tutti gli atti, anche di diritto privato, funzionali al perseguimento dei propri fini ed all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale e territoriale, nell'ottica di una organizzazione a rete dei servizi.

L'art. 19 della L.R. n. 25/2014 stabilisce altresì le forme di controllo regionale sulle ASP, fermo restando quanto previsto dalla normativa regionale vigente in materia di verifiche e controlli sulle strutture e sui servizi socio assistenziali e/o socio sanitari e/o socio educativi e scolastici, che si esercita:

1) in via successiva, ovvero sulle attività, al fine di verificare che lo svolgimento sia conforme alla normativa vigente e alle indicazioni dei piani e dei programmi regionali e sui risultati di gestione;

2) in via preventiva, esclusivamente nei casi tassativamente indicati dalla norma, cioè sugli atti di disposizione immobiliare e sullo statuto, sui regolamenti e sulle relative modifiche.

A norma dell'art. 19 comma 5 compete alla Giunta regionale stabilire gli ambiti e le modalità di svolgimento del controllo prevedendo anche le modalità di collaborazione con i Comuni, le Aziende unità sanitarie locali e con gli altri soggetti istituzionali interessati.

Va premesso che nel nostro ordinamento giuridico le ASP si inseriscono nel "settore pubblico allargato".

La loro "pubblicità" si estrinseca, infatti, meramente nei poteri di "vigilanza e controllo" che hanno sul loro operato le Regioni e i Comuni territorialmente competenti, allo scopo di integrare e coordinare la loro attività all'interno delle più generali funzioni socio assistenziali territoriali.

Il primato sugli obiettivi aziendali non spetta, però, in alcun modo agli enti di controllo, che devono limitarsi a verificare l'attuazione della volontà primigenia dell'istituzione, da ricercarsi non soltanto nello statuto ma anche nella volontà testamentaria originale, alla quale anche lo statuto vigente deve continuare a sottostare, nonché la coerenza degli atti delle ASP con la programmazione regionale in ambito sociale.

La supervisione regionale infatti deve tener conto della larga autonomia funzionale incentrata sul rispetto della volontà dei fondatori, sul valore giuridico delle tavole di fondazione e sulla capacità statutaria riconosciuta alle istituzioni in parola.

Peraltro, le ASP agiscono attraverso i propri organi decisionali e gestionali che agiscono in piena autonomia con assunzione delle relative responsabilità (art. 10): il presidente, il CDA e, quale organo eventuale e non obbligatorio, limitatamente a quegli organismi aventi origine da IPAB di natura associativa, l'assemblea dei soci; ed inoltre: l'organo di revisione (art. 13), preposto alle verifiche ed ai controlli economico finanziari (per l'acquisizione della carica è richiesta l'iscrizione al registro nazionale dei revisori contabili) ed il direttore, figura di obbligatoria istituzione, responsabile della gestione e del raggiungimento degli obiettivi dell'ASP (art. 14).

Il controllo esercitato dalla Regione non deve quindi limitare o comprimere l'autonomia garantita alle ASP, considerato che le stesse sono comunque dotate di soggetti a ciò preposti, ma verrà esplicitato nel modo che segue.

1) Controllo effettuato in via successiva.

Tale verifica è effettuata non sui singoli atti/determinazioni degli organi preposti al fine di riscontrarne la conformità alle norme, ma bensì consiste in una complessiva verifica di coerenza sulle attività delle ASP in relazione alla programmazione regionale, sui piani, sui programmi regionali e sulle direttive impartite dalla medesima Regione in ambito sociale.

Per consentire tale verifica, l'ASP deve inviare alla Regione, entro 20 giorni dall'adozione, con cadenza annuale:

- a) il bilancio economico pluriennale di previsione ed il bilancio preventivo economico annuale;
- b) una relazione sull'andamento della gestione economica e finanziaria e sui risultati raggiunti.

