

RAFFAELA BARRO

**I RAPPORTI DI LAVORO
NELLE I.P.A.B.
ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E
BENEFICIENZA**

Anno accademico 2016/2017

RELATORE Prof. GAETANO ZILIO GRANDI

Dipartimento di Management

Università Ca' Foscari

Venezia

INDICE

Capitolo 1. Origini delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza

1.1 Brevi cenni dell'assistenza in Italia pg.2

1.2 Dal Regio Decreto n.6972 del 1890 agli anni 2000 pg.4

**1.3 L'origine dell' IPAB "Monumento ai Caduti"; statuti originari
ed evoluzione** pg.30

Capitolo 2. Evoluzione della legislazione in materia di rapporti di lavoro nelle I.P.A.B.

2.1 Fascismo ed assistenza sociale: peculiarità dei rapporti di lavoro pg.37

2.2 Fascismo ed assistenza sociale: IIAPS, L'OMNI e gli ECA pg.42

2.3 La Repubblica e la depubblicizzazione pg.48

2.4 La natura delle ex IPAB pg.54

Capitolo 3. Attuale legislazione in materia di rapporti di lavoro nelle I.P.A.B.

**3.1 La riforma delle Ipab: enti con personalità giuridica di diritto pubblico. I
rapporti di lavoro** pg.65

**3.2 Contratto collettivo nazionale ed accordo integrativo decentrato: applicazione
ai rapporti nelle IPAB** pg.106

**3.3 Contratto collettivo nazionale ed accordo integrativo decentrato: applicazione
ai rapporti nelle IPAB: analisi accordo decentrato di un' IPAB** pg.123

Capitolo 4. Orientamenti giurisprudenziali e futura evoluzione legislativa

**4.1 PDL n.25/2015 "Disposizioni per la trasformazione delle istituzioni pubbliche
di assistenza e beneficenza e per la disciplina delle aziende pubbliche e delle
persone giuridiche di diritto privato di servizi alla persona** pg.141

4.2 IPAB privatizzate e partnership pubblico-privato: i rapporti di lavoro pg.150

4.3 Orientamenti giurisprudenziali: La regione Lombardia pg.174

CONCLUSIONI pg.180

CAPITOLO 1. ORIGINI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICIENZA

1.1 Brevi cenni dell'assistenza in Italia

Nel 1600, in Europa, inizia a svilupparsi il primo nucleo di un sistema assistenziale dai caratteri prettamente religiosi, voluto dalla Chiesa e teso a governare gruppi autonomi volti a raccogliere fondi per persone in stato di abbandono, orfani ed ammalati.

Col trascorrere del tempo, diventa centrale, anche nell'obiettivo della Chiesa, non tanto assistere mediante tali congregazioni, ma educare, sempre in ottica individuale, con interventi "finanziati" da lasciti a favore di quelle che venivano allora chiamate Opere Pie, che a loro volta erogavano servizi e contributi di tipo volontario, derivante dalla spinta caritativa appunto del singolo, appartenente, però, alla classe borghese, aristocratica, che utilizzava tale strumento, non tanto per una reale e profonda spinta morale, ma per "rieducare, e controllare immorali ed emarginati, rinchiudendoli in strutture dove non disturbassero l'ordine sociale e pubblico istituito". Come giustamente riassunto dall'estratto "Storia dell'assistenza in Italia" tratto dal sito www.pmlt/assistenzastoria.htm, "I criteri della tradizione assistenziale in Italia, prima dell'unificazione, rispondono sommariamente ai seguenti:

- 1.l'assistenza è concepita come beneficenza di tipo privatistico e con taglio etico-religioso più volta a redimere che ad alleviare bisogni dei poveri;
- 2.la Chiesa è l'unica depositaria e custode dell'attività di beneficenza, organizzandola ed amministrandola col suo ingente patrimonio destinato ai poveri;
- 3.la stretta fusione tra funzionari di culto e funzionari di assistenza porta ad identificare il "patrimonio dei poveri" con il patrimonio della Chiesa, e rende impossibile una reale distinzione nella concezione e nella realizzazione di queste due attività.
- 4.le opere Pie dispongono di una indipendenza assoluta dal potere civile, che rimane nella maggioranza dei casi completamente estraneo a questo campo di intervento".

L'unificazione dell'Italia è periodo di profondi cambiamenti, non solo nell'assetto sociale ed economico del paese, ma anche per la struttura originaria del sistema assistenziale. Lo stato liberale coincide con la presa di potere da parte della borghesia e l'avvento nel

panorama sociale del movimento operaio, e con un distacco totale con lo Stato Pontificio. Questo impone, appunto un diverso assetto del sistema assistenziale, sia per le mutate esigenze della classe operaia, sia per la necessità della nuova classe al potere, la borghesia, di eliminare tutti i centri di potere della Chiesa, ovvero le Opere Pie. Occorre evidenziare che il tessuto sociale, come accennato sopra, è estremamente mutato, sia dal punto di vista economico (dal feudalesimo al capitalismo), che dei rapporti familiari (disgregazione delle famiglie patriarcali), con situazioni abitative e sanitarie profondamente peggiorate. “Le donne iniziano a lavorare fuori casa, con ciò che ne consegue per la cura della famiglia e dei figli. Il movimento operaio comincia ad organizzarsi, nascono le prime società di mutuo soccorso e casse come forma di autorganizzazione in caso di perdita del lavoro per malattia o disoccupazione. Dal canto suo la Chiesa non si rassegna alla perdita del proprio potere temporale e del suo primato civile e usa tutto il suo capillare ed imponente apparato di culto e beneficenza per condizionare il nuovo Stato Liberale”(cfr. www.pml.it/assistenzastoria.htm)

Affrontare una situazione di profondo cambiamento, in cui la Chiesa è sempre stata, finora, padrona incontrastata, non è semplice per il nuovo Stato Liberale. Come gestire il sistema assistenziale in quel momento completamente sconosciuto? Il punto da cui iniziare fu sicuramente una ricognizione dei soggetti, dei patrimoni, e dei servizi che esistevano sul territorio. Venne istituita una commissione col compito di individuare gli elementi sopra descritti. Il risultato come riportato dall'estratto del sito www.pml.it/assistenzastoria.htm, fu il seguente: “secondo i lavori della commissione Reale d'indagine, le Opere Pie presenti nel regno italiano fra il 1880 ed il 1888 sono 21.819. ne fanno parte ben 2770 istituzioni dedicate al culto o al culto ed alla beneficenza, 1923 dedicate ai sussidi dotati, 257 conservatori, ritiri o convitti volti al recupero morale delle donne ‘cadute’, 823 ospedali, 13 istituti che si occupano di sordomuti e due che si dedicano all'assistenza ai ciechi. Poi scuole, asili infantili E poi scuole, asili infantili, ospizi di maternità, manicomi, casi di rieducazione per minorenni “traviati”, nonché un numero piuttosto rilevante di Monti (Monte di Pietà, Monte dei Paschi, Monte di maritaggio, ecc.) che si considererebbero oggi dei veri e propri istituti di credito. Dall'inchiesta emerge così una quantità davvero ingente di risorse private, perlopiù gestite dalla Chiesa”. Lo stato liberale non si limitò ad analizzare il tessuto sociale, ma intervenne anche a livello legislativo, al fine di regolare una realtà quale

quella delle Opere Pie, finora completamente avulse dal potere temporale: vennero, a tal fine, emanate principalmente la Legge Crispi nel 1890, e la legge Giolitti nel 1904.

1.2 Dal Regio Decreto n.6972 del 1890 agli anni 2000

L'entrata in vigore della legge Crispi, la n.6792 del 17/07/1890, innova profondamente la realtà di tutte le istituzioni ed enti che operavano nell'ambito dell'assistenza. Lo Stato non ha più una visione dell'assistenza, ormai inadeguata, di pura redenzione degli inetti e degli indigenti. Lo Stato italiano mira a creare un sistema che risponda ad effettivi bisogni assistenziali, e questo fine non è attuabile con il solo controllo dei patrimoni e degli assetti amministrativi degli organismi operanti nell'ambito assistenziale, ma con uno strumento normativo, (la legge Crispi, appunto) che modifichi completamente l'assetto di Opere Pie, ed istituti vari di assistenza ("ospedali, orfanotrofi, asili ecc."), trasformandoli in Istituti di assistenza e beneficenza, IPAB, dal carattere pubblico, definito precisamente dalla legge, che istituisce anche gli ECA, Enti di Carità ed Assistenza, e definisce tutto l'iter di formazione, funzionamento ed estinzione degli stessi. Risultato dell'approvazione della Crispi, è non solo il fatto di regolare l'ambito assistenziale, ma anche quello di "eliminare più della metà delle Opere pie, incamerando il loro patrimonio per "devolverlo ad altre forme di assistenza quali, infanzia abbandonata, istruzione e preparazione professionale", ma non solo per sottrarlo alla Chiesa. "Soprattutto grazie alla spinta delle prime lotte operaie organizzate¹, nel 1904, viene approvata la legge Giolitti, che si presenta come un'integrazione ed un'ulteriore sistemazione della precedente legge Crispi che pur introducendo controlli pubblici aveva lasciato inalterato il "carattere privato" della gestione degli istituti di beneficenza e soprattutto non aveva predisposto alcuno strumento diretto di intervento dello Stato nel campo dell'assistenza. La legge Giolitti in realtà con l'istituzione di una commissione provinciale che ha il compito di coordinare l'assistenza nella provincia e di un Consiglio superiore che deve studiare i problemi nazionali, esprime una precisa consapevolezza tecnica completamente assente nelle leggi precedenti. I concetti che vengono introdotti sono: a) la beneficenza viene vista finalmente come un aspetto della complessa situazione sociale; b) il diritto del povero ad essere assistito è indiscutibile, e lo è

¹ Mattia Persiani "Diritto della Previdenza sociale": "Nuove strutture economiche e sociali determinate dall'industrializzazione, inurbamento, bassi livelli salariali, resero difficile, se non impossibile, far ricorso alla tradizionale solidarietà familiare, resero inadeguati gli interventi della beneficenza pubblica e privata. Le origini della previdenza sociale".

pertanto il dovere della società a soddisfarlo; c) l'assistenza privata non deve essere solo controllata, ma soprattutto coordinata ed integrata dall'assistenza pubblica" (www.pmi.it/assistentzastoria.htm). Il Fascismo è fautore dell'abrogazione nel 1923 della Legge Giolitti, perché "il suo ordinamento a base provinciale contrastava con il forte accentramento amministrativo realizzato in quell'epoca; in questo settore, rimarrà pertanto operante la Legge Crispi, che sopravviverà non solo al Fascismo, ma fino ai giorni nostri come l'unica legge organica sull'assistenza dall'Unità d'Italia ad oggi. Il Fascismo apporterà modifiche legislative soprattutto nel campo dell'assicurazione previdenziale come espressione della concezione corporativa del regime²". Dopo la caduta del Fascismo l'entrata in vigore della Costituzione democratica borghese stabilisce le basi del nuovo sistema assistenziale sociale, non più visto "come insieme di interventi pubblici eventuali ed occasionali e di tipo "caritativo" a favore di chi viene a trovarsi in stato di bisogno, e con finalità conservativa dell'ordine pubblico, ma come un vero e proprio diritto sociale di tipo universale". Principi fondamentali sono contenuti negli art.2,3: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art.2); e "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"(art.3). Gli art.38 e l'art.117 affrontano concretamente il concetto dell'assistenza. Il primo "tratteggia il sistema previdenziale ed assistenziale ed insieme all'art.32 (sul diritto alla tutela della salute) garantiscono costituzionalmente un sistema di sicurezza sociale". L'art.38 dispone: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento dell'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano

² Mattia Persiani "Diritto della Previdenza sociale": " il sistema assistenziale era fondato sulle mutue di soccorso. Vi si potevano iscrivere solo i lavoratori meglio retribuiti, per i quali era possibile sostenere l'onere economico della contribuzione, mentre i difetti insiti nel sistema, gli abusi cui diedero luogo, l'invecchiamento degli associati, la tendenza dei giovani ad istituire nuove mutue furono i fattori che ne determinarono la decadenza. L'esperienza delle mutue è una delle prime forme di associazionismo operaio, a volte hanno preceduto e favorito la nascita dei sindacati, ed è questa anche la ragione per cui il Fascismo, sebbene userà lo schema delle mutue ai suoi fini, ne affrettò la decadenza".

preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera." Lo Stato diventa quindi tutore dei soggetti protetti, e ha l'obbligo di predisporre ed organizzare in tutti i suoi aspetti un sistema di sicurezza sociale, tesi osteggiata da coloro che ritenevano tali compiti non di competenza statale. La soluzione fu "considerare che la formulazione non precludeva un futuro sviluppo legislativo nel senso di una previdenza e di un'assistenza di tipo privatistico", come recita l'ultimo comma dell'art.38 cost. dove assistenza comprende anche il concetto di previdenza.

L'art.117 Cost., nel testo normativo, esplicita i principi dell'assistenza nell'ambito delle funzioni attribuite alle Regioni. Dopo aver elencato le materie di legislazione esclusiva dello Stato, e le materie di legislazione concorrente, indica quale potestà legislativa delle Regioni quella residua, ovvero non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Quindi, scorso l'elenco nominativo delle materie di competenza statale, tranne la citata previdenza sociale, non si trovano espresse le materie della beneficenza e assistenza sanitaria ed ospedaliera, né tantomeno l'istruzione (contenute nelle materie di legislazione concorrente). L'articolo, notevolmente variato nel tempo, non fu attuato fino al 1970, anno di istituzione delle Regioni, ma vincola comunque il potere legislativo di queste data la potestà non esclusiva ma concorrente, vincolo per il quale, nelle dette materie la determinazione dei principi fondamentali, è riservata allo Stato. Dalla nascita della Repubblica e negli anni immediatamente successivi, l'assistenza rimane sostanzialmente appannaggio di Enti ed Istituzioni pubbliche e private (sovvenzionate dallo Stato, fatto dovuto alla persistenza della Legge Crispi (sopravvissuta al Fascismo!) ed al nuovo assetto dato al sistema assistenziale da parte della carta costituzionale. Tale commistione nella gestione tra pubblico e privato porta inevitabilmente a clientelismo e corruzione tanto che "Tangentopoli nel 1992 prende avvio proprio dall'arresto di Mario Chiesa, presidente dell'IPAB Pio Albergo Trivulzio di Milano". Successivamente, con l'emanazione del decreto n.616/1977 "la beneficenza viene ridefinita come 'tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il

titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale'. Questa definizione, stabilisce sul piano formale la distinzione tra prestazioni previdenziali e prestazioni assistenziali (queste ultime a loro volta distinte in assistenza sanitaria ed assistenza sociale). Le prime restano nella responsabilità direttiva e gestionale di appositi enti nazionali, le seconde saranno gestite ed erogate dagli enti locali e da loro strutture"(www.pmlt.it/assistentzastoria.htm). Con l'emanazione del decreto n.616/1977 si stabilisce l'obbligo del trasferimento di tutte le funzioni amministrative necessarie all'erogazione e definizione dei servizi assistenziali in capo ai Comuni. Tale disposto si pone in netto contrasto con il disposto dell'art.117 cost. in quanto si crea un problema di attribuzioni tra enti territoriali, nonché una reale difficoltà nel stabilire l'ambito dei poteri regionali in materia. Il trasferimento delle funzioni implicava anche il trasferimento ai comuni di personale e beni delle IPAB, che avevano bacino di utenza nell'ambito di una singola regione, quindi fino alla dichiarazione di incostituzionalità di tale parte dell'art.25 del Dpr 616/1977 avvenuta nel 1981, tutte le IPAB infraregionali, ovvero quelle che operavano su territori appartenenti a regioni confinanti, rientrano nuovamente "nella situazione giuridica preesistente, restando ancora disciplinate, nelle linee fondamentali, dalla legge Crispi del 1890³". Solo nel 1988, la Corte Costituzionale dichiara incostituzionale l'art.1 della legge Crispi nell'inciso che sanciva come illegali le fondazioni ed associazioni dotate di personalità giuridica privata; "di conseguenza molti patrimoni (si parla di circa 30-40 mila miliardi) sono stati dati a titolo gratuito ai privati che in qualche modo si sono dichiarati i rappresentanti dell'Ente, magari costituito alcune centinaia di anni fa". E' a partire dai primi anni '80 che si fa pressante la necessità di una nuova legge-quadro sull'assistenza. Necessita una riforma dello Stato sociale per liberare risorse al fine di diventare competitivi sul mercato capitalistico, ed i diversi capi di governo fanno della riforma dello Stato Sociale (pensioni, sanità, assistenza) un punto di forza incontrando il benessere degli operai e della popolazione italiana. Nel 1997 il governo Prodi provvede a stilare un documento unico, che finirà col costituire la base della "Legge quadro per la

