

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 13352 14.11.2019 11 giugno 2019 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: IPAB “Casa della Fanciulla Collegio di Maria” di Calascibetta

Assessorato Regionale della Famiglia,
delle Politiche Sociali e del Lavoro

Dipartimento Regionale della Famiglia e
delle Politiche Sociali

(rif. nota 5 febbraio 2019, n. 4144 e nota 1
aprile 2019, n. 11549)

1. Con la nota in indirizzo codesto Dipartimento sottopone a questo Ufficio la problematica inerente l'IPAB in oggetto per “*conoscere quali azioni amministrative e/o giudiziarie sia possibile intraprendere ... al fine di obbligare l'Amministrazione Comunale all'ottemperanza del D.P.R.S. n. 76 del 23 marzo 2016 di estinzione dell'IPAB*” e comunque per acquisire l'avviso in ordine alle eventuali azioni da intraprendere a tutela dell'Amministrazione.

Al fine di ricostruire la vicenda che ha dato luogo alla richiesta di parere, codesta Amministrazione espone quanto segue.

Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (di seguito IPAB) sono “*Enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale, finanziaria e amministrativa*”.

L'attività di vigilanza e controllo sugli atti fondamentali posti in essere dalle IPAB è svolta - in applicazione delle disposizioni contenute nella legge regionale 9 maggio

1986 n. 22 e nella legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 - dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro.

L'articolo 1 del D.P.R. 30 agosto 1975 n. 636 attribuisce alla Regione la facoltà di disporre la sospensione e lo scioglimento degli organi amministrativi, nonché la nomina di Commissari straordinari.

Con D.P. 23 marzo 2016, n. 76, il Presidente della Regione *pro tempore* ha disposto l'estinzione dell'IPAB "Casa della Fanciulla Collegio di Maria", ai sensi dell'articolo 34, secondo comma, della citata legge regionale n. 22/1986, nonché la devoluzione al Comune di Calascibetta di "ogni rapporto attivo e passivo" e "l'assorbimento del personale dipendente (una unità) in capo all'Ente locale".

In mancanza di impugnativa detto Decreto Presidenziale è divenuto "esecutivo".

Con D.A. 20 giugno 2016, n. 1477, osserva il Richiedente, l'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro ha nominato un "Commissario Straordinario" con il compito di provvedere "all'immediata esecuzione del D.P. 76 del 23 marzo 2016, successivamente confermato con D.A. n. 19 dell'11 gennaio 2017".

La procedura di liquidazione dell'IPAB, attivata in esecuzione del citato D.P. n. 76/2016 non è stata definita, in quanto il Sindaco del Comune interessato ha più volte manifestato "la volontà di non voler adempiere all'esecuzione del Decreto Presidenziale", sostenendo, peraltro, che "la materia delle II.P.P.A.B.era oggetto di imminenti modifiche legislative...".

Inoltre "dopo l'ultimo incontro... avvenuto presso il Comune di Calascibetta tra il Commissario straordinario ed il Segretario Comunale...", quest'ultimo "dopo avere contestato la qualificazione di commissario ad acta, si rifiutava di adempiere al D.P. n. 76 del 23.03.2016".

Nelle more dell'esecuzione del predetto decreto presidenziale n. 76/2016, l'unica dipendente dell'IPAB, dopo aver trasmesso due diffide al Comune di Calascibetta, rimaste prive di riscontro, ha depositato in data 31 gennaio 2017 presso il competente Tribunale di Enna - Sezione Lavoro – ricorso tendente ad ottenere la condanna

dell'Ente locale *“per mancata assunzione e per il pagamento di quanto di sua spettanza a titolo di arretrati, interessi e rivalutazione monetaria”*.

Codesto Richiedente evidenzia, inoltre, che il Dipartimento regionale delle autonomie locali, in riscontro ad esplicita richiesta proveniente dal Comune di Calascibetta volta a chiarire, in sintesi, l'ampiezza dei poteri conferiti al Commissario Straordinario nominato con D.A. n. 19/2017, ha dichiarato *“la totale estraneità alla materia del contendere in quanto l'art. 24 della l.r. n. 44/91 che disciplina il controllo sostitutivo da parte del citato Dipartimento nei confronti degli organi provinciali e comunali, stabilisce espressamente le materie soggette a tale controllo”*.

In data 17 ottobre 2017 il Commissario straordinario, stante l'impossibilità di dare esecuzione al D.P. n. 76/2016, ha rassegnato le proprie dimissioni, a seguito delle quali codesto Dipartimento, nel relazionare all'Assessore in merito alla situazione dell'IPAB, ha posto in evidenza la necessità di procedere alla nomina di un *“nuovo commissario straordinario anche al fine di non lasciare l'Ente sprovvisto della rappresentanza legale”*.

