

**Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA**



**Presidenza della Regione
Ufficio legislativo e legale
Posizione di Collaborazione e Coordinamento n. 3**

Prot. n. 24903/102.11.23 del 12 dicembre 2023 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Controllo Onlus

**Assessorato Regionale della Famiglia,
delle politiche sociali e del lavoro
Ufficio di diretta collaborazione dell'Assessore
prot. 7225/gab del 22/11/2023**

1 - Con la nota in riferimento viene chiesto l'avviso di questo Ufficio in merito alla estensione dei poteri di controllo esercitabili ai sensi della disposizione contenuta nell'art. 25 della L.R. 22/1986 .

Viene rappresentato al riguardo che, a fronte di una denuncia da parte di alcuni soci di una Onlus per una serie di irregolarità, è emerso un duplice orientamento.

Quello più restrittivo che ritiene la competenza di vigilanza e controllo (sugli enti convenzionati ai sensi dell'articolo 20 della medesima legge) limitata alla verifica del rispetto degli standards organizzativi e strutturali ex D.PRS del 29 giugno 1988.

Meno restrittivo l'orientamento di Codesto Richiedente secondo il quale l'attività di controllo e vigilanza dovrebbe estendersi quanto meno alla verifica sul permanere delle condizioni necessarie per l'iscrizione all'albo: regolarità del bilancio e della sua approvazione, permanere dei requisiti oggettivi in capo ai responsabili della struttura, capacità morale dei rappresentanti della associazione medesima.

Conseguentemente nella richiesta in riscontro, vengono sollevati dubbi in merito alla limitazione della attività ispettiva al solo aspetto della verifica degli standards organizzativi e strutturali , ponendo preliminarmente in evidenza la generalità del disposto normativo.

Ed infatti, viene evidenziato, la norma contenuta nell'articolo 25 della L.R. 22/1986 -

nel riconoscere all'Assessore per la Famiglia, per le politiche sociali e del lavoro i poteri di controllo sugli enti convenzionati - non prevede alcuna limitazione del potere medesimo.

Il Richiedente ritiene, peraltro, che una limitazione del potere di controllo nel senso restrittivo sopra riportato comporterebbe che gli enti in convenzione – una volta iscritti all'albo - potrebbero sfuggire da ogni – successivo - necessario controllo.

Rimarrebbe in ogni caso ascritta ai comuni la sola verifica del possesso degli standard, come - viene riferito – riportato in numerose circolari.

2 – In via preliminare occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio.

Giusta il disposto dell'art. 7 del D.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 esclusivamente quesiti giuridico - interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale.

Rimane invece esclusa ogni valutazione sulle disposizioni contenute in atti amministrativi regionali, nonché sulle iniziative da adottare nelle singole fattispecie concrete.

Ciò premesso, al fine di inquadrare i termini del quesito sottoposto, per le consequenziali determinazioni che vorrà adottare codesto Richiedente, si ritiene preliminarmente opportuno delineare, per grandi linee, il quadro normativo ad oggi vigente.

Com'è noto la disciplina degli enti di carattere privato (diversi dalle società) costituiti per il perseguimento – senza scopo di lucro – di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale, trova oggi la fonte principale nel D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, con cui è stato adottato il codice del terzo settore, applicabile, in forza dell'articolo 100, alle regioni a statuto speciale compatibilmente con le disposizioni dei singoli statuti e delle relative norme di attuazione.

Tra le molteplici norme del medesimo codice si richiamano quelle che - ad avviso dello Scrivente - maggiormente rilevano ai fini della questione sottoposta.

Con le disposizioni contenute nel titolo secondo sono stati definiti gli enti destinatari della normativa (art. 4), le attività che possono svolgere (art. 5), la destinazione del patrimonio ed il divieto di distribuzione diretta o indiretta di utili, avanzi di gestione, riserve etc. (art. 8), i libri e scritture contabili che detti enti sono obbligati a tenere (artt. 13,14 e 15)

ed il trattamento dei lavoratori (art. 16).

Le disposizioni contenute nel titolo VI prevedono - poi - l'istituzione del registro unico nazionale del terzo settore (R.U.N.T.S.), le modalità di iscrizione e gli obblighi scaturenti dalla avvenuta iscrizione, tra cui l'obbligo di deposito annuale delle scritture contabili che gli enti in argomento sono obbligati a tenere.