³ C.f.r. testo legislativo: "Sostanzialmente la Legge Crispi inquadrava le IPAB nell'alea degli Enti Locali. Ne è prova la disposizione all'art.21 sulle somme a multa devolute a favore delle Casse di previdenza per le pensioni agli impiegati ed ai salariati degli Enti locali, oppure, il servizio di tesoreria di regola affidato all'esattore comunale (art.22), o l'art.31 che specifica per il personale stipendiato la necessità di un regolamento interno ed una pianta organica, ma anche la facoltà di usare gli impiegati del Comune o gli impiegati di altre istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza".

realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” approvata definitivamente il 18 ottobre 2000 dal Senato, tristemente conosciuta come “una legge che sopprime il diritto universale ai servizi sociali ed all’assistenza così come era stato sancito dalla Costituzione borghese e cancella lo ‘Stato sociale’ privatizzando e scaricando sulla famiglia e sulla donna i servizi sociali”. Infatti l’assistenza sociale pubblica, esclusi certi servizi sociali conquistati a livello nazionale o locale dalle varie vicende storico sociali, è stata gestita finora dalle 4200 esistenti IPAB nelle quali troviamo le tipologie “ricovero di minori, handicappati ed anziani, gestione di scuole materne, di mense ed altre iniziative a favore dei poveri”. Il paese, in quel contesto storico, presentava sul prodotto interno lordo, un’incidenza della spesa sociale di circa il 6%, considerati solamente i servizi socio assistenziali veri e propri. Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza hanno profonde radici privatistiche, e per loro natura hanno sempre operato nel campo dell’assistenza socio-sanitaria. Come precedentemente affermato solo alla fine dell’ottocento, a seguito dell’ampliamento dei cosiddetti “fini pubblici”, lo Stato “assunse tra le proprie competenze l’intervento in settori come l’assistenza sociale, la sanità e l’educazione, sino ad allora tradizionale terreno dell’iniziativa privata, tanto di matrice religiosa che laica”. E ’ proprio la legge 17 luglio 1890, n.6972 (Legge Crispi) che dà all’assistenza socio sanitaria veste pubblica, pur lasciando alle IPAB un qual certo livello di autonomia. Pertanto, enti ed istituzioni, nate dalla volontà del privato, non ricavavano dalla trasformazione in ente pubblico dei vantaggi ma di fatto iniziavano a conformarsi obbligatoriamente al “sistema di controllo appositamente costituito e mutuato in parte da quello comunale e provinciale ed al regime vincolistico derivante dalle norme di contabilità pubblica”. Le Ipab possono esser classificate in base a due criteri: 1) il criterio territoriale, in quanto esse, seppur operando su un territorio e su un determinato bacino d’utenza, non sono ad esso assolutamente legate, per esse non è un fattore costitutivo; si definiscono quindi non territoriali. 2) le IPAB sono “enti autarchici, in grado di autodeterminare la propria organizzazione amministrativa, sono autonomi, dal momento che la legge riconosce loro la facoltà di introdurre, per il tramite dello statuto e dei regolamenti, vere e proprie norme giuridiche, dotate di un significativo grado di diffusività nell’ordinamento e volte in particolare a caratterizzarne amministrazione e scopi⁴”. Come sopra indicato il settore delle IPAB viene fortemente rivoluzionato dall’entrata in vigore della costituzione,

⁴ Corrà 1997, pg.16

almeno a livello formale, dati i disposti degli art.38 Cost. e art.117 Cost. (seppur entrato in vigore successivamente): “con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana il nostro ordinamento socio-assistenziale è transitato da un’impostazione caritativa di stampo ottocentesco, fondata sull’assoluta discrezionalità delle prestazioni da parte delle strutture (pubbliche) preposte, ad un vero e proprio sistema di sicurezza sociale, caratterizzato dall’obbligatorietà degli interventi (fatte salve le limitazioni imposte dalla politica di spesa) e dal conseguente riconoscimento, in capo al cittadino-utente, di un vero e proprio diritto soggettivo all’assistenza sociale”⁵. La via della depubblicizzazione delle IPAB parte dalla Regione Sardegna col d.p.r. n.348/79 che anticipa la sentenza della Corte Costituzionale n.396/88 e fissa alcuni presupposti alla cui stregua determinare in persone giuridiche private le istituzioni suddette; in particolare i presupposti sono i seguenti:

- “istituzioni aventi struttura associativa in ragione della loro costituzione, della particolare composizione dell’organo d’amministrazione ordinario o delle modalità di svolgimento dell’attività istituzionale;
- patrimonio prevalentemente formato da beni provenienti da atti di liberalità o da apporti dei soci;
- ispirazione religiosa dell’istituzione, riconoscibile in ragione dei fini istituzionali perseguiti o del collegamento ad una specifica confessione religiosa per la nomina dell’organo d’amministrazione ordinario”(cfr. Alceste Santuari).

Anche la Regione Sicilia, anteriormente all’intervento costituzionale sopra citato, ha emanato disposizioni in materia di privatizzazione. La sua legge regionale di riordino dei servizi socio-assistenziali dedica un intero titolo alla “Privatizzazione delle IPAB”, disposizione innovativa che non identifica espressamente i parametri selettivi degli enti da ammettere alla privatizzazione, ma ne demanda l’individuazione ad un successivo atto della Giunta Regionale (delibera n.268/88). Similarmente al provvedimento della Regione Sardegna, anche qui si delineano nel testo i presupposti per la privatizzazione:

- “realizzazione dei fini riservati a particolari categorie di beneficiari, da parte d’istituzioni promosse da privati;

⁵ Corrà 1997, pg.17

- istituzioni di carattere religioso o educativo votate al perseguimento di finalità religiose e/o d'istruzione;
- perseguimento di finalità ispirate ad una confessione religiosa espressamente desumibili da disposizioni statutarie, dall'attività svolta o dalla composizione dell'organo deliberante (ministri del culto, componenti designati da Autorità religiose ecc.);
- gestione di servizi anche assistenziali con personale prevalentemente religioso in misura determinante per l'attività svolta" (cfr. Alceste Santuari).

L'applicazione di tali principi, viene ulteriormente sottoposta al presupposto che l'ente in questione abbia introitato contribuzioni pubbliche, le quali abbiano permesso l'applicazione al personale dipendente di contratti collettivi nazionali di lavoro della categoria di appartenenza.

Questi due precedenti normativi regionali, verranno poi menzionati nella sentenza della Corte Costituzionale n.396/88. Le IPAB la cui natura è prettamente privata, viene quindi affermata dalla succitata sentenza della Corte Costituzionale, nella quale viene dichiarato incostituzionale l'art.1 della legge Crispi in quanto, riconducendo nell'ambito degli enti pubblici tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza, è stato ritenuto in netto contrasto con quanto disposto dall'art.38 della Costituzione, nel quale si afferma che "l'assistenza privata è libera". Prima la Crispi delinea un sistema di pubblicizzazione generalizzato ed esteso a tutte le iniziative originate dall'autonomia privata, poi, al contrario, l'art.38 Cost. "affermando la libertà dell'assistenza privata e conformando l'intero sistema costituzionale dell'assistenza a principi pluralistici, sancisce il diritto dei privati di istituire liberamente enti di assistenza e conseguentemente, quello di vedere riconosciuta, per tali Enti, una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura, e quindi la Corte ha infine concluso consentendo che "le IPAB regionali o infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tutt'ora i requisiti di un'istituzione privata."⁶ La depubblicizzazione confermata con la sentenza della Corte Costituzionale di cui sopra, non ha creato un vuoto normativo in materia in quanto nel testo della stessa si legge "anche in mancanza di un'apposita normativa che disciplina le ipotesi ed i procedimenti per l'accertamento della natura privata delle IPAB, la possibilità di realizzare in concreto

⁶ Tondi Della Mura 1995, pg.104

le finalità dell'ordinanza di rimessione sarebbe offerta, non solo perseguendo la via dell'accertamento giudiziale, come nel caso del giudizio a quo, ma anche la via della trasformazione in via amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale sia quella regionale in tema di riconoscimento, trasformazione ed estinzione delle persone giuridiche private"(Corte Cost.n.396/88).

A due anni circa dalla sentenza lo Stato italiano, consapevole delle mutate esigenze espresse dal sistema assistenziale e sociale, arriva all'emanazione del DPCM 16/02/1990, 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". Con questo provvedimento il Governo recepisce uno solo dei modelli proposti nella sentenza n.396/88 della Corte Costituzionale. La procedura di privatizzazione definita, prevede che le IPAB interessate "presentino alla Regione di riferimento apposita domanda ai sensi dell'art.2 delle disp.att., e che il relativo iter corrisponda a quello ordinariamente seguito per il riconoscimento giuridico di qualsiasi persona giuridica privata" (1° e 2° comma). Il riconoscimento della qualificazione giuridica di diritto privato, avviene mediante l'analisi delle tipologie di IPAB richiedenti: il DPCM del 1990 distingue "tre categorie di IPAB privatizzabili ovvero le istituzioni a carattere associativo, le istituzioni promosse ed amministrate da privati, e le istituzioni di ispirazione religiosa" (3° comma). In seguito la riforma della Pubblica Amministrazione (cd. Leggi Bassanini n.59 e n.127 del 1997), che ha previsto anche per l'Ente pubblico la possibilità della costituzione di enti privati per il conseguimento di finalità di pubblica utilità⁷, elimina i criteri stabiliti dal DPCM del 1990. La Corte Costituzionale ha infine affermato che "il rinvio agli statuti operato dalla legge 6972/1890 rende giuridicamente rilevante nell'ordinamento il momento dell'autonomia dell'ente. Fonte del potere di nomina sono gli statuti ed il mutamento della titolarità di questo potere non può che avvenire tramite la modifica di essi". Gli art.4 e 9 della legge 6972/1890 rimettono "in via esclusiva alle tavole di fondazione ed agli statuti delle IPAB la regolamentazione della struttura e composizione degli organi di amministrazione e della nomina e rinnovazione dei componenti, stabilendo in tal modo per tutte le dette istituzioni condizioni particolari di autonomia

⁷ Si veda in particolare art.14 legge n.59/97 dove si regola la possibilità di trasformazione in associazioni o in persone giuridiche di diritto privato degli Enti per il cui funzionamento, non è necessaria la personalità di diritto pubblico.

statutaria mediante uno strumento giuridico che, proprio per il suo contenuto e la sua finalità, è insensibile all'incidenza dei trasferimenti delle funzioni..."⁸ Anche i giudici amministrativi sono intervenuti in materia di IPAB: "L'IPAB non è un ente dipendente o controllato dal Comune e pertanto non ricade nella sfera di applicazione dell'art.32 lett.n L.142/90, atteso che il controllo sui suoi organi spetta alla Regione...". Il giudice amministrativo ha evidenziato che "lo statuto di un ente pubblico, espressione di potestà statutaria autonoma, costituisce la fonte normativa del suo ordinamento, nel senso che rappresenta la legge fondamentale che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente" (TAR Lombardia n.1699/1995). Ed ancora sull'importanza delle disposizioni statutarie della singola IPAB: "Tale Legge fondamentale, rappresenta alcune caratteristiche sostanziali che sono state evidenziate dalla giurisprudenza e dalla dottrina e tra queste emerge quella di rappresentare un quid novi e diverso rispetto alle regole dell'ordinamento generale, nell'ambito riservatole da quest'ultimo. Nell'ambito, però che la legge le lascia, la norma statutaria è esclusiva ed in questo senso le norme sulle IPAB prevedono gli statuti speciali aventi forza di legge. La legge, quindi, può superare ed abrogare una norma statutaria, ma deve stabilirlo esplicitamente con una precisa disposizione legislativa che si riferisca a quella specifica norma che deve essere sostituita" (TAR Veneto n.291/1995). Dopo la legge Crispi, di cui già abbiamo verificato l'incostituzionalità all'art.1, altro passo importante nel cammino di sviluppo della realtà delle IPAB è segnato dal D.P.R. n.616/77, che "doveva ridisegnare l'assetto delle funzioni amministrative, di cui agli art.117/118 Cost., trasferite dallo Stato alle Regioni"(www.studiocelentano.it/editorial). Con la legge delega n.382/1975 è stato superato quanto disposto dalla legge Crispi sulla "obbligatorietà della pubblicizzazione di tutte le IPAB". Infatti veniva attuato il dettato dell'ultimo comma dell'art.38 Cost. sul principio di libertà nel settore dell'assistenza privata. La legge delega 382/1975 prevedeva che le associazioni, le fondazioni, e le altre istituzioni di carattere privato potessero acquistare personalità giuridica di diritto privato mediante il riconoscimento concesso con decreto della Repubblica, come previsto dall'art.12 c.c. ed ai sensi dell'art.14 del D.P.R. 616/77. Anche la Corte Costituzionale con la citata decisione n.396 del 1988, ha consentito la sopravvivenza delle IPAB regionali ed infraregionali non soppresse con il DPR 616/77, IPAB che, dati i loro presupposti organizzativi non ispirati al perseguimento di finalità di ordine pubblico, possono assumere personalità giuridica

⁸ Corte Costituzionale sentenza n.195 aprile 1992

di diritto privato. “I loro dipendenti rimangono fuori dalla disciplina del pubblico impiego e dal relativo regime sulle incompatibilità (art.58 D.Lgs.3/2/93, n.29)”⁹. Un ente di beneficenza è pubblico se è voluto dallo Stato, o da un Ente pubblico minore, con organi di rappresentanza pubblici derivanti dall’esercizio di pubblici poteri, mentre se siamo in presenza di atti di liberalità ad opera di privati cittadini e la beneficenza sia devoluta a favore di particolari persone, o tramite organismi riconosciuti della collettività, siamo in presenza di Enti con personalità giuridica di diritto privato. Le Regioni esercitano potere di vigilanza sugli atti delle IPAB, atti che promanano dai loro organi, previsti dallo statuto, e che esprimano gli indirizzi di gestione dell’ente, e tale previsione è rafforzata anche dalla La Corte Costituzionale, con la decisione n.363/90¹⁰. Le IPAB, con la nuova riforma della loro contabilità¹¹, ma sin dalla citata decisione, sono obbligate alla nomina del collegio dei Revisori del Conto, per il controllo legale degli atti contabili e la verifica dell’effettivo perseguimento dei fini statutari. Dal punto di vista fiscale le IPAB sono in regime di esonero per la denuncia dell’iva, ai sensi del D.P.R.n.322/98, qualora esercitino prestazioni socio-assistenziali poste in essere da organismi che operano nel campo delle attività esenti, per le quali possono essere invocati i benefici previsti dall’art.36-bis del D.P.R. n.633/72 dinnanzi l’ufficio provinciale IVA competente, consistenti nella dispensa dagli obblighi di fatturazione e registrazione delle operazioni, di cui all’art.10 del suddetto decreto IVA. In proposito si veda l’art.17 comma 38 della legge n.449/97 che ha modificato l’art.10 n.27ter, del D.P.R. n.633/72 in base al quale testo “le prestazioni socio-sanitarie sono esenti da iva se rese da organismi di diritto pubblico, sia direttamente che in esecuzione di appalti e contratti in genere”, sono sostituite dalla parola “direttamente”. “L’art.4 della legge n.28/99 (decreto Omnibus) ha modificato parzialmente il tenore del modificato D.P.R.633/72 eliminando la parola direttamente, ed estendendo la possibilità di applicare il regime iva di esenzione anche alle prestazioni sanitarie svolte indirettamente a favore del soggetto svantaggiato. Il punto n.21 dell’art.10 del decreto iva annovera tra le operazioni oggettivamente esenti da iva le “prestazioni di ricovero e cura, compresa la

⁹Art.58 DLgs.29/93 Testo: “restano ferme le disposizioni degli art.60 e ss. del testo unico approvato con DPR n.3/57, nonché per i rapporti a tempo parziale, art.6 DPCM n.117/1989, restano altresì ferme le disposizioni di cui agli art.89,93 del DPR n.417/74, agli art.68 e 70 Legge n.312 del 1980, art.9 Legge n.498 del 1992, art.4 Legge n.412/91 ed art.1 DL n.510/92”

¹⁰“ Il potere di controllo regionale sugli organi amministrativi dell’IPAB sussiste ove non vi sia statuizione diretta degli atti costitutivi delle IPAB stesse (atto costitutivo e statuto)”.

¹¹ Il sistema contabile delle IPAB è stato variato nel Veneto con Legge Regionale n.43/2012 e con successiva DGR Veneto n.780/2013

somministrazione di medicinali, vitto ed altre prestazioni accessorie. Tutte le associazioni, le fondazioni e quant'altro che operano nel campo delle attività istituzionali con finalità di solidarietà sociale, che non sono pubblici, in quanto assumono la veste giuridica di enti privati, sono considerate ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale), le quali hanno per effetto del T.U. delle imposte dirette e del D.Lgs.n.460/97 tutta una serie di agevolazioni fiscali a domanda propria". Pertanto in un momento in cui il processo di integrazione europea porta ad una nuova cultura dello Stato, in senso federale, che necessita l'osservanza del principio della sussidiarietà, ogni ente deve perseguire una gestione efficace ed efficiente delle proprie risorse, in modo da raggiungere un equilibrio costante di bilancio, ed evitare che i costi di inefficienze gestionali ricadano su tutto il sistema sociale. Pertanto è conseguenza logica che l'azione della Pubblica Amministrazione nella gestione della cosa pubblica, sia più penetrante ed efficace, nel conseguimento delle sue prioritarie esigenze fondamentali mediante una gestione improntata all'economicità ed ottimizzazione delle risorse e mediante il controllo continuo e costante dei flussi di spesa. Interessanti sono gli argomenti principali regolati dal DGR 1099 del 26/03/1996 della Regione Veneto il cui titolo rubrica "IPAB Modificazioni Statutarie indicazioni istruttorie". "Nell'ambito delle funzioni di indirizzo e coordinamento demandate alla Regione dall'art.12 della L.R. 55/82 ed allo scopo di facilitare le operazioni istruttorie di revisione degli statuti delle IPAB e di uniformare le relative procedure si statuisce quanto segue:

- "Procedura: disciplinata dagli art.62 della L.N.6972/1890 e dall'art.12 della L.R.n.55/82 prevede la presentazione per la modifica del proprio statuto di istanza al Dirigente del Dipartimento per i servizi sociali, accompagnata dalla deliberazione di modifica e dai pareri (o dall'attestazione dell'infruttuoso decorso del termine di trenta giorni per la loro emissione) dei soggetti individuati dalla normativa crispina. La deliberazione dev'essere pubblicata entro otto giorni dall'adozione nell'albo pretorio comunale (oltre che eventualmente all'albo pretorio dell'IPAB se esistente),e rimanervi affissa per almeno 15gg consecutivi. All'istanza debbono essere allegati, le tavole di fondazione dell'IPAB, lo statuto vigente e quelli precedenti ed il provvedimento di riconoscimento della personalità giuridica pubblica; l'ultimo inventario patrimoniale e gli ultimi documenti contabili approvati, ai sensi dell'art.103 comma 1° lettera c del R.D. n.99/1891 (Regolamento di amministrazione), e sintetica relazione dell'attività attualmente svolta dall'IPAB. Le fasi dell'iter istruttorio sono le seguenti: 1) verifica della

documentazione prodotta e delle modificazioni proposte; 2) eventuale richiesta di elementi integrativi di giudizio da parte del competente ufficio regionale; 3) deliberazione di parere sull'approvazione delle modificazioni proposte da parte della Giunta Regionale; 4) Decreto di approvazione delle modificazioni proposte da parte del dirigente del Dipartimento per i servizi sociali; 5) notifica del provvedimento finale (DGR 1099 del 26/03/1996)".

-“Sede: la sede dell’IPAB dev’essere indicata con precisione, poiché da essa la legge ricollega rilevanti effetti giuridici (determinazione dell’ambito territoriale di attività dell’Ente e dell’Organo di controllo, individuazione del foro competente in caso di controversie, ecc.) (DGR 1099 del 26/03/1996)”.

-“Finalità: Le finalità delle IPAB derivano dalla volontà espressa dai fondatori, dalla quale, pertanto non devono discostarsi in sede di riforma statutaria; non devono essere formulate in modo generico, dovendo invece individuare con precisione uno (o più) settori di attività, eventualmente prevenendone in modo graduato il perseguimento con l’individuazione di scopi primari e secondari. La previsione statutaria di un trattamento degli utenti dei servizi dell’IPAB non uniforme e pertanto discriminatorio nei confronti di alcuni non è ammessa in quanto contraria al principio di uguaglianza sancito dall’art.3 Cost. ed a quanto stabilito dal Presidente del Consiglio dei Ministri con Direttiva 27/01/1994, in ordine all’erogazione dei servizi pubblici. L’IPAB invece può, per le motivazioni di cui al successivo punto 5, limitare l’accesso gratuito ai propri servizi ai soli indigenti; può inoltre riservare l’eventuale precedenza di accesso ai propri servizi agli utenti residenti in determinati ambiti territoriali regionali, se espressamente prescritto dal fondatore, nell’ipotesi che questi abbia destinato alla costituzione dell’IPAB risorse patrimoniali insufficienti a garantire un’estensione generalizzata delle prestazioni assistenziali¹²” (DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Gratuità delle prestazioni: Lo statuto prevede ai sensi dell’art.1 della L.N. 6972/1890, l’accesso gratuito (da garantirsi almeno parzialmente) alle prestazioni dell’IPAB da parte dell’indigente. L’evoluzione del concetto di beneficenza, sancita anche dalla Corte Costituzionale, non consente di abrogare la sopra citata disposizione crispina, né deve essere posto in secondo piano che le IPAB traggono origine per lo più da atti di liberalità

¹² Sentenza Consiglio di Stato 230/1982 (testo)

di privati, pertanto la volontà di questi, contenuta negli atti costitutivi delle IPAB, deve essere correttamente interpretata, e spesso la gratuità viene in essi espressamente prescritta” (DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Attività strumentali: la previsione, accanto alle finalità istituzionali principali, di attività strumentali deve in linea di principio ritenersi possibile anche se la relativa disciplina deve trovar posto nella più idonea sede regolamentare interna all’Ente stesso, attenendo queste attività a modalità di perseguimento degli scopi statutari principali” (DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Amministrazione: ai sensi dell’art.19 del R.D. n.99 del 1891 (Regolamento di Amministrazione), l’organo di amministrazione dell’IPAB può essere tanto collegiale che monocratico. Al fine di salvaguardare la funzionalità dell’Ente, l’organo di amministrazione va limitato nel numero, sempre dispari, dei suoi componenti” (DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Incompatibilità: disciplinata dall’art.11 e ss. della legge 6972/1890 e dall’art.10 del R.D. n.99/1891 si riassume come segue. Le ipotesi di incompatibilità possono essere ampliate mediante apposita disposizione statutaria, anche se in linea di principio l’accesso alla carica di amministratore di un’IPAB deve ritenersi aperto a tutti e garantito anche a livello costituzionale (art.2,3,51); conseguentemente la restrizione della facoltà di accesso dev’essere giustificata dalla necessità di garantire all’organo di amministrazione dell’IPAB la possibilità di esplicare le proprie funzioni secondo criteri di imparzialità ed efficienza (art.97 Cost.). Con il trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia di assistenza e beneficenza sono incompatibili, ai sensi dell’art.11, comma 1 lett.b) della Legge Nazionale 6972/1890, gli amministratori ed i funzionari regionali che, in ragione dell’attività istituzionalmente svolta, esercitano sulle IPAB attività di controllo e vigilanza, in quanto subentrati nelle medesime funzioni a coloro che fanno parte dell’ufficio di Prefettura. (vedi) L’incompatibilità prevista dalla medesima disposizione per il Sindaco riguarda il Comune nel quale l’Istituzione esiste; se l’IPAB è presente con più sedi in diversi comuni, l’incompatibilità deve ritenersi estesa anche ai relativi sindaci. Stesso divieto non sussiste per i Consiglieri comunali, in quanto le IPAB non possono annoverarsi tra gli “enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni”. I dipendenti amministrativi del Comune sede dell’IPAB sono incompatibili con la carica di

amministratore ai sensi dell'art.11 della L.n. 6972/1890 e dell'art.10 R.D. n.99/1891 (Regolamento di amministrazione). La dichiarazione di incompatibilità è ai sensi è per gli effetti dell'art.20 del R.D. n.99/1891, è pronunciata dal Dirigente del Dipartimento per i servizi sociali con le modalità di cui all'art.12 della L.R. n.55/82. Il presidente del consiglio di amministrazione, non appena si verifichi una delle incompatibilità previste dalla legge, deve immediatamente darne comunicazione agli uffici regionali per i conseguenti adempimenti" (DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Nomina degli amministratori: disciplinata in via esclusiva dagli art.4 e 9 della legge nazionale 6972/1890, operano in materia di rinvio agli statuti delle IPAB, che in tal modo acquisiscono valore di legge MATERIALE: ne deriva che le disposizioni statutarie in merito alla nomina ed alla rinnovazione degli amministratori delle IPAB devono ritenersi NORME SPECIALI, destinate a prevalere sulle successive leggi a contenuto generale o comunque non peculiare in materia. Più volte la Corte Costituzionale ha evidenziato la particolare autonomia di cui le IPAB godono a livello statutario per disciplinare le proprie amministrazioni, autonomia che la Corte medesima ha ritenuto così forte da sottrarre l'intera materia da quelle trasferite alle Regioni con i DPR n.9/72 e n.616/77¹³. E' soltanto allo statuto dell'IPAB che deve farsi riferimento per determinare l'ente titolare della potestà di nomina ed il relativo organo competente, non essendo quindi consentito estrapolare dalle disposizioni statutarie alcune prescrizioni (la determinazione dell'Ente) ed ignorarne delle altre (l'individuazione dell'organo competente); anzi, la legislazione crispina offre in proposito riferimenti testuali in ordine all'immediata cogenza delle norme statutarie in tema di nomina e rinnovazione dell'organo di nomina (art.16 R.D. n.99/1981 Regolamento di Amministrazione)¹⁴. Qualora lo statuto rinvii genericamente per le nomine al Comune o alla Provincia, senza cioè indicarne l'organo competente, la relativa determinazione spetta all'Ente medesimo, in virtù dell'autonomia organizzativa che la legge gli attribuisce (art.4 Legge 142/90). Gli statuti delle IPAB non possono comunque subordinare le nomine comunali e provinciali al rispetto degli equilibri politici dell'ente territoriale, al fine di rispettarne l'autonomia (parere Consiglio di Stato n.804/1961), nonché di salvaguardare l'indipendenza dell'organo di amministrazione dell'IPAB da interferenze politiche

¹³ Corte Costituzionale, sentenze n.195/87, n.363/90 e n.195/92

¹⁴ Sentenza TAR Veneto n.291/95: "l'IPAB non è un ente dipendente o controllato dal Comune e pertanto non ricade nella sfera di applicazione dell'art.32 lett.n) della Legge 142/90".