Per quanto concerne il bilancio, il controllo verrà espletato nel modo che segue:

- Verifica che il bilancio economico pluriennale di previsione e il bilancio preventivo economico annuale siano stati adottati entro i termini stabiliti dalla normativa vigente e regolarmente approvati dal CDA;
- Riscontro che la dotazione finanziaria sia conforme alle finalità dell'ASP, come stabilito dallo statuto e che sia rispettata la coerenza con lo statuto originario e/o con le tavole di fondazione. La Regione non entrerà nel merito della valutazione delle singole componenti del bilancio stesso.

Infatti l'art. 19 della L.R. 25/2014 circoscrive l'ambito del controllo limitandolo alle attività, al fine di verificare che lo svolgimento sia conforme alla normativa vigente e alle indicazioni dei piani e dei programmi regionali e ai risultati di gestione.

Il disposto regionale individua il bilancio e la relazione, quali mezzi per effettuare tale attività di controllo.

Ciò significa che la Regione non è tenuta ad entrare nel merito della valutazione dei singoli elementi che costituiscono il bilancio stesso, attesa l'autonomia contabile delle Asp conferita dalla L.R. n. 25/2014.

Lo specifico art. 9 infatti, replicando quanto stabilito dall'art 6 del D.Lgs. n. 207/2001, qualifica l'ASP come ente pubblico non economico dotato di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria con le caratteristiche di soggetto giuridico senza fine di lucro, autonomo sia dalla Regione che dal Comune.

Stante l'autonomia dell'ASP, il controllo deve appurare essenzialmente che i risultati di gestione consentano il raggiungimento delle finalità per le quali l'ASP stessa è sorta, in coerenza con quanto disposto dall'originario statuto e/o dalle tavole di fondazione.

Il controllo regionale inoltre non deve sovrapporsi a quello effettuato dal revisore contabile unico che, ai sensi dell'art 13 della medesima L.R. n. 25/2014, è svolto da un professionista iscritto al registro nazionale dei revisori, al quale compete l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e la correttezza delle rilevazioni contabili dell'ASP relativamente ai fatti di gestione.

Medesimo ragionamento si impone per il controllo sulla relazione, volto a verificare esclusivamente che la gestione economica consenta la realizzazione delle finalità dell'ASP e che i risultati raggiunti dall'ASP siano conformi a quanto previsto dalla programmazione regionale e dai singoli atti assunti dalla Regione medesima.

La relazione deve essere resa con la modalità della dichiarazione sostitutiva di certificazione e di atto di notorietà di cui al D.P.R. n. 445/2000 e sottoscritta dal legale rappresentante il quale, sotto la propria responsabilità, deve attestare gli elementi di cui sopra.

Nella relazione devono essere altresì chiaramente evidenziate le entrate e le uscite con l'espressa indicazione che i mezzi a disposizione consentono il raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente.

2) Controllo esercitato in via preventiva.

Tale verifica è effettuata sui provvedimenti di seguito riportati, i quali, pur se adottati, sono sospesi nella loro efficacia in attesa della presa d'atto regionale cioè:

- a) sugli atti di disposizione immobiliare;
- b) sullo statuto, sui regolamenti e sulle relative modifiche.

Gli atti di disposizione immobiliare, una volta preventivamente adottati, dovranno essere inviati, entro 10 giorni dalla loro adozione, alla Regione e contenere la precisazione che il patrimonio residuo è adeguato a consentire lo svolgimento delle finalità dall'ASP.

La verifica regionale si focalizza sul bene ove si svolge l'attività dell'ASP che, in via generale, deve essere garantito nella sua integrità, fermo restando ogni intervento migliorativo che ne consenta una più ampia ed ottimale fruibilità per l'utente del servizio e fatti salvi motivi di pubblica emergenza.

Per quanto concerne il controllo sullo statuto, sui regolamenti e sulle relative modifiche, si precisa che questi devono essere inviati alla Regione entro 10 giorni dalla propria preadozione, per la relativa presa d'atto.

Per quanto concerne lo statuto, verrà verificato che le modifiche non rechino modificazioni sostanziali rispetto allo statuto originario che ha consentito la trasformazione dell'Ipab e, conseguentemente, allo statuto approvato dalla Regione in sede di trasformazione ai sensi dell'art. 4 della L.R. 25/2014.