Con l'articolo 56 è stata prevista la possibilità delle amministrazioni pubbliche di sottoscrivere convenzioni - finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale - con le organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel R.U.N.T.S..

Sugli enti in questione - anche in ragione della normativa di favore prevista per gli enti medesimi - viene esercitata una attività di monitoraggio, vigilanza e controllo nei modi, nei limiti e con le diverse finalità previste dal titolo XI del decreto legislativo medesimo, fermi restando - ai sensi dell'art. 92, comma 2 - i poteri delle amministrazioni pubbliche competenti in ordine ai controlli, alle verifiche ed alla vigilanza finalizzati ad accertare la conformità delle attività di interesse generale alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio.

A tal riguardo, si rileva che il tema dei controlli (attività dell'Amministrazione anch'essa assoggettata al rispetto del principio di legalità e la cui disciplina è sempre da intendersi di stretta interpretazione) è uno tra quelli più complessi e maggiormente evidenziati dell'intero impianto normativo del Codice del Terzo Settore, le cui disposizioni sono ispirate al rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza, correttezza, economicità della gestione degli enti.

La Regione, pertanto, non potrà prescindere da tale sistema, che prevede, peraltro, il controllo degli Uffici del Registro (si veda sul tema che ci occupa, l'art. 91 CTS, anche sotto il profilo dell'applicazione di eventuali sanzioni), con cui codesto Esponente potrà intraprendere contatti per gli accertamenti del caso, nonché un'azione di controllo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, attraverso gli Ispettorati del Lavoro. Sotto quest'ultimo profilo, si rammenta che, per la Regione siciliana valgono le norme di attuazione dello Statuto dettate con DPR n. 1138 del 25 giugno 1952, in virtù del quale (art. 1) le attribuzioni del citato Ministero vengono esercitate nel territorio della regione dall'Amministrazione regionale, che dispone all'interno della sua organizzazione, degli Ispettorati regionali del lavoro.

E', dunque, in tale contesto - comprensivo anche delle disposizioni dei decreti ministeriali emanati periodicamente dal Ministero del Lavoro sul tema dei controlli sulle

imprese sociali (es.: D.M. 7 marzo 2022) - che deve essere inserita la tuttora vigente legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986, recante disposizioni in materia di riordino dei servizi e delle attività socio – assistenziali in Sicilia.

A fini di ausilio interpretativo e di un auspicabile riordino della materia, si ritiene opportuno richiamare le seguenti disposizioni, invero disposte all'interno del testo normativo in modo non sempre logico e consequenziale.

Art. 19 : prevede che gli standards strutturali ed organizzativi dei servizi socio-assistenziali siano determinati con decreto presidenziale.

Allo stesso è stata data attuazione con il D.P.Reg 29 giugno 1988 e successiva circolare assessoriale 23 marzo 1989, n.1.

Art. 20 : prevede che i comuni, per la realizzazione dei servizi socio assistenziali, possono stipulare convenzioni con gli enti iscritti all'albo previsto dall'art. 26 della stessa legge.

Gli schemi di convenzione – tipo, approvati con DPR 4 giugno 1996, pongono i poteri di controllo sugli enti e sulle attività svolte a carico dell'amministrazione comunale sottoscrittrice.

Come previsto dall'articolo 20 gli enti in questione devono essere iscritti ad un apposito Albo.

Le istituzioni che intendono presentare istanza di iscrizione all'albo sono soggette ad una preventiva "autorizzazione al funzionamento" rilasciata in esito a parere igienico – sanitario, così come previsto dall'articolo 28 della legge regionale in argomento.

L'autorizzazione concessa può essere sospesa o revocata, ai sensi del successivo articolo 29 *"per il venire meno dei requisiti in base ai quali era stata concessa qualora l'ente titolare, previamente diffidato a ripristinare la sussistenza dei requisiti stessi, non abbia provveduto entro il termine assegnato.*

In caso di accertati gravi difetti di funzionamento o violazione di legge che comportano rilevante pregiudizio per gli utenti, l'Assessore regionale per gli enti locali dispone la sospensione dell'autorizzazione.

La revoca viene disposta con provvedimento motivato dall'Assessore regionale per gli enti locali."