(sentenze TAR Lazio, sezione Latina, n.388/87 e TAR Veneto n.291/95)” (DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Indennità degli amministratori: Non possono essere corrisposte indennità in favore degli amministratori, per i quali potrà essere invece previsto, in ricorrenza di determinate condizioni (ex.art.11 comma 3° del R.D. n.99/1891), il rimborso delle spese occorrenti per l’espletamento del mandato. La previsione di un’indennità per l’attività prestata dagli amministratori di un’IPAB rappresenta una violazione delle norme che la legislazione crispina detta in materia. Il citato art.11 R.D.n.99/1891 contiene una disposizione che, per la sua collocazione sistematica (è inserito nel Titolo II denominato “Degli Amministratori delle Istituzioni pubbliche di beneficenza”) assume valore di principio generale: l’espressa previsione della gratuità dell’opera prestata dai Comitati di cui alla citata norma deve infatti intendersi come estensione del principio di gratuità delle cariche amministrative delle IPAB agli organi ausiliari delle stesse. Altre disposizioni crispine confermano l’interpretazione: le sole indennità previste sono quelle di cui agli art.47 comma 4° e 48 comma 3° della legge nazionale 6972/1890 per i commissari straordinari nominati dall’Autorità Tutoria in sostituzione dell’organo ordinario di amministrazione, e l’eventuale corresponsione dell’indennità commissariale viene effettuata dall’IPAB a titolo di anticipazione provvisoria, essendo dalla legge posto a carico del Commissario l’onere dell’individuazione dei soggetti responsabili dello scioglimento del Consiglio di Amministrazione e della proposta al Presidente della Giunta Regionale della conseguente azione di rivalsa. L’art.32 della legge nazionale 6972/1890 disciplina l’unico caso di indennizzabilità degli amministratori ordinari con disposizione che ne conferma l’eccezionalità della previsione. La norma citata disciplina infatti l’ipotesi in cui l’IPAB non abbia personale dipendente, e gli amministratori ne assumano conseguentemente le funzioni, acquisendo in tal modo vero e proprio status di dipendenti (la legge si riferisce ad “amministratori stipendiati”): la norma parla quindi per casi limitati ed oggi eccezionali di stipendio e non di indennità. Riguardo la possibilità di corrispondere un’indennità agli amministratori di Enti ospedalieri, nei quali sono state trasformate le IPAB a carattere SANITARIO, (art.3 della L.n. 132/68) conferma che la regola cui derogare doveva essere di segno opposto. Non risulta inoltre applicabile anche alle IPAB al legge 816 del 27/12/1985 (“Aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali”), perchè non sono ricomprese espressamente tra gli enti locali sottoposti alla nuova disciplina; anzi, i particolari meccanismi di

determinazione delle indennità previsti dalla legge (collegamento con la popolazione presente sul territorio) escludono ex se l'estensione di tale disciplina. Ad ulteriore riprova della gratuità che deve caratterizzare l'amministrazione di enti socio-assistenziali si evidenzia che l'evoluzione della legislazione ha sancito l'incompatibilità del fine solidaristico di un'attività con la sua retribuzione e/o indennizzabilità (vedi art.2 legge nazionale 266/91), e la giurisprudenza ha chiarito che la solidarietà sociale è un principio "per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per la libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, dall'art.2 della stessa Carta Costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente"¹⁵, fissando criteri valevoli per la generalità delle formazioni sociali a fini solidaristici in cui a buon titolo rientrano le IPAB che anzi, prima dell'entrata in vigore della Costituzione (art.38 e vedi anche Sentenza Corte Costituzionale n.396/88), rappresentavano l'unica forma promossa da privati di erogazione alla collettività di servizi socio-assistenziali consentita dall'ordinamento positivo. Dalla legislazione crispina risulta quindi la gratuità delle cariche degli amministratori delle IPAB"(DGR 1099 del 26/03/1996).

-“Il Segretario Direttore: l'art.3, comma 3° del D.lgs. n.29/1993 evidenzia che la distinzione tra organo di governo e dirigenza opera solo nelle amministrazioni in cui gli organi sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica con la conseguenza che nelle altre amministrazioni non vi è vero indirizzo politico ma, al massimo, indirizzo amministrativo. Nelle IPAB, pertanto, pur permanendo l'esigenza della distinzione tra indirizzo e gestione concreta, non c'è la necessità di concentrare tutti i poteri gestionali nella burocrazia. Le IPAB infatti si distinguono dalle altre pubbliche amministrazioni per i particolari vincoli di corresponsabilità posti dalla Legge nazionale 6972/1890 in capo al Presidente, al Consiglio di amministrazione ed al Segretario Direttore che è chiamato a rispondere dell'attività amministrativa in prima persona ed in solido con il Consiglio di amministrazione. Si ricordano in proposito gli artt.30 (responsabilità degli amministratori e di chiunque abbia ordinato spese o contratto impegni senza legale autorizzazione) e art.32 (responsabilità e firma

¹⁵ Sentenza Corte Costituzionale , 17-28 febbraio 1992 n.75

congiunta sugli atti dell'Ente) della Legge Nazionale 6972/1890. L'adeguamento degli ordinamenti delle IPAB ai principi in materia di organizzazione della P.A. introdotti dal D.Lgs.n.29/93, pur obbligatorio, deve essere operato nel rispetto della peculiarità di tali enti, i quali sono caratterizzati dall'intrecciarsi di una intensa disciplina pubblicistica in funzione di controllo con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altri enti pubblici (cfr.Corte Costituzionale, sentenze n.195/87, n.396/88 e n.195/92); in particolare le modalità di esercizio dell'azione amministrativa sono in via prioritaria rimesse all'autonomia statutaria (artt.4 e 9 della legge nazionale 6972/1890), ed in tale sede è pertanto consentita, nei limiti delle volontà dei fondatori, l'adozione di un modello organizzativo parzialmente diverso da quello derivante dall'integrale adozione del modello proposto dall'art.3 D.Lgs.n.29/93. Qualora l'IPAB adegui il proprio statuto a tale modello, con conseguente distinzione di attribuzioni tra Consiglio e Dirigenza, non è più ammissibile l'invasione dell'uno o dell'altro della sfera di competenze altrui, in ossequio al principio di legalità sancito costituzionalmente (art.97 cost.). Quanto alle attribuzioni del Segretario Direttore, le stesse debbono essere disciplinate con adozione di regolamento interno, in ossequio all'autonomia statutaria delle IPAB. Relativamente alla titolarità delle funzioni dirigenziali, la stessa è subordinata alla previsione, in pianta organica, delle relative figure professionali. Per quanto riguarda l'esercizio di funzioni dirigenziali in enti privi delle figure professionali, si fa richiamo alla soluzione proposta dal contratto collettivo di lavoro del comparto della sanità sottoscritto dalle parti in data 16.09.1995, dove all'art.50, comma 3° , si precisa che " per le IPAB nelle quali ai sensi delle vigenti disposizioni non è prevista la qualifica dirigenziale, i poteri e le prerogative che il presente contratto attribuisce al dirigente, si intendono riferiti al personale che è preposto a strutture organizzative di massima dimensione purché ascritto a qualifiche funzionali che prevedano come requisito di accesso il titolo di laurea. L'esercizio di tali poteri e prerogative non costituisce svolgimento di mansioni superiori." Altra soluzione ammissibile per le IPAB di piccole dimensioni è quella di stipulare accordi di tipo convenzionale per l'esercizio congiunto delle funzioni di segreteria. La disciplina sin qui ricordata deve estendersi anche alle IPAB che, in virtù dell'autonomia loro riconosciuta dall'art.31 della legge nazionale 6972/1890, già applicano al proprio personale un contratto di lavoro di natura privatistica" (DGR 1099 del 26/03/1996).

Vanno infine svolte delle considerazioni sullo Stato Giuridico delle IPAB dopo le Sentenze della Corte Costituzionale n.173/174 del 1981; esse sono il punto di partenza per valutare i possibili sviluppi che esse prospettavano. E' da sottolineare che i punti indicati dalle sentenze su indicate non sono tutti chiari, alcuni poi sono solo desumibili per ragionamento. Tali punti vanno valutati e si possono riassumere come segue:

- a) la materia della beneficenza di cui all'art.117 Cost. della quale viene ribadito il carattere ampio al punto tale da comprendere l'assistenza spettante allo Stato e quella spettante alle Regioni.
- b) le IPAB infraregionali non possono essere soppresse sulla base dell'art.25 comma 5° DPR 616/77 dichiarato incostituzionale, ma il dispositivo della Corte definisce che la loro soppressione, estinzione, o trasformazione sono eventi della vita dell'ente che possono essere raggiunti con altri strumenti normativi. In realtà ciò che "l'art.25 comma 5° imponeva era la soppressione, salvo una eccezione, di tutte le IPAB, e la devoluzione ai Comuni delle loro funzioni, beni e personale, cosicché la dichiarazione di incostituzionalità di tale articolo impedisce proprio questo risultato. Si ritiene sia in dottrina che in giurisprudenza, che prima del DPR 616/77 il legislatore regionale non poteva sopprimere tutte le IPAB, giacché il legislatore del 1972 aveva trasferito le funzioni amministrative rispetto alle IPAB infraregionali, e dunque l'esistenza e la permanenza di esse doveva ritenersi principio della materia; con la sentenza della Corte si è ritornati su questo punto alla situazione esistente prima del DPR616/77, almeno per le IPAB esistenti: diverso il problema e la soluzione per le eventuali IPAB di nuova istituzione"(Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it).
- c) "la sentenza 173/1981 dichiara viziato per eccesso di delega l'art.25 comma 5° del DPR 616/77, quindi rimane sempre possibile procedere alla soppressione di tutte le IPAB, ma solamente mediante decisione deferita al legislatore statale"(Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it).
- d) La Corte Costituzionale, non ha dichiarato l'illegittimità consequenziale dell'art.25 comma 1° che attribuisce ai Comuni tutte le funzioni amministrative e di organizzazione ed erogazione dei servizi assistenziali pubblici. Decisione di dubbia costituzionalità se la si valuta alla luce del disposto dell' art. 118 cost. il cui contenuto recita: "Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente

locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni ed ad altri enti locali”. Come definire la funzioni amministrative con valenza esclusivamente locale, da quelle che non ne sono dotate, al fine di definirne la distribuzione tra enti territoriali? Non è poi possibile escludere il fatto che le funzioni amministrative di interesse locale altro non siano che una parte, piccola o grande non ha importanza, delle funzioni indicate nel testo dell’art.117 cost. Quindi la fattispecie che si presenta, qualora se ne cerchi una valenza in accordo con i dettati dei due articoli costituzionali suesposti, deve esser valutata sotto un diverso profilo, nel senso di valutare le funzioni delegate come aventi lo stesso oggetto, ovvero l’ambito amministrativo, ma esse diverse nell’ oggetto specifico che regolano: per le regioni funzioni amministrative di indirizzo e di controllo, per i comuni e gli altri enti locali quelle dirette di organizzazione ed erogazione diretta dei servizi. Le succitate sentenze permettono l’analisi di un ulteriore aspetto, sempre connesso al comma 1 dell’art.25 del DPR 616/77, ovvero l’interpretazione rispetto: - al divieto di soppressione delle IPAB infraregionali, e quindi del mantenimento in capo ad esse dell’organizzazione e dei servizi socio assistenziali al territorio di competenza; -il citato spostamento delle funzioni amministrative di dette IPAB relative all’erogazione di servizi socio assistenziali da queste esercitate in capo ai Comuni. Logico sarebbe che per ottenere questo secondo risultato le IPAB infraregionali sparissero, o comunque perdessero il loro carattere pubblico “...la Corte ha deciso diversamente allora e non vale la pena discutere la cosa. In attesa di una organica ed esplicita riforma del legislatore statale, resta in vigore il principio affermato dal primo comma dell’art.25 DPR 616/77, secondo cui ‘tutte le funzioni amministrative relative all’organizzazione ed all’erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza...sono attribuite ai Comuni...’.” (Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it)

- e) “Sorte delle leggi regionali entrate in vigore prima della sentenza della Corte e le IPAB non disciolte o che avevano impugnato la procedura di scioglimento”: E se nel frattempo alcune regioni avessero approvato leggi in materia di scioglimento delle IPAB infraregionali con conseguente attribuzione delle funzioni ai Comuni territorialmente competenti? Al sopravvenire della citata sentenza della Corte Costituzionale, tali dispositivi di legge diventano invalidi perché incostituzionali,

ma formalmente in vigore in quanto in attesa di dichiarazione espressa da parte della Corte Costituzionale stessa. In tale frangente, logico comportamento da parte di quelle regioni che avessero adottato simili provvedimenti, sarebbe quello di non dare seguito alle procedure avviate per la soppressione delle IPAB infraregionali, conseguentemente le IPAB infraregionali ancora in attività “o che comunque avevano impugnato l’eventuale atto di scioglimento sono rimaste nella medesima situazione giuridica che esse già possedevano (salvo eventuali misure nei loro confronti adottate legittimamente in base alla legge Crispi)”(Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it).

- f) “IPAB già disciolte”: Se invece analizziamo il caso di IPAB infraregionali che avessero già concluso l’iter di scioglimento prima dell’emanazione della sentenza della Corte Costituzionale, nulla questo: i procedimenti rimangono validi seppur effettuati sulla base di provvedimenti legislativi POI dichiarati incostituzionali in quanto le sentenze in esame non hanno validità retroattiva;
- g) “L’applicazione della legge Crispi alle IPAB infraregionali: le Regioni debbono, fino ad abrogazione, applicare la legge Crispi sulle IPAB e quindi possono avvalersi degli strumenti che tale legge offre, in particolare negli articoli da 54 a 71 , che compongono il titolo VI “Delle riforme dell’amministrazione e delle mutazioni del fine”. Le Regioni possono raggiungere alcuni dei risultati perseguiti dal D.P.R. 616/77, in particolare usando i meccanismi del concentramento della riunione in gruppi, della fusione, del consorzio d’ufficio, della federazione e della trasformazione, per usare la terminologia della legge Crispi, le Regioni possono proporsi una organizzazione ed una erogazione più razionale ed efficiente dei servizi assistenziali, superando sperperi e scarsa efficienza”(Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it).
- h) “Il concentramento delle IPAB presso gli ECA e presso il Comune”: la legge Crispi prevedeva che le IPAB potessero concentrarsi nelle congregazioni di carità divenute poi ECA. In seguito all’emanazione del DPR 616/77 gli ECA vengono soppressi. Ci si chiede allora a chi dovranno far capo le IPAB che volessero ricorrere all’istituto della concentrazione al fine dell’efficientamento della gestione o dell’accorpamento di servizi. Se si considera il fatto che la soppressione degli ECA ha visto il trasferimento delle loro funzioni ai comuni, sono chiaramente questi i soggetti ai quali esse dovranno far capo.

- i) “Modificazioni delle IPAB secondo la legge Crispi e Comuni: Ci si chiede se le Regioni debbano e non solo possono operare tutte le trasformazioni ammesse dalla legge Crispi per le IPAB a vantaggio dei Comuni, ed in tal senso si può valutare una delle interpretazioni dell’art.25 del D.P.R. 616/77, il quale prima della sentenza della Corte Costituzionale, era stato interpretato da varie sentenze di giudici minori nel senso della non possibilità di costituire nuove IPAB, e negavano la possibilità di contributi statali alle vecchie IPAB, con la motivazione che ormai la funzione dell’assistenza pubblica spettava solo ai comuni. Pertanto risulta normale chiedersi se tutte le modificazioni previste dalla legge Crispi erano da intendersi nel senso di dover operare sempre e necessariamente come estinzione di vecchie IPAB e trasferimento di beni, funzioni e personale in capo ai Comuni. Reciprocamente è da chiedersi se i Comuni non possano impugnare i provvedimenti delle Regioni che violano tale regola, con la prevedibile conseguenza che i giudici investiti da tale impugnazione rinverranno alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla costituzionalità della legge Crispi sotto questo profilo. Certamente si tratta di una ipotesi oggi molto improbabile in quanto tutti gli interessati, Regioni, IPAB e Comuni, sembrano accomunati dal desiderio di smuovere il meno possibile la situazione in attesa di decisioni nazionali; sul piano dell’ammissibilità di diritto la soluzione è sicuramente accettabile” (Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it).
- f) “Le Regioni e le possibili modificazioni alla legge Crispi”: La situazione causata dalla sentenza della Corte Costituzionale pone l’attenzione su una questione alquanto controversa, ovvero quella delle modifiche apportate dalle leggi regionali approvate prima di tale sentenza al dettato della legge Crispi. Sono valide e se si in che misura? Oggettivamente tali disposizioni regionali hanno di fatto già apportato delle modifiche al dettato crispino. Tale assunto è ancor più sensato se valutato alla luce del massiccio trasferimento delle funzioni amministrative in materia di assistenza alle regioni attuato dall’art.117 della costituzione. Si veda poi testo dell’art.13 del D.P.R. 616/77: “le funzioni amministrative relative alla materia dell’ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione” riguardano istituzione, controlli, fusione, soppressione ed estinzione di enti pubblici locali operanti nelle materie di cui al presente decreto” “La Regione può, quindi, con sua legge modificare la Legge Crispi, salvi i

principi da questa desumibili. In particolare è fatto salvo il principio, sancito anche dalla Corte Costituzionale per cui la Regione non può sopprimere puramente e semplicemente le IPAB e neppure raggiungere il medesimo risultato attraverso vie indirette. Ogni trasformazione delle IPAB in accordo con l'art.25 comma 1° del D.P.R.616/77 coerenti con l'accorpamento in capo ai Comuni delle funzioni di assistenza pubblica, deve prevedere trasferimenti di risorse al fine della massima efficienza sempre a vantaggio dei comuni".(Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it)

- g) Nuove IPAB: Non sembra possibile per le Regioni riconoscere nuove IPAB, sia in forza del citato art.25 del DPR 616/77 sia dopo la pronuncia della Corte Costituzionale che si è espressa a favore della salvaguardia delle vecchie IPAB.
- h) Organizzazioni private di assistenza e personalità giuridica di diritto privato: Vi sono nel sistema assistenziale nazionale e regionale iniziative di privati che operano erogando servizi socio assistenziali mediante associazioni di fatto. Le regioni in forza dell'art.14 del DPR 616/77 hanno il potere delegato di riconoscere a tali associazioni la personalità giuridica di diritto privato, in quanto loro ambito di operatività è il territorio regionale e l'oggetto della loro attività appartiene alle materie di competenza regionale. Eventuali controversie in tale materia di concessione della personalità ad associazioni di fatto verranno decise dal giudice ovvero nuovamente la Corte Costituzionale rispetto al disposto dell'art.1 della legge Crispi.
- i) IPAB e finanziamenti pubblici: possono i finanziamenti pubblici essere concessi ancora alle vecchie IPAB? Se validi i ragionamenti fin qui fatti la risposta è negativa, in quanto tali finanziamenti sono destinati ai Comuni, mentre "le IPAB che con i loro mezzi non sono più in grado di raggiungere i propri fini statuari, vanno assoggettate alle trasformazioni previste dalle leggi regionali all'uopo a vantaggio dei Comuni, quindi i Comuni a loro volta non possono mediante convenzioni, esercitare compiti di assistenza e beneficenza attraverso le IPAB esistenti ed in tal modo assicurare ad esse nuovi proventi. Una cosa è che siano i Comuni ad effettuare tale valutazione di utilizzare le IPAB esistenti altra cosa è che siano le Regioni, mediante finanziamenti diretti, a compiere tale valutazione. Il fatto che nessuno ha interesse a sollevare queste questioni e che per opportunità vengono attuate soluzioni contrarie al principio sancito dal DPR

616/77, non toglie appunto che si tratti di violazione di norma vigente”.(Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it)

j) IPAB e possibilità di richiesta del riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato: le nuove leggi regionali possono attribuire la personalità giuridica di diritto privato a organizzazioni private di assistenza e beneficenza, e quindi, possono o imporre o consentire tale nuova collocazione anche alle vecchie IPAB. La questione è in realtà diversa: “se le vecchie IPAB, anche in assenza di esplicite norme regionali, possono rivendicare tale trasformazione davanti alle Regioni e/o ai giudici”. Inizialmente si sosteneva che in realtà le IPAB, o almeno molte di loro, solo formalmente “erano Enti Pubblici, ed in realtà erano soggetti privati; ora invece, che vi è la possibilità della trasformazione non fa più comodo divenire privati, e resta invece molto comodo godere i vantaggi del regime pubblico, e nessuno ha sollevato dinnanzi ai giudici, la questione dell’incostituzionalità della Legge Crispi nella parte in cui impone la natura pubblica a tutte le organizzazioni di assistenza e beneficenza; oppure nessuno ha rivendicato la natura privata che alcune organizzazioni, a suo tempo considerate IPAB avrebbero oggi dopo la Costituzione Repubblicana a causa dell’avvenuta abrogazione dell’art.1 della Legge Crispi sul punto. E’ quindi ammissibile che restino pubbliche organizzazioni sostanzialmente private? Solo il fatto che dopo la sentenza della Corte Costituzionale non siano state sollevate controversie sui punti qui trattati **consente la continuazione di questa situazione illegale o comunque incerta ed ambigua: appare comunque chiaro che la forma IPAB è morta e sopravvive solo per inerzia del legislatore e compromesso politico tra tutti gli interessati**”. (Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it)

k) Le leggi regionali successive alle sentenze della Corte: si possono citare: 1) legge Lombardia n.92 del 1981 2) legge Veneto n.55/1982 3) legge Valle d’Aosta n.93/1982 e 71/1982 4) legge Toscana n.96/1982 5) legge Lombardia n.11/1983 6) legge Emilia Romagna n.15/1983 7) legge Emilia Romagna n.35/1983 numero estremamente ridotto di provvedimenti a “testimonianza delle difficoltà con cui si muovono le Regioni su questo tema”. Campione ridotto ma certo con indicazioni di grande interesse, soprattutto nella legge della regione Veneto e della regione Toscana.

l) La legge del Veneto: teoricamente conforme al DPR 616/77, è una legge generale ed organica in materia di assistenza sociale. Nei suoi principi generali si leggono le seguenti disposizioni:-i servizi di assistenza sociale sono svolti dalle USL e dai Comuni. Tali compiti sono elencati singolarmente e nominalmente. I compiti residuali spettano ai Comuni che se ritengono possono svolgerli in convenzione con le USL. Analizzando completamente il testo della legge si notano però delle incongruenze con il disposto del Decreto del Presidente della Repubblica. Si possono riassumere così:- le IPAB che si fossero concentrate nei soppressi ECA tornano a conseguire il loro status iniziale, conservando gli stessi organi amministrativi e gli stessi statuti. Non si fa menzione di trasferire le loro funzioni patrimoniali ai Comuni. – si prevede all’art.12 l’istituzione di nuove IPAB! -all’art.23 si prevede che “la Regione, con regolamento, possa imporre una normativa uniforme rispetto a determinati oggetti, quali ad esempio gli standards organizzativi e gestionali, alle istituzioni pubbliche e private di assistenza e beneficenza, e quindi si dà per pacifica l’esistenza e l’attività di strutture di assistenza pubblica, che non sono riconducibili né ai Comuni né alle singole ULSS. Inoltre l’ultimo comma dell’art.23 prevede che i Comuni promuovano il coordinamento per la migliore utilizzazione di tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza pubbliche e private, e quindi anche la legge del Veneto riconferma la preminenza dei Comuni nella gestione dell’assistenza, sia pure attraverso strutture differenziate non riconducibili al Comune. L’art.20 della medesima legge, dopo aver garantito la libertà dell’assistenza privata, prevede che questa possa collaborare con le istituzioni pubbliche incaricate dell’assistenza, però in tal caso debbono essere iscritte ad un registro gestito dalla Regione (art.21), e debbono stipulare con le ULSS o con i Comuni convenzioni apposite secondo una convenzione/tipo predisposta dalla Giunta Regionale. Importante per il ragionamento fatto è il secondo comma dell’art.12 ove si prevede “il riconoscimento giuridico delle associazioni e fondazioni disciplinate dall’art.12 del codice civile (ovvero quelle private), le cui finalità si esauriscono nell’ambito della Regione ed operano nella materia di cui all’art.22 del DPR 616/77, ed il controllo sugli organi, sul coordinamento e sull’unificazione delle amministrazioni di più fondazioni, sulla trasformazione delle stesse, sulle variazioni patrimoniali, sulle estinzioni e sulle devoluzioni di beni...”. La

possibilità di istituire persone giuridiche private in tema di assistenza e beneficenza trova conferma in una legge regionale in vigore, ma possibilità confermata dall'art.20 che recita "in conformità all'art.38, ultimo comma, della Costituzione è garantita la libertà di costituzione e di attività delle associazioni, fondazioni e altre istituzioni, dotate o meno di personalità giuridica, che perseguono finalità di assistenza e di servizio sociale". Interessante anche il disposto del primo comma dell'art.12, nel quale si richiama la legge Crispi con formulazioni che sembrano costituire anche un'innovazione: si parla infatti in diversi punti di estinzione quasi la legge Veneto volesse introdurre un'ulteriore figura di trasformazione delle IPAB, rispetto a quelle già previste dalla legge Crispi. La legge della Regione Toscana risulta invece chiarissima nel senso di una modifica della legge Crispi: lo stesso titolo "Procedure amministrative per l'estinzione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" da la misura della portata della legge. Già l'art.1 della legge Toscana prevede che le IPAB che si trovano nelle condizioni previste dall'art.70 della legge Crispi vengono estinte con le procedure e le conseguenze previste nella stessa legge Toscana; inoltre nel comma 2°, si prevedono altre ipotesi di estinzione, e si tratta quindi di una modificazione non piccola della legge Crispi su un punto essenziale. L'art.4 della stessa legge Toscana, prevede poi che "con provvedimento di estinzione di cui al precedente art.1, il Consiglio Regionale individua l'Ente pubblico, e di norma il Comune, al quale sono trasferiti il personale e la proprietà dei beni". Come si vede l'ente a cui devolvere i beni ed il personale è il Comune, ma solo di norma: qui la legge Toscana in parte si adegua al DPR 616/77, in parte permette una sua violazione per molti versi illegittima" (Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it).

m) "Le altre leggi regionali: seppur non così organiche, ci danno comunque molte nozioni importanti. Le norme promulgate dalla Valle d'Aosta riconoscono come enti gestori dell'assistenza pubblica, o meglio di quell'assistenza pubblica disciplinata dalle due leggi citate, solo gli enti locali, e più precisamente, come chiarisce la legge 93/82, solo i Comuni: solo ad essi la Regione assegna i contributi finanziari per la istituzione, il potenziamento e la gestione dei servizi previsti dalle leggi in questione. Diverso invece il principio affermato sia nella legge Lombardia 11/83, che nella legge Emilia Romagna 15/83. In entrambe

queste leggi i contributi previsti per le opere in area di pubblica beneficenza ed assistenza possono essere dati sia ai Comuni che agli Enti Pubblici (leggi IPAB) e privati. Inoltre nella legge Emilia Romagna si prevede che gli enti assistenziali pubblici o privati e le associazioni di volontariato costituite con atto pubblico, senza fini di lucro e con sede nel territorio regionale, ricevono i contributi previsti solo se essi si convenzionano con i Comuni o le Unità sanitarie nel cui territorio sono ubicate le strutture medesime. Inoltre nell'art.5, ultimo comma, è previsto che i Comuni e del ULSS esercitino la vigilanza anche sulle istituzioni di assistenza pubbliche e private. In sostanza, sia pure limitatamente agli oggetti specifici e circoscritti delle due leggi, che riguardano opere di costruzione o ristrutturazione di immobili, le Regioni Emilia Romagna e Lombardia riconoscono un ruolo preminente ai Comuni nell'organizzazione ed erogazione dell'assistenza pubblica, preminente ma non esclusivo. La tendenza viene confermata dalla Legge Emilia Romagna 35/83 che però, per altro aspetto, va contro il principio enunciato nell'art.25 1° comma del DPR 616/77: infatti da un lato si restituisce piena autonomia a quasi tutte le IPAB non estinte o in via di estinzione che erano concentrate o amministrate dagli ex ECA, stabilendo che non i Comuni direttamente, ma Consigli di Amministrazione nuovamente eletti dirigeranno tali IPAB; dall'altro si stabilisce che tali Consigli di Amministrazione saranno eletti dai Consigli Comunali, cosicché la direzione delle IPAB qui disciplinate (persone giuridiche pubbliche) trova un momento istituzionale di collegamento con i Comuni attraverso l'elezione degli amministratori disposta dai Consigli Comunali. Per le IPAB che non gestiscono strutture assistenziali è previsto invece che esse siano governate direttamente dai Comuni, mantenendo però la separazione della gestione amministrativa e finanziaria". (Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it)

- n) “Conclusioni: quindi analizzando molti decreti regionali e leggi in tema di IPAB sembra che in quel periodo si stessero affermando le seguenti tendenze: a) potenziare i compiti assistenziali dei Comuni e delle USSL, o direttamente o indirettamente attraverso l'attribuzione a questi enti di funzioni di coordinamento; b) estinguere le IPAB minori non più in grado di svolgere i propri compiti, devolvendo patrimonio e personale ai Comuni; c) mantenere in vita le IPAB maggiori e stabilire forme di collegamento con i Comuni. Queste tendenze in

parte rientrano ancora nel principio dell'art.25, 1° comma del DPR 616/77, in parte correggono tale principio, laddove mantengono e magari potenziano, le vecchie IPAB ed addirittura prevedono l'istituzione di nuove IPAB. Si tratta di un situazione, di dubbia legittimità, che potrà resistere solo se nessuno degli interessati vorrà rompere il compromesso che ciascuna Regione sta realizzando. Se e quanto durerà tale compromesso, quali tendenze prevarranno definitivamente, se la concentrazione presso i Comuni di tutte le funzioni assistenziali pubbliche e il progressivo smantellamento delle IPAB, queste sono domande che non spettano al giurista. Certo è che, giuridicamente, qualunque soluzione adottata dalle Regioni si presta oggi a critiche di legittimità, fino a che il legislatore nazionale non si deciderà a scrivere norme di principio chiare ed univoche in tema di assistenza pubblica". (Giuseppe Ugo Rescigno www.fondazionepromozionesociale.it)