Per quanto concerne il regolamento di organizzazione, la presa d'atto verrà effettuata qualora lo stesso contenga:

- a) l'articolazione della struttura organizzativa;
- b) i requisiti e le modalità di assunzione del personale nel rispetto della normativa vigente;
- c) ogni altra funzione organizzativa.
- d) la previsione della figura del direttore, da chi viene nominato, la durata dell'incarico e le competenze assegnate.

Per quanto concerne il regolamento di contabilità, acquisti e gestione del patrimonio, la presa d'atto verrà effettuata qualora lo stesso contenga:

- a) le modalità di valutazione della gestione tecnica e amministrativa;
- b) le modalità di controllo dell'economicità, dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità dei servizi.
- c) la precisazione che l'ASP informa la gestione economico finanziaria e patrimoniale ai principi del codice civile, garantendo il pareggio di bilancio.
- d) la precisazione che l'ASP adotta il bilancio economico pluriennale di previsione ed il bilancio preventivo economico annuale, relativo all'esercizio successivo.

Non si entrerà nel merito delle scelte organizzative dell'ASP, limitando la verifica:

- all'adempimento formale da parte dell'ASP;
- alla presenza degli elementi sopra riportati.

Le prese d'atto di cui alla presente deliberazione verranno rese dalla Regione entro novanta giorni dalla trasmissione della relativa documentazione.

Il controllo disciplinato dalla presente deliberazione non attiene:

- al controllo sostitutivo di cui all'art. 21 della L.R. n. 25/2014 che prevede (comma 2) i casi di scioglimento degli organi dell'ASP con contestuale nomina di un commissario ad acta;
- alle ulteriori forme di controllo che la Regione è tenuta ad effettuare ai sensi delle normative vigenti in materia di verifiche e controlli sulle strutture e sui servizi socio assistenziali e/o socio sanitari e/o socio educativi e scolastici;
- al controllo sulle modalità di nomina del CDA e sui requisiti posseduti dagli stessi soggetti incaricati, nonché sulle attività esercitate.

La Regione, ai sensi dell'art. 19 comma 5, nell'atto che disciplina il controllo, deve prevedere anche le modalità di collaborazione con i Comuni, le Aziende unità sanitarie locali e con gli altri soggetti istituzionali interessati.

A tal proposito occorre precisare che l'art. 25 del D.P.R. n. 616/1977 attribuiva al Comune la competenza sulla organizzazione ed erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza.

La centralità del Comune nelle competenze nel campo socio-assistenziale è poi via via confermata nei decreti Bassanini, nella riforma legge n. 328/2000 e nella riforma del Titolo V della Costituzione.

Pertanto, ferma restando l'autonomia statutaria delle ASP, il Comune, in quanto titolare delle funzioni sociali, è chiamato a svolgere decisivi ruoli nell'operazione di riordino; in particolare i Comuni che hanno nel loro territorio le IPAB, esprimono parere sui provvedimenti di trasformazione e sulla opzione esercitata dai CdA e designano, qualora previsto dallo statuto o dalle tavole fondative, i membri dei CdA dell'ASP.

Atteso quindi il ruolo del Comune ai sensi della normativa vigente, è opportuno un coinvolgimento dello stesso nel procedimento di controllo.

Quindi, gli atti soggetti a controllo verranno inviati al Comune ove ha sede l'ASP per la presa d'atto, da rendersi entro trenta giorni dall'invio. Qualora il Comune non si pronunci entro tale data, la Regione procederà a prescindere dall'apporto comunale.

Qualora necessario all'esercizio del controllo, potranno essere coinvolti gli ulteriori soggetti istituzionali di cui all'art. 19 della L.R. n. 25/2014.

Si evidenzia da ultimo che il procedimento di controllo sulle ASP è in capo al Servizio Programmazione socio sanitaria dell'assistenza distrettuale, inclusione sociale, economia sociale e terzo settore che si avvale della collaborazione dei Servizi regionali di seguito riportati: Programmazione e sviluppo della rete dei servizi sociali e integrazione socio - sanitaria, Attività legislativa e Segreteria della Giunta regionale. Promulgazione leggi e Provveditorato, gare e contratti e gestione partecipate.