Ciò premesso, possono essere iscritte all'albo in forza dell'articolo 26 della legge regionale in argomento le istituzioni che svolgono attività socio – assistenziali che “ *dispongono di strutture, di attrezzature e di personale idonei al tipo di attività svolta, in conformità agli standards determinati con le modalità di cui all'art. 19.*”

Ai fini dell'iscrizione all'albo è sempre acquisita la documentazione antimafia (...)

L'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro, prima di provvedere all'iscrizione nell'albo, effettua opportuni accertamenti e verifiche sulla sussistenza dei requisiti e sulla veridicità della documentazione presentata (...)

All'inizio di ogni anno (...) viene effettuata la revisione dell'albo onde provvedere alla cancellazione nei cui confronti siano venuti meno i requisiti prescritti (...).”

L'albo in questione è stato istituito con D.A. 29 marzo 1989 con il quale, tra l'altro, sono stati declinati gli elementi che gli enti interessati devono dimostrare di possedere all'atto della iscrizione. E' prevista la presentazione di apposita istanza corredata dalla documentazione richiesta per ogni singola tipologia di ente (tra la documentazione da presentare figura, come da richiesta in riscontro, la dimostrazione dei mezzi finanziari disponibili e finalizzati all'attuazione dei fini statutari e la copia dell'ultimo bilancio).

Ai fini della revisione annuale dell'albo sono state nel tempo diramate diverse circolari, tutte di analogo tenore, nelle quali – pur ribadendo il ruolo prioritario della amministrazione centrale – si demanda alle amministrazioni locali la verifica annuale dei requisiti strutturali ed organizzativi per il mantenimento della iscrizione, oltre che la verifica – prima della stipula delle convenzioni – presso i competenti uffici giudiziari del possesso della capacità dell'ente a contrarre con la pubblica amministrazione.

Infine:

L'art. 24 prevede che l'Assessore regionale per gli enti locali vigila perché i comuni adempiano agli obblighi previsti dalla stessa legge.

L'art. 25, in ordine alla cui portata si chiede l'avviso dello scrivente Ufficio, dispone che “*il controllo degli enti convenzionati ai sensi dell'art. 20 è esercitato dall'Assessore regionale per gli enti locali, che può avvalersi dei comuni per i singoli accertamenti*”.

Ricostruito - come sopra - il quadro normativo di riferimento, non può non concordarsi sul fatto che l'attuale genericità della disposizione da ultimo richiamata (art. 25) possa dare adito a dubbi interpretativi e applicativi, che ben potrebbero essere risolti con l'adozione di

disposizioni normative che definiscano in modo puntuale i poteri di controllo ricadenti rispettivamente sull'amministrazione centrale e comunale.

La legge regionale e tutti gli atti applicativi adottati da Codesta amministrazione evidenziano infatti come necessario il mantenimento degli standard organizzativi e funzionali e – conseguentemente - focalizzano il potere di controllo principalmente su tale aspetto.

Aspetto che, oggettivamente, appare fondamentale nell'ottica di assicurare il perseguimento delle finalità di pubblica utilità sottese alla normativa.

E' pur vero, però, che - come sopra già brevemente accennato e come evidenziato nella richiesta in riscontro - al momento della presentazione della domanda di iscrizione all'albo e della precedente autorizzazione non è richiesta solo la dimostrazione del possesso di requisiti organizzativi e funzionali, ma è anche richiesta la dimostrazione del possesso di requisiti economici, finanziari, statutari.

Anche tali aspetti – si concorda con codesto richiedente – devono essere mantenuti nel tempo.

Pertanto si palesa necessaria una urgente riformulazione del testo dell'articolo 25 della legge 22/1986 al fine di consentire un'effettiva applicazione dell'articolo 29 della medesima legge, che disciplina la possibilità di revocare o sospendere l'autorizzazione prodromica alla iscrizione all'albo in ipotesi di venir meno dei requisiti in base ai quali è stata concessa.

Qualora ritenuto opportuno, potrà dunque essere proposta una modifica delle disposizioni sopra evidenziate, ferma restando la necessità di coordinamento della previgente normativa regionale con la disciplina generale del terzo settore e dal sistema di controlli in esso previsto, da cui non si può prescindere con riferimento ai numerosissimi enti - con sede in Sicilia - già trasmigrati nel registro nazionale (R.U.N.T.S.) .

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

A' termini dell'articolo 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

Il Funzionario Avvocato

Marina Miceli

F.to

Il Dirigente

(Francesca Marcenò)

F.to

L'AVVOCATO GENERALE

(Bologna)