1.3 L'origine dell'IPAB "Monumento ai Caduti in Guerra"; statuti originari ed evoluzione

Qualche breve cenno alla Storia Dell'IPAB "MONUMENTO AI CADUTI IN GUERRA. Dopo l'annessione del Veneto all'Italia, l'Amministrazione comunale di San Donà ebbe un diverso assetto, rispetto a quello avuto sino ad ora: organo principe divenne il Consiglio comunale, il Sindaco era di nomina regia, ma scelto tra i consiglieri ed affiancato da una Giunta di Assessori eletti dal Consiglio comunale tra i propri membri. A livello nazionale nel 1882 si ammettono all'elettorato politico tutti i cittadini maggiorenni che superino l'esame del corso scolastico obbligatorio oppure paghino un censo di 19,80 lire. Subito dopo nel 1915 diviene elettore amministrativo di un comune chi è cittadino italiano, ha compiuto 21 anni, ha la residenza nel comune ovvero paga nel comune un censo, e contro il quale non siano insorte cause di esclusione per incapacità o indegnità. A San Donà, cosa comune a quel tempo, gestivano l'amministrazione comunale personaggi corrispondenti a grandi proprietari terrieri. Tra questi si formò un comitato pro "monumento ai caduti in guerra 1915-18", esigenza da sempre sentita dalla popolazione di San Donà, quella di erigere un monumento dove poter piangere i propri morti e in questo periodo storico sostenuta anche politicamente. Il comitato quindi era composto da uomini che, come tanti altri, sono appartenuti a territori dove si è svolta la grande guerra e che quindi avevano provato il coinvolgimento nel conflitto, e per i quali la

realizzazione di un monumento che avesse ricordato i soldati periti nel conflitto bellico aveva una profonda importanza. Grande impulso alla creazione del monumento sandonatese diede anche la creazione proprio nello stesso periodo del monumento al “milite ignoto” a Roma nel 1920. La notizia che anche a San Donà si voleva costruire un monumento ai caduti arrivò a Roma grazie soprattutto all’associazione “nazionale fra le madri e vedove dei Caduti”, associazione nata anche a seguito della legge del 1917 che prevedeva e favoriva la nascita di organizzazioni, anche a livello locale, con finalità di assistenza ai figli di caduti in guerra, ed in generale alle famiglie di caduti in guerra. Solo però nel 1925, durante un consiglio di giunta comunale venne proposta l’idea della casa di ricovero, idea già proposta precedentemente da Monsignor Saretta, e che si concretizzò nella volontà di erigere a San Donà una struttura “casa delle opere pie” che raggruppasse tutte quelle istituzioni come l’asilo, l’orfanotrofio, la casa di riposo...ecc. L’idea fu votata all’unanimità e si iniziò subito a mettersi al lavoro per la sua realizzazione, decidendo così che il “monumento ai caduti in guerra” sarebbe stata una casa di ricovero. San Donà di Piave divenne l’unico paese ad erigere un monumento dedicato ai caduti con insita un’opera residenziale per gli anziani e gli invalidi di guerra in Italia. Subito, nel 1925 si commissionò il progetto del monumento all’arch.cav. Camillo Puglisi Allegra di Messina, che lo redisse gratuitamente. Sempre nel 1925 si iniziò a costruire con i proventi delle donazioni ricevute sino ad allora, tramite l’impresa edile ing.G.V. Ravà e C., la quale si accontentò di ricevere in rimborso solo le spese vive. Il 25 febbraio 1926 il comitato stabilì di devolvere al comune tutte le somme ricevute e quelle che seguiranno per la costruzione del monumento. Il 12/09/1927 si ufficializzò davanti al notaio la donazione del piccolo appezzamento di terreno del Gr.Uff. Attilio Mazzotto, già messo a disposizione nel 1921, a favore dell’Opera Pia erigenda “Casa di Ricovero”. Il monumento verrà inaugurato nel 1930, ma la casa di ricovero partirà operativamente a regime nel 1932 e verrà riconosciuta ufficialmente nel 1936. A fine febbraio 1932, quindi, si era pronti e si invitava il podestà a trasferire gli anziani stanziati in altri istituti simili nella nuova struttura fissando la retta giornaliera in 5 lire. La casa di riposo di Mogliano, Gris, ne trasferì sei, altri avevano malattie tipo la pellagra e non potevano venir spostati, per coloro che necessitavano l’assistenza di un’infermiera, in quanto non auto sufficienti, la retta era fissata in 7.5 lire al giorno. Per aprire, oltre al benessere del podestà occorreva anche quello del prefetto, il quale si pronunciò ufficialmente il 26 marzo, benessere che doveva includere anche il parere positivo del Medico Provinciale,

con l'attuazione di un proprio regolamento in ambito igienico sanitario. Nel 1933, Giobatta dall'Arme, primo presidente del consiglio del Monumento ai Caduti venne nominato podestà, quindi propose al presidente dell'ospedale Umberto I, Antonio Trentin, di prendere il suo posto di Presidente dell'amministrazione della casa di ricovero, il quale però declinò l'invito. Quindi divenne nuovo Presidente l'avv. Paolo Perissinotto, il quale consegnò il primo bilancio al podestà, nel 1934 indicando la presenza di 21 ospiti contro una capienza di 40, e che il gettito medio annuo di Enti e Privati ammontava a lire 2000. Il 2 febbraio 1937 arrivò finalmente la conferma di erezione in ente morale del monumento casa di ricovero, emanato da Re Vittorio Emanuele e da Mussolini a far data dal 29 ottobre del 1936, decreto inserito in Gazzetta ufficiale il 7 dicembre 1936. Veniva inoltre approvata l'amministrazione autonoma e lo statuto organico redatto il 16 luglio 1936 dal Ministro proponente. Lo statuto, sebbene redatto in un'epoca storica "particolare", è il testimone delle intenzioni che si prefiggevano e che tutt'oggi ci si prefigge di ciò che debba essere una struttura di questo genere, ovvero non l'assistenzialismo generico, ma l'aiuto per i più indigenti. La casa di riposo che oggi è Ente pubblico, si formò nel 1925, con fondi di beneficenza di privati, ed è stata gestita inizialmente, per il suo funzionamento con parte sempre di fondi di privati, ed ancora fin ai giorni nostri, con lasciti testamentari i quali vengono utilizzati per ampliamenti e migliorie strutturali. Molti sono i soggetti che con il volontariato gratuito, o con compensi irrisori hanno portato avanti il funzionamento della struttura dalla sua apertura nel 1932, testimonianza che il monumento è nato dalla volontà dei cittadini sandonatesi, e non dalla volontà dello Stato. Alcuni significativi articoli del primo statuto, che durerà sino al 1969, della Casa di ricovero così recitavano:

Art.2 L'Istituzione ha per iscopo di provvedere gratuitamente, secondo i propri mezzi, al ricovero, al mantenimento, ed all'assistenza dei poveri d'ambo i sessi inabili al lavoro proficuo, in conformità all'art.2 Dlgs n.6535/1889, serie 3, (nota) aventi il domicilio di soccorso nel Comune di San Donà di Piave, e che non abbiano parenti tenuti per legge, a provvedere alla loro sorte ed in grado di farlo.

Art.4 Entro il limite dei posti disponibili possono essere ricoverati, a pagamento, anche inabili non aventi titolo al ricovero gratuito. E' vietata qualsiasi disparità di trattamento tra i ricoverati.

Art.5 Nella casa di Ricovero non saranno accolte persone affette da malattia acuta o da infermità croniche omentali richiedenti cura ed assistenza medica o chirurgica.

Art.6 Le norme per il ricovero degli inabili e le garanzie per il pagamento delle rette di quelli non accolti gratuitamente sono determinate nel regolamento. La misura delle rette a carico di pubbliche amministrazioni è deliberata dal Consiglio di Amministrazione ed approvata dal Prefetto.

Art.8 Nel caso di insufficienza di posti gratuiti, sono preferiti gli inabili i quali versino in più grave miseria ed in maggiore abbandono, salvo le preferenze stabilite dalla legge a favore degli invalidi e mutilati di guerra. Il numero dei posti gratuiti sarà stabilito dal Consiglio di Amministrazione in relazione ai mezzi di cui dispone l'istituzione.

Art.10 Secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento, i ricoverati sono occupati in lavori adatti alla loro età ed al loro stato fisico ed intellettuale e partecipano ai proventi dei lavori a loro eseguiti.

Art.20 Il Consiglio provvede all'ordinaria gestione della Casa di Ricovero ed al suo regolare funzionamento; forma i progetti dei regolamenti di amministrazione e di servizio interno per il personale; promuove quando occorre, la modificazione dello statuto e dei regolamenti; nomina, sospende e licenzia gli impiegati; delibera in genere su tutti gli affari che interessano la Casa di Ricovero.

Art.24 La pianta organica, i modi di nomina, i doveri, i diritti, le attribuzioni e le mansioni del personale sono fissati dal regolamento interno.

Quando nel 1969 si modificò per la prima volta lo statuto, dette modifiche si riferivano principalmente alla nomina di presidente e dei consiglieri in quanto venivano ancora eletti con nomina prefettizia. Dopo la modifica tali nomine furono effettuate con una votazione nell'amministrazione comunale, escludendo definitivamente anche il parroco che ne aveva la partecipazione di diritto. L'opera pia passava di fatto sotto il controllo dell'amministrazione comunale. Prima di tale modifica, nel 1966, si lamentava una politica economica a discapito del personale che oltre a non percepire un adeguato compenso non era in numero sufficiente rispetto al numero degli ospiti, inoltre si accettavano ospiti da privati cittadini, senza alcuna garanzia in caso di inadempimento, delegittimando così il comune su cui veniva a gravare il domicilio di soccorso.

Nel 1997 lo statuto dell'Ente prevedeva principalmente le seguenti indicazioni normative:

Art.1: La Fondazione intitolata "Casa di Riposo Monumento ai Caduti in Guerra" è stata eretta in ente morale con amministrazione autonoma con decreto reale 29/10/1936 secondo lo statuto potestabile del 15/07/1936, detto statuto è stato poi nuovamente sostituito nel 1969.

Art.11: La Casa di Riposo è retta da un Consiglio di Amministrazione composto da sette membri eletti dal Sindaco in conformità a quanto disposto dalle disposizioni delle leggi n.142/90 e n.83/93 e smi. Non possono far parte del Consiglio di Amministrazione coloro che si trovano nelle impossibilità previste dalla Legge sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza. Il CdA nomina tra i suoi membri nella prima seduta il Presidente ed il Vicepresidente con separate votazioni, a maggioranza dei componenti. Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di sua assenza e/o impedimento, assumendone le funzioni. Nei casi di assenza temporanea di entrambi il Consigliere più anziano nella carica, o in subordine per età, assume le funzioni di ordinaria amministrazione. In caso di sostituzione per morte, dimissione o altra causa, i componenti nominati in surrogazione durano in carica fino alla normale scadenza del Consiglio di Amministrazione. I membri del Consiglio di Amministrazione sono rieleggibili.

Art.17: Al Consiglio di Amministrazione spetta la gestione dell'Ente adottando tutti i provvedimenti collegiali aventi contenuto discrezionale. I provvedimenti privi di carattere discrezionale sono adottati dal personale dirigente o direttivo secondo quanto previsto in apposito regolamento da adottarsi contestualmente all'approvazione della dotazione organica o della sua modifica.

Art.18: Il Presidente del Consiglio di Amministrazione: a) rappresenta l'istituzione; b) promuove, coordina e controlla l'attività dell'Ente per conseguire il miglior funzionamento dei servizi; c) sorveglia l'attività degli organi interni e ne assicura l'efficienza anche risolvendo gli eventuali conflitti; d) verifica l'espletamento di tutti i servizi affinché corrispondano alle finalità dell'Ente sotto il profilo dell'economicità e della socialità; e) esercita le competenze previste dalla Legge, dallo Statuto, e dai regolamenti interni; F)procede alle ordinarie verifiche di cassa del servizio di

economato; g) rappresenta in giudizio l'Ente e stipula in nome di questo i contratti deliberati dal Consiglio; h) con delega revocabile può affidare ai membri del Consiglio di Amministrazione il compito di svolgere speciali mansioni e di rappresentarlo nelle sue funzioni con particolare riguardo alla sorveglianza sull'andamento dell'Ente ed ai rapporti con il personale.

Art.20: Le funzioni del Segretario del CdA sono svolte di norma dal Segretario pro tempore del Comune di San Donà, salvo diversa decisione del CdA. Al Segretario sono attribuite le funzioni dirigenziali di cui all'art.17.

Nel 2001 lo Statuto viene ulteriormente variato nella sostanza come segue:

Art.1: La fondazione intitolata "Casa di Riposo Monumento ai Caduti in Guerra" ...ha sede in via San Francesco n.11 nel Comune di San Donà di Piave, nel territorio di competenza dell'ULSS10 Basso Piave...il patrimonio della Casa di Riposo consiste in: -terreno in via Asiago - immobile villa Sara - immobili in via Trento - Sede Casa di Riposo in via San Francesco - Villa Dante...l'inventario dovrà essere regolarmente tenuto ed aggiornato.

Art.6: La Casa di Riposo attinge i mezzi necessari al raggiungimento delle proprie finalità: a) mediante versamento delle rette da parte o per conto degli ospiti; b) mediante contributi e donazioni da parte di Enti pubblici e privati; c) mediante lasciti, elargizioni e rendite patrimoniali. Gli immobili devono, di regola, essere dati in affitto. Mobili ed immobili devono risultare regolarmente inventariati.

Art.15: Al Consiglio di Amministrazione spettano compiti di programmazione, le attività di indirizzo dell'Ente e la verifica dei risultati. Le competenze del CdA e della dirigenza saranno disciplinate con apposito regolamento

Art.17 Il Segretario è responsabile della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'Istituto dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali disponibili, nei limiti delle attribuzioni riservategli dal CdA e del profilo professionale rivestito. Le sue competenze sono disciplinate dal regolamento di cui all'art.15.

Nuovamente lo Statuto è stato modificato nel 2005 come segue:

Art.12: Le funzioni degli amministratori danno diritto al rimborso delle spese documentate e sostenute per l'espletamento del loro mandato. Il CdA può, con propria

deliberazione, stabilire e quantificare, ai sensi e nel rispetto della normativa di legge, una indennità di funzione annuale.

Art.15: Al Consiglio di Amministrazione spettano compiti di programmazione, le attività di indirizzo dell'Ente e la verifica dei risultati. Le competenze del Presidente del CdA e della dirigenza sono disciplinate dalla legge o da apposito regolamento.

Art.17: Il Segretario-Direttore è il responsabile della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'istituto e dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali disponibili, nei limiti delle attribuzioni riservategli dalla Legge e dal CdA e del profilo professionale rivestito. Le sue competenze sono disciplinate dal regolamento di cui all'art.15.

Si arriva infine all'attuale statuto approvato nel 2014, con le variazioni sostanziali che seguono:

Art.1: ...L'I.P.A.B è stata eretta in ente morale con amministrazione autonoma con decreto reale del 29/10/1936 secondo lo statuto podestarile del 15/07/1936. Successivamente negli anni lo statuto della Casa di Riposo ha subito ulteriori modifiche ed integrazioni che hanno avuto come risultato finale lo Statuto attualmente in vigore.

Art.2 L'I.P.A.B ha per fine statutario: -la cura, l'assistenza ed il recupero funzionale a favore delle persone in condizioni di non autosufficienza con particolare riguardo alle malattie quali morbo di Alzheimer ed altre forme di demenza o affetti da patologie invalidanti e degenerative aventi bisogno di cura e riabilitazione psicofisica. - L'erogazione di servizi sociali e socio sanitari sul territorio o a domicilio in accordo con gli organismi competenti e compatibilmente con le proprie risorse strutturali ed organizzative. - L'assistenza e la cura di persone in stato terminale. - La gestione dei servizi di Ospedale di Comunità. - Elaborare e promuovere progetti formativi, culturali, educativi ed assistenziali indirizzati anche al territorio a favore delle persone a sostegno del momento educativo/formativo della famiglia. - Promuovere e sostenere i progetti formativi indirizzati alle risorse umane anche esterne per, tra le altre cose, l'adeguamento delle competenze dei propri dipendenti ad ogni livello, in quanto essi costituiscono la leva strategica per l'evoluzione professionale e culturale. Per il raggiungimento di detti scopi l'Ente può avvalersi di convenzioni ed accordi con altri

Enti e/o organismi privati. L'Ente può erogare servizi in forma gratuita o semigratuita, laddove esista disponibilità di bilancio.

Art.8: Gli organi della Casa di Riposo sono: - Il Consiglio di Amministrazione - Il Presidente - Il collegio dei revisori del conto.

Art.17: Il Segretario Direttore è il responsabile della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'istituto e dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali disponibili, nei limiti delle attribuzioni riservategli dalla legge e dal CdA e del profilo professionale rivestito. Le sue competenze sono disciplinate dal regolamento di cui all'art.15 (apposito regolamento interno, regolamento di amministrazione).

CAPITOLO 2. EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI RAPPORTI DI LAVORO NELLE I.P.A.B.