In data 1 aprile 2019, codesto Richiedente ha prodotto nota integrativa prot. n. 11549 di pari data, con la quale ha trasmesso la sentenza resa dal Tar Sicilia – Sezione Prima n. 694/2019, pubblicata in data 6 marzo 2019, nonché la nota 20 marzo 2019, n. 4343 del Dipartimento regionale delle autonomie locali, con la quale lo stesso Dipartimento, ribadendo sostanzialmente la posizione assunta nella pregressa corrispondenza, ha affermato ulteriormente *“la propria estraneità in ordine alla materia oggetto della sentenza sopra citata”*, ritenendola di esclusiva competenza dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro.

Codesta Amministrazione esprime a sua volta perplessità circa la possibilità di disporre un apposito *“intervento sostitutivo”* nei confronti del Comune, in quanto *“la nomina di un unico soggetto nella qualità di Commissario straordinario per l'Ipab e di Commissario ad acta per il Comune, ovvero di due diversi soggetti, comunque nominati dallo stesso Organo, di fatto potrebbe procurare, se non un potenziale conflitto d'interesse, un'evidente assenza di <contraddittorio tra le parti> nella*

necessaria procedura di <consegna>, oltre che ad aprire la strada ad un eventuale contenzioso, i cui effetti non sono ad oggi prevedibili”.

Pertanto, ad integrazione della precedente richiesta di parere, chiede di acquisire l’avviso di questo Ufficio in ordine alla competenza dell’Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro “*per la nomina di un commissario ad acta, finalizzata alla esecuzione del D.P. n. 76 del 13 marzo 2016*”.

2. Con riferimento alle questioni prospettate si osserva quanto segue.

In via preliminare occorre delimitare l’ambito dell’intervento consultivo riservato a questo Ufficio. Appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa ogni considerazione sull'attività svolta dall'amministrazione attiva, la cui competenza rimane incardinata nell'ambito dei poteri di gestione istituzionalmente ascritti ai singoli Dipartimenti regionali.

Ciò premesso, nell’intento di assicurare comunque un utile contributo, si espongono alcune considerazioni giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le determinazioni di competenza di codesto Assessorato.

Al fine di inquadrare correttamente la fattispecie, appare preliminarmente necessario ricostruire il quadro normativo di riferimento.

L’art. 34 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 , recante disposizioni in materia di “*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*”, prevede: “*L'Assessore regionale per gli enti locali avvia il procedimento amministrativo per la fusione delle istituzioni pubbliche, proprietarie delle strutture non utilizzabili o non riconvertibili, con altre IPAB che dispongono di strutture giudicate utilizzabili o riconvertibili in esito alle procedure di cui ai precedenti articoli o con IPAB che, mediante l'integrazione delle strutture, su proposta del comune territorialmente*

competente, possono attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni degli articoli 31 e 32 della presente legge.

In subordine l'istituzione è estinta e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

La fusione e l'estinzione non hanno luogo qualora la struttura non utilizzabile o riconvertibile appartenga ad istituzione che disponga di altre strutture agibili e riconvertibili”.

Appare opportuno sottolineare che il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, Sezione giurisdizionale, con ordinanza 15 ottobre 2018, n. 556, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del sopra riportato art. 34 della L.R. n. 22/1986, nella parte in cui obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale “*per contrasto con gli artt. 97, secondo e quarto comma, 117 lett. 'e', e 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo ed ottavo comma della Costituzione, nonché con l'art. 15, secondo comma dello Statuto regionale siciliano*” ed il relativo giudizio risulta ancora pendente davanti alla Corte Costituzionale.

Il D.P.R. 30 agosto 1975, n. 636, recante “*Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di pubblica beneficenza ed opere pie*” attribuisce le funzioni amministrative in materia di ordinamento e di controlli sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e sugli enti comunali di assistenza, operanti nel territorio della Sicilia, agli organi della Regione, che le esercitano mediante l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, cui compete, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b) del medesimo D.P.R., “*la vigilanza e la tutela delle istituzioni e sugli enti predetti, ivi compresa la facoltà di disporre la sospensione e lo scioglimento degli organi amministrativi nonché la nomina di commissari straordinari*”.

In attuazione della richiamata disposizione, con decreto assessoriale 2 aprile 2013, n. 386, è stato istituito presso il Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche

sociali *“l’albo regionale dei commissari delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza della Regione Siciliana”*, tra i cui iscritti sono nominati i commissari straordinari, i commissari provveditori ed i commissari *ad acta*.