2.1 Fascismo ed assistenza sociale: peculiarità dei rapporti di lavoro

Durante il periodo fascista, molte furono le opere a carattere statale, che, nello spirito dell'ordine costituito, tesero alla creazione di un assistenzialismo generalizzato. Tenendo quali criteri fondamentali la popolazione e la famiglia, il governo fascista protegge ed incoraggia in tutti i modi l'aumento della popolazione. Il fine dell'assistenzialismo generalizzato, viene posto in essere mediante interventi concreti nell'ambito del sistema socio assistenziale: un esempio è l'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza alla maternità ed all'infanzia, strumento mediante il quale si creano, in seconda battuta, cliniche, case di riposo, colonie climatiche, scuole con medie di intervento sulla popolazione di grande impatto. La volontà centralista del regime vede la sua forma più imponente ed importante dal punto di vista della novità sul tessuto sociale della popolazione negli ordinamenti sindacali e corporativi sinora sconosciuti: furono strumenti con i quali si ottenne un diverso ordine morale ed economico, un diverso rapporto tra capitale e lavoro e tra i soggetti che ne erano attori. Lo Stato, visto come un insieme unitario, trova la modalità di controllare tutti i suoi cittadini, mediante una profonda interferenza nella vita quotidiana e nel lavoro. Si creano delle categorie per ogni tipologia di cittadino secondo la vita sociale, gli interessi, il lavoro svolto, la zona in cui il lavoro è svolto. Queste categorie di persone, affini tra loro si chiamano

sindacati, con personalità giuridica riconosciuta dallo Stato, che li considera a tutti gli effetti organi propri, i quali, novità importantissima, “*stipulano contratti collettivi di lavoro che diventano OBBLIGATORI per tutta la categoria*”. “I sindacati si raggruppano in nove corporazioni, distribuite in due confederazioni per ciascuno dei seguenti settori di attività: Agricoltura, Industria, Commercio, Credito ed una sola confederazione per i Professionisti e gli Artisti. Vi è una netta separazione di interessi tra, datori di lavoro e lavoratori. I rappresentanti dei sindacati, così dei lavoratori come dei datori di lavoro, vengono riuniti assieme nelle corporazioni che sono 22, all’interno delle quali i sindacati sono distribuiti secondo il ciclo produttivo: ogni corporazione comprende i sindacati di un grande ramo di produzione, con il risultato che si hanno tre gruppi di corporazioni:

- a) Corporazioni a ciclo produttivo agricolo, industriale e commerciale
- b) Corporazioni a ciclo produttivo industriale e commerciale
- c) Corporazioni per le attività produttrici di servizi.” (*assistenzialismo e fascismo*, <http://cronologia.leonardo.it/storia>)

Il controllo sul fronte capitale/lavoro, non si limita all’organizzazione di corporazioni e sindacati. La vita dei cittadini lavoratori viene “assistita ed organizzata” su moltissimi altri fronti, in tutti gli aspetti della vita sociale. Si ricordi che proprio in questo periodo storico nascono le case popolari, al fine di dare una dimora alla classe operaia, ma soprattutto viene creata l’Opera Nazionale del Dopolavoro, che tra i suoi vari scopi, sociali, economici e politici, ha anche un “altissimo fine educativo”, un intervento sul piano sociale che arriva a “contare milioni di iscritti”. Tali imponenti misure sociali ebbero un impatto sul bilancio dello stato enorme: il regime era comunque ben consapevole che nel tessuto sociale italiano, previdenza ed assistenza erano punti fondamentali per il mantenimento dell’ordine costituito, anche a fronte di esperienze assistenziali già presenti, quali congregazioni di carità, Opere Pie, cooperative in ambito finanziario ed assicurativo, che seppur private, ovvero non dotate di personalità giuridica pubblica, erano voce di una cultura assistenziale e sociale ben definita. Ed erano voce anche di una profonda diatriba tra “mondo socialista e mondo cattolico”, diatriba più formale che sostanziale, in quanto coloro che militavano in tali ambiti, miravano ad ottenere finalità di tipo solidale e sociale. L’inizio di una “legislazione sociale” si ebbe solo dopo l’introduzione l’estensione del diritto di voto a tutti i cittadini. Prima, una politica aperta a pochi, a coloro che detenevano il potere ed il capitale, non

permetteva una simile visione della politica statale. Purtroppo “la legislazione sociale non riesce a prendere forma all’inizio del secolo. La fine della Grande Guerra portò poi nel nostro paese un periodo di convulsioni sociali e politiche ben noto, che spianarono la strada ad un uomo che di idee ne aveva poche, ma chiarissime sopra tutte quella di arrivare al potere, Mussolini, la cui estrazione politica e culturale era socialista” (*assistenzialismo e fascismo*, <http://cronologia.leonardo.it/storia>). Il fascismo, estremista e folle col suo regime assolutista, ebbe però il pregio “di dare all’Italia una legislazione ampia ed articolata in materia di previdenza, assistenza e tutela del cittadino. La legislazione sociale del fascismo, forse nacque da un sincero desiderio di Mussolini di migliorare le condizioni di vita delle classi più umili, oppure dall’intuizione che l’assistenzialismo è una delle più formidabili armi di controllo delle masse”. (*assistenzialismo e fascismo*, <http://cronologia.leonardo.it/storia>). Uno degli strumenti principali di controllo fu l’istituzione con il R.D. 2316 del 24/12/1934 dell’ ONMI – Opera Nazionale per la Protezione della maternità e dell’infanzia. L’Opera aveva un imponente potere di vigilanza sull’applicazione di norme a favore delle madri in generale e dei bambini anche orfani, ma soprattutto a favore delle lavoratrici madri. Importantissimi interventi di tutela, in tal senso furono “la conservazione del posto di lavoro per le lavoratrici madri ed il periodo di licenza prima del parto e successivo”. Disposizioni degne di nota in tale ambito sono anche: l’istituzione del diritto di fruire di permessi per allattare, e l’obbligo per i datori di lavoro di prevedere all’interno dei luoghi di lavoro stessi, di uno spazio per allattare; assicurazione obbligatoria per tutte le lavoratrici dipendenti in caso di maternità presso quello che allora veniva chiamato Istituto nazionale fascista di previdenza sociale, precursore dell’attuale INPS, assicurazione che permetteva di incamerare alle donne in gravidanza un assegno in due tranches, che permetteva di “compensare in parte la perdita economica derivante dal fatto che il datore di lavoro era tenuto a pagare lo stipendio intero solo per il primo mese di permesso per gravidanza e parto, poi la retribuzione era dimezzata” (*assistenzialismo e fascismo*, <http://cronologia.leonardo.it/storia>). Gli interventi attuati dal regime fascista non si limitavano, chiaramente, solo all’area della maternità e dell’infanzia, ma riguardavano più in generale la famiglia, soprattutto quelle numerose, al fine di sostenere l’idea del “paternalismo dello Stato”, e di continuare a dare stimolo alla procreazione. Altra importante iniziativa volta alla gioventù era “l’Opera Nazionale Balilla, creata con L.n.2247 del 3/4/1926, anch’essa Ente morale per l’assistenza e

l'educazione fisica e morale della gioventù." Il suo ruolo nel tessuto sociale, forse non così incisivo data la non obbligatorietà dell'iscrizione, riguardava principalmente l'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole, materia che divenne obbligatoria dalla terza elementare in su, istituzione di campeggi, colonie montane, marine ed elioterapiche per chi ne aveva bisogno. Tali servizi, comunque erano rivolti ai soci, ed i ragazzi erano obbligati ad indossare una divisa che li identificava come balilla. Tale centro di aggregazione giovanile era in netto contrasto con le iniziative della Chiesa quali l'azione cattolica. "Il Concordato con la Santa Sede non era stato ancora firmato, ma anche dopo la data della firma l' 11/02/1929, la "concorrenza" tra Fascismo e Chiesa Cattolica nel campo dell'educazione dei giovani fu aspra. L'ONB non era un organo di partito, ma un ente dipendente dal Ministero dell'Educazione Nazionale". *(assistenzialismo e fascismo, <http://cronologia.leonardo.it/storia>).*

Nel campo dell'assistenza e della beneficenza, "con il R.D. n.383 del 3/3/1934 si provvedeva al riordino delle attività di assistenza materiale e sanitaria per i poveri e per l'infanzia abbandonata (anche in concorso con l'OMNI) ripartendola tra i due Enti territoriali, definiva le competenze in materia di profilassi delle malattie infettive e di vaccinazioni obbligatorie, istituiva il servizio delle farmacie comunali dei dispensari per la profilassi e la cura gratuita delle malattie veneree". Il sistema assistenziale si era arricchito già nel 1923 con il regio decreto n.284 degli ECA, ovvero gli Enti Comunali di Assistenza, nel tentativo di coordinare tutte le iniziative pubbliche e private esistenti con compiti di assistenza, istruzione, avviamento al lavoro, ecc. La loro attività era imponente, assistevano un numero ingente di persone, ma ancor più ricevevano grandi contributi statali. In ambito sanitario forte fu l'intervento contro la tubercolosi, piaga molto diffusa tra la popolazione, derivante dalle condizioni igieniche ed alimentari del momento; fu infatti reso obbligatorio e gratuito il ricovero in ospedali e cliniche attrezzate senza nessun criterio legato al territorio di residenza. Il Novecento è il secolo dei grandi progressi nel campo della ricerca medica, per sua natura non legata ad una nazione, ma posta al servizio di tutti. Grande impatto ha l'opera del regime in ambito previdenziale, con interventi rivolti prevalentemente alla tutela del lavoratore, primo si tutti il documento chiamato "Carta del Lavoro", a seguito del quale vengono attuati una serie di dichiarazioni che portano alla formalizzazione ed attivazione del sindacato unico, del Ministero delle Corporazioni, implementazione di norme igieniche, delle assicurazioni obbligatorie, (di cui prima quella sulle donne in gravidanza) a seguito delle

quali prende forma il primo sistema pensionistico diretto ai soli lavoratori privati, il già citato CCNL (che il datore di lavoro non può derogare se non con clausole migliorative per il lavoratore), ed il patronato, tutti interventi che infine miravano ad attuare un controllo totale sui lavoratori di tutte le categorie, ma non solo più ampiamente un controllo sull'economia. Lungimirante, ed in ottica di puro miglioramento delle condizioni di lavoro di ogni categoria, sono gli interventi volti a prevedere "norme igieniche per le aziende, l'obbligo per il servizio medico di fabbrica, la segnalazione e custodia di sostanze nocive, i regolamenti minimi di cubatura ed altezza dei luoghi di lavoro, illuminazione e temperatura degli stessi, caratteristiche dei servizi igienici, carichi per minori e donne". Il controllo sull'applicazione delle previsioni di cui sopra viene attuato dall'ispettorato corporativo che diventerà ai giorni nostri l'attuale ispettorato del lavoro. "Con vari decreti dal 1927 al 1930 veniva riconosciuta personalità giuridica alle prime casse mutue di malattia; il contributo alla cassa mutua era ripartito tra datori di lavoro e dipendenti" (*assistenzialismo e fascismo*, <http://cronologia.leonardo.it/storia>). Il Regio Decreto n.1033 del 06/07/1933 provvede a riordinare l'Istituto Nazionale Fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e impone l'obbligatorietà dell'assicurazione a copertura degli infortuni sul lavoro nell'ambito del settore agricolo, con versamenti completamente a carico del datore di lavoro. "Erano parificate agli infortuni diverse malattie professionali". Il neo istituito Istituto nazionale fascista per la previdenza sociale aveva in carico anche l'erogazione di contributi per assicurazioni speciali quali tubercolosi, problema particolarmente seguito dal regime, e disoccupazione involontaria. La gestione dell'erogazione dei contributi variava a seconda delle casistiche, in sostanza ne erano esclusi i lavoratori stagionali, i domestici, coloro che percepivano una retribuzione oltre le ottocento lire, e chi lavorava nei settori artistici. Contribuivano in misura uguale datore e lavoratore, in proporzione a quanto percepito da quest'ultimo. Tra le assicurazioni di cui l'Istituto si faceva carico c'era quella per l'invalidità e la vecchiaia, prevista, come sopra indicato, in questo periodo storico, solo ai lavoratori privati; interessante ricordare che l'espressione "marchette" nasce proprio dall'obbligo presente in questo periodo di attestare il versamento dei contributi dei lavoratori mediante delle "marche" da incollare sul tesserino di cui era dotato ogni dipendente al momento dell'assunzione e che comprovava la regolarità della posizione assicurativa. Utile fare un cenno anche all'Opera Nazionale del Dopolavoro (Ond), per confermare l'ottica fascista completamente totalitaria nel cercare di ordinare

la vita del popolo, e quindi dei lavoratori. Creata con Regio Decreto n.582 del 01/05/1925, che stabiliva procedure operative e scopi dell'Opera stessa. Si legge "promuovere il sano e proficuo impiego delle ore libere dei lavoratori intellettuali e manuali, con istituzioni dirette a sviluppare le loro capacità fisiche, intellettuali e morali."... "provvedere all'incremento ed al coordinamento di tali istituzioni, fornendo ad esse ed ai loro aderenti ogni necessaria assistenza..."(*assistenzialismo e fascismo*, <http://cronologia.leonardo.it/storia>). Quindi l'Opera nasce come fondazione parastatale. Nel 1927 all'Ond sono iscritti 2.800.000 soggetti, praticamente il doppio di quanti nello stesso periodo erano associati al partito fascista. Questa situazione non è favorevole alla ragione dello Stato totalitarista, il quale al fine di controllare l'opera la pone sotto la vigilanza del Ministero delle Corporazioni; in ogni caso i servizi resi alla popolazione dall'OND, erano di grande impatto: servizi culturali ed associativi quali biblioteche e cinema, aree sportive attrezzate e gite organizzate. L'opera è attiva nell'ambito sanitario collaborando ad attività di contrasto alla tubercolosi, ed alcolismo. In conclusione è possibile affermare che il periodo del fascismo, pur nell'eccesso del totalitarismo e della globalizzazione della gestione della vita della classe operaia, ha portato nel sistema assistenziale e sanitario importanti innovazioni, ed ha mantenuto l'operatività di istituzioni quali le opere pie, apportando in ogni caso agli istituti, ai luoghi ed ai controlli in ambito lavorativo innovazioni sopravvissute ed applicate sino ai giorni nostri.

2.2 Fascismo ed assistenza sociale: IIAPS, l'OMNI e gli ECA

"Nonostante la notevole opera di coordinamento il personale assistenziale delle Ipab rimase per molti aspetti carente di una vera e propria professionalità. Nell'intento di dotare tutte le Istituzioni di competenze uniformi, si rese necessario creare un sistema di scuole ad hoc che diplomassero il personale idoneo a lavorare nelle Ipab. Tali furono le premesse che indussero Ettore Levi a fondare a Milano nel 1921 l' "Istituto di Igiene, Assistenza e Previdenza Sociale", che nelle intenzioni del fondatore doveva diplomare le cosiddette "segretarie del popolo"¹⁶ in ricordo di quei comitati che si erano insediati qualche anno prima. L'IIAPS fu poi assorbito dall'istituto di Medicina Sociale¹⁷, mentre a

¹⁶ Storchi F., (1957) Manuale dell'addetto sociale, Roma, Ed.Patronato Acli

¹⁷ L'Istituto di Medicina, ente pubblico di ricerca e formazione, studia gli aspetti medico-sociali del lavoro umano, individua idonei e innovativi strumenti di prevenzione, predispone modelli organizzativi dei servizi socio-sanitari, contribuendo ad elaborare le politiche sociali e sanitarie del Paese.

Roma nel 1928 fu aperta una nuova scuola, l'istituto "Gregorio al Celio"¹⁸, con lo scopo di diplomare assistenti sociali specializzate nel lavoro di fabbrica. Se assistenza e beneficenza vennero quasi a coincidere con Giolitti, la beneficenza scomparve del tutto grazie al Fascismo in favore dell'affermazione definitiva dello Stato sociale. Durante il Ventennio, infatti, il coordinamento delle Ipab, la cui nomina dei responsabili fu stabilita in base a terne proposte dalle associazioni produttive¹⁹, fu affidato prima al Patronato nazionale di assistenza sociale presso il Ministero dell'interno, poi all'Ente Opere Assistenziali ed infine, all'Ente Comunale di Assistenza (ECA) presso la Prefettura mentre l'assistenza ai liberati dal carcere fu delegata al Consiglio di Patronato presso la Pretura (da qui l'uso mantenuto nel tempo di assumere assistenti sociali presso tali enti²⁰).*(Wikipedia)*. Per quanto riguarda la creazione dell' IIAS poi IIAPS, *"nel 1920 un gruppo di accademici ed imprenditori filantropi, tra i quali spiccava Paolina Tarugi, decise di fondare l'Istituto di Igiene ed Assistenza sociale (IIAS) in via Piatti n.4 a Milano, con lo scopo di avviare agli studi dei giovani con compiti di segretariato sociale "in reminiscenza dei segretariati del popolo allora in uso" presso le fabbriche e le manifatture locali; prima del 1920 a Milano presso l'Unione Femminile Nazionale e Umanitaria vi erano solo degli uffici di indicazione ed assistenza. L'IIAS non si deve confondere con l'Istituto di Igiene e Previdenza ed Assistenza Sociale (IPAS) sorto a Roma nel 1922, per iniziativa di Elena Fambri ed Ettore Levi, che pure preparava del personale assistenziale"*, ma aveva come compito principale e ragion d'essere prevenire e combattere le malattie sociali. Mediante tale istituto Ettore Levi pose in essere una serie di interventi atti a rafforzare non solo la propaganda post bellica, ma anche a divulgare una conoscenza nel campo della medicine sociali, mediante l'uso di strumenti nuovi e diretti, quali manifesti, ed addirittura mediante l'innovativo uso delle proiezioni fisse. Non solo, Ettore Levi, avanti nelle ideologie e negli intenti, mette a disposizione della popolazione biblioteche, musei, centri congressi, bandisce concorsi, organizza conferenze e con tali strumenti anima il dibattito scientifico. L'ideologia liberale di Levi lo porta ad affermare nella sua rivista

¹⁸ "Si assiste dal 1876 al succedersi di opere assistenziali all'infanzia, (che comprendono anche la loggia su piazza di Porta Capena detta la "Vignola") gestite in parte con contributi attivati dal Ministero dell'Interno in parte attraverso donazioni e fondi privati tra i quali principalmente l'"Italian War relief found of America" e più tardi l'introduzione di scuole gestite invece direttamente dal Governatorato. Inizialmente il Comune concede l'uso dei locali del monastero all'Istituto S. Gregorio per l'assistenza all'infanzia, estendendo più avanti (1924) e per trenta anni tale diritto anche alle aree esterne".

¹⁹ R.D. n.2841 del 31/12/1923 art.5

²⁰ Il Regime ebbe interesse a formare una nuova e qualificata classe di dirigenti e dipendenti della pubblica amministrazione che, dopo la sconfitta, andarono ad infoltire gli schieramenti dell'Uomo Qualunque.

“Difesa sociale” a non dare la spalla alle varie attività di beneficenza per la gestione della propaganda post bellica sull’igiene e la salute sociale. Infatti il suo Istituto fu sempre amministrato da organi dello Stato, prima la Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali e poi dall’istituto nazionale fascista della previdenza sociale. L’attività propagandistica dell’IPAS si contraddistinse per la pubblicazione di una serie di manifesti, ritenuti strumenti capaci di educare e diffondere informazioni utili alla tutela della salute individuale e collettiva, nelle scuole e negli ambienti di lavoro. I cinque manifesti storici, contrassegnati dall’alto patronato del Re e con gli auspici della Cassa Nazionale Assicurazioni Sociali, furono resi noti sulla suddetta rivista “Difesa Sociale” L’istituto voluto da Levi, era “organizzato secondo il modello anglosassone, ossia attraverso sottoscrizioni volontarie di istituti di credito, sindacati, enti, ordini professionali. Lo scopo era creare un organismo assistenziale che agisse anche ponendo attenzione al valore economico della vita umana. Complementare all’azione dello Stato, l’ente doveva agire da stimolo e raccordo tra le varie iniziative a sfondo sociale”. Volano di tale attività fu sicuramente la volontà del regime fascista di supportare le famiglie e la natalità della popolazione, elemento necessario al pensiero nazionalistico del regime stesso. Tale “campagna nativista fu salutata con entusiasmo dalla Chiesa e dal mondo cattolico, poiché il programma popolazionista del regime era coerente con i principi della pastorale della famiglia e con i dettami della morale sessuale cattolica. La Chiesa insomma si sentiva ben rappresentata dal Fascismo, pur guardando con preoccupazione alla connotazione sempre più marcatamente totalitaria del regime, che invadeva spazi tradizionalmente di sua competenza, come la famiglia ed il controllo delle coscienze. Stato e Chiesa, dunque, uniti nel difendere un modello tradizionale di famiglia e ruoli sociali, anche se con diversi obiettivi e motivazioni: lo Stato mosso da ragioni strategiche ed ideologiche, la Chiesa in coerenza con i suoi principi morali e le sue secolari premesse dottrinali. Tra mondo cattolico e fascismo, poi, vi era una sostanziale identità di vedute anche in materia di politiche sociali e sanitarie, comune fu, ad esempio, l’agire piuttosto attraverso la prevenzione e l’educazione”, mission primaria appunto di enti come l’IPAS. Accanto all’IPAS, nel 1926, fu istituita l’Opera nazionale per la protezione della maternità e dell’infanzia, diretta derivazione tra l’altro dell’Istituto d’igiene, previdenza, ed assistenza sociale fondato da Ettore Levi. L’Opera fu originariamente destinata a fornire qualsiasi tipo di assistenza alle madri indigenti ed ai bambini senza famiglia, nei casi in cui le donne senza marito decidessero di allattare i figli avuti, l’opera provvedeva

a garantire loro un sussidio. Mediante il personale dell'opera, adeguatamente formato, si dava assistenza alle donne partorienti, e mediante comitati e volontarie si fornivano informazioni sui comportamenti igienico sanitari corretti, sia per le donne che intendevano avviare una gravidanza, sia per quelle che erano in attesa del parto. I temi di educazione ed informazione toccavano sessualità igiene, alimentazione, e tali interventi arrivavano fino alle campagne, dove al fine di meglio ottenere risultati concreti vennero collocati i brefotrofi²¹; nonostante gli innumerevoli sforzi, la presenza di servizi sanitari organizzati nelle città, rese l'attività dell'opera molto più incisiva nelle città. L'attività dell'IPAS, trovò un forte ostacolo nella concomitante azione, negli stessi ambiti di intervento, dei comuni e delle tradizionali Opere Pie (oggi IPAB), azione per nulla coordinata, seppur l'ente sopravvisse al periodo fascista "venendo definitivamente smantellato nel 1975²²". Verso la fine del Regno d'Italia il coordinamento delle Ipab era demandato agli ECA (Enti comunali di Assistenza) istituiti con legge del 3 giugno 1937 n.847, entrata in vigore dal 1° luglio 1937, in ogni comune del regno in sostituzione delle precedenti Congregazioni di Carità²³ che contestualmente furono soppresse. Avevano come scopo legale "l'assistenza agli individui ed alle famiglie che si trovavano in condizioni di particolari necessità". (*Congregazione di Carità poi ECA di Valfloriana, archivi*) La loro condizione giuridica derivava dalle Congregazioni di Carità delle quali assunsero tutte le attribuzioni già assegnate dalle vigenti leggi. L'Ente era "amministrato da un comitato del quale erano parte con il Podestà, presidente dello stesso, un rappresentante del Fascio di combattimento, designato dal segretario del fascio, la segreteria del fascio femminile, rappresentanti delle associazioni sindacali, in numero di

²¹ Il brefotrofio è l'istituto che accoglie e alleva i neonati illegittimi, abbandonati o in pericolo di abbandono. Si distingue dall'orfanotrofio, che è invece la struttura di accoglienza dove sono accolti ed educati i bambini orfani, e a cui vengono anche affidati minori abbandonati o maltrattati dai genitori naturali.

²² All'altezza del 1969, le donne preferiscono rivolgersi a ospedali ed a enti sanitari mutualistici, piuttosto che ai consultori ONMI, considerati ormai dall'opinione pubblica retaggio di un'epoca fascista, dai connotati profondamente sessisti e razzisti. La tendenza generale di questi anni è pertanto un incremento significativo del numero di consultori pediatrici, e una parallela diminuzione di quelli materni. Il decentramento delle funzioni assistenziali in province, comuni, USL e altri ECA (Enti comunali di assistenza) rende difficile un possibile coordinamento con l'Opera, che - oltre a vedersi svuotata di ogni funzione - ha difficoltà a trovare i mezzi per rinnovare le proprie strutture. Nel 1975 viene applicata la legge di riassetto del parastato, circa la soppressione dei cosiddetti enti inutili. La sovrapposizione di competenze tra ONMI e regioni viene sciolta in favore delle seconde: è alle regioni che spetta, da ora in avanti, l'assistenza sanitaria e il coordinamento delle attività dei nuovi consultori familiari in via di sviluppo. L'ente viene ufficialmente soppresso il 31 dicembre 1975.

²³ Dopo l'invasione napoleonica dell'Italia e con la creazione degli stati vassalli, iniziò un processo di soppressione e razionalizzazione delle istituzioni caritative e benefiche ecclesiastiche. Tale processo portò alla creazione di un organismo gestionale, denominato Congregazione di carità

quattro nei comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti, di sei nei comuni con popolazione superiore ai 20.000 e fino a 100.000 abitanti, di otto nei comuni con più di 100.000 abitanti. Detti rappresentanti sono nominati dal Prefetto, su terne proposte dalle associazioni sindacali legalmente riconosciute, nella cui giurisdizione è compreso il comune per il quale la proposta viene fatta; devono appartenere, per l'esercizio di attività produttiva, al comune stesso; durano in carica quattro anni, e possono essere confermati. L'ente si avvale, per l'esercizio della sua attività assistenziale, del fascio femminile, secondo le norme emanate dal ministro per l'interno, di concerto con il segretario del partito nazionale fascista, ministro segretario di Stato" (*art.1 legge n.847/1937*). Dopo l'entrata in vigore del R.D.L. n.125 del 14/04/1944 si dettavano nuove norme per l'elezione del Comitato di amministrazione dell'E.C.A.: il comitato di amministrazione era composto di cinque membri nei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di nove nei comuni con una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, di tredici negli altri. "I membri del Comitato erano nominati a votazione segreta con deliberazione della Giunta Municipale; la votazione era approvata dal Prefetto; i membri duravano in carica quattro anni e le loro mansioni erano gratuite" (*Congregazione di Carità poi ECA di Valfloriana, archivi*). Il Comitato amministratore dell'E.C.A. aveva il potere di gestione dell'ente; tra i suoi compiti ad esempio si possono elencare la nomina la sospensione ed il licenziamento degli impiegati ed i salariati, anche per gravi ed urgenti motivi riferendo al comitato adunato con urgenza. "Con il D.P.R. n.968 del 19/08/1954 riguardante il decentramento dei servizi del Ministero dell'interno, fu sostituito l'art.3 del R.D.n.2841 del 30/12/1923: le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono divise in due classi; appartengono alla prima classe quelle che esercitano l'assistenza e la beneficenza a favore dei poveri esistenti nel territorio di tutta la repubblica e quelle che hanno un'entrata annua ordinaria effettiva superiore ai 30 milioni di lire. Tutte le altre appartengono alla seconda classe" (*Congregazione di Carità poi ECA di Valfloriana, archivi*). Gli E.C.A. erano un elemento di riferimento nel sistema socio assistenziale al fine di raggiungere tutti i soggetti in stato di necessità anche nelle zone periferiche. Il tipo di assistenza fornita dagli E.C.A. era generica²⁴ e consisteva, ad esempio, in piccoli sussidi, razioni di vitto, ricovero notturno, ecc. L'E.C.A. aveva potestà gestionale in ordine alla proprietà dei beni, all'incameramento di lasciti e donazioni; qualora tali donazioni fossero di modesta entità patrimoniale e destinati a

²⁴ Art.7 e 8 legge 3 giugno 1937 n.847

scopo di “beneficienza generica, non era necessaria l’erezione in ente morale del lascito²⁵, ma era sufficiente, dopo che il prefetto ne avesse autorizzata l’accettazione, inserire le norme per l’erogazione delle rendite nello statuto organico dell’E.C.A. Qualora invece il lascito avesse avuto un’importante consistenza economica ed uno scopo particolarmente distinto dai fini generici dell’ente di assistenza, poteva essere eretto un ente morale, per dare ad esso una personalità propria e distinta. L’E.C.A. poteva amministrare, per renderne più semplice ed economica la gestione, un ente autonomo, senza che questo perdesse la sua personalità giuridica, né i suoi fini, né il suo patrimonio, finché l’istituzione non avesse un’amministrazione propria. A tal fine l’E.C.A. doveva tenere distinte, con bilancio separato, le rendite del proprio patrimonio da quelle delle istituzioni amministrate. L’E.C.A. doveva essere costituito anche quando non avesse un patrimonio da amministrare, perché doveva in ogni caso provvedere all’erogazione dei fondi che il Ministero dell’interno, tramite le prefetture, assegnava per il raggiungimento delle finalità assistenziali demandategli per legge. L’E.C.A. non faceva beneficenza, ma attività di assistenza sociale, intesa a sottrarre da momentanee difficoltà gli individui, che per ragioni di età o di salute, erano inabili al lavoro, o non lo trovavano e non potevano usufruire dell’assistenza sindacale, né delle assicurazioni sociali. Per ottenere l’intervento assistenziale non era richiesto lo stato di povertà. Successivamente, con l’art.15 del D.D.L.n.173 del 22/03/1945, che istituiva i Comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblici, fu redatto un elenco delle persone dimoranti nel Comune bisognose di assistenza o già assistite; in base all’iscrizione in tale elenco veniva rilasciato agli interessati, d’ufficio o su richiesta, un libretto di assistenza nel quale erano annotate le singole prestazioni. Era obbligo degli E.C.A. di esigere, da coloro che richiedevano assistenza, il possesso del libretto e di annotarvi i procedimenti adottati. Un’altra fonte di integrazione finanziaria era costituita dai contributi assegnati agli E.C.A. sul fondo nazionale di soccorso invernale, regolato in via permanente con la legge n.1042 del 03/11/1954” (*Congregazione di Carità poi ECA di Valfloriana, archivi