In particolare, l’art. 7 del richiamato D.A. n. 386/2013 prevede espressamente che *“qualora gli organi dell’IPAB omettano o ritardino, sebbene previamente diffidati a provvedere entro un congruo termine, o non siano comunque in grado di compiere atti obbligatori per legge”*, al compimento dell’atto provvede, mediante la nomina di un commissario *ad acta*, l’Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro.

In materia di controlli sostitutivi ed ispettivi nei confronti degli enti locali, viene in rilievo l’articolo 24, comma 1, della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44, a mente del quale: *“Qualora gli organi delle Province e dei Comuni omettano o ritardino, sebbene previamente diffidati a provvedere entro congruo termine, o non siano comunque in grado di compiere atti obbligatori per legge, al compimento dell’atto provvede l’Assessore regionale per gli enti locali a mezzo di un commissario, la cui durata in carica non può superare il termine di un mese, salvo proroga fino a tre mesi, per gravi e giustificati motivi di carattere amministrativo”*.

Dalle previsioni richiamate può desumersi che, mentre l’esercizio dei controlli sostitutivi nei confronti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza compete al Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali, quello previsto nei confronti degli enti locali è ascrivibile alle competenze del Dipartimento regionale delle autonomie locali, fermo restando che in entrambe le ipotesi trova il suo presupposto nella mancata o ritardata adozione di atti obbligatori per legge.

3. Così ricostruito il quadro normativo rilevante, si osserva quanto segue.

Con D.P.Reg. 23 marzo 2016, n. 76 - a seguito della relazione presentata dal Commissario straordinario dell’IPAB *“Casa della Fanciulla Collegio di Maria”*, nella quale viene evidenziata *“l’impossibilità per l’Ente di perseguire i propri scopi statutari”* e considerata la *“situazione contabile di grave dissesto economico”* - è stata disposta, come detto, ai sensi dell’art. 34, comma 2, della l.r. n. 22/1986, l’estinzione

della medesima IPAB e la conseguente devoluzione del patrimonio al Comune di Calascibetta, con subentro di quest'ultimo in ogni rapporto attivo e passivo, nonché con l'assorbimento del personale del disciolto Istituto.

Per eseguire il suddetto D.P.Reg. n. 76/2016 è stato incaricato l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro che a tal fine ha provveduto, con D.A. 20 giugno 2016, n. 1477, a nominare il Commissario straordinario dell'IPAB, successivamente confermato con D.A. 11 gennaio 2017, n. 19.

Con nota 11 aprile 2016, n. 11127 del Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali, Servizio 7 – II.PP.A.B., il succitato D.P.Reg. n. 76/2016 era già stato notificato, per l'esecuzione, sia al Commissario straordinario dell'IPAB, *“con invito ad inviare gli atti formali di trasferimento al Comune di Calascibetta del patrimonio immobiliare e mobiliare, dei collegati rapporti attivi e passivi e del personale dipendente dell'Ente estinto”*, sia al Sindaco del Comune di Calascibetta.

Sulla questione prospettata utili elementi di valutazione possono desumersi dalla surrichiamata sentenza n. 694/2019 del TAR Sicilia, la quale evidenzia, in primo luogo, che *“il D.P.Reg. 23 marzo 2016, n. 76 che ha dichiarato estinto l'IPAB, con conseguente devoluzione dei rapporti attivi e passivi in capo al Comune di Calascibetta, non è stato impugnato dall'ente locale, ed è dunque divenuto definitivo”*, sottolineando, altresì, che l'art. 34 della L.R. n. 22/1986 “nelle more della definizione della questione di legittimità costituzionale sollevata dal C.G.A....è perfettamente efficace”.

Il giudice amministrativo, nell'evidenziare che *“la mancata esecuzione del Decreto in parola è certamente riconducibile alla dichiarata volontà di non eseguirlo... del Comune”* di Calascibetta, pur prescindendo da qualunque valutazione circa la correttezza del comportamento posto in essere dall'Ente locale, definisce *“legittima”* la richiesta rivolta all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, al fine di attivare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 24, comma 1, della l.r. n. 44/1991.

Orbene, alla luce di quanto sopra, conformemente alle motivazioni addotte dal giudice amministrativo, nella perdurante inerzia dell'Ente locale nell'adozione degli

atti propedeutici all'esecuzione del più volte citato D.P.Reg. n. 76/2016, potrebbero ravvisarsi i presupposti per l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art. 24 della L.R. n. 44/1991 che, per espressa previsione di legge, competono all'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, già Assessore regionale per gli enti locali.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente.

Ai termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Marina Miceli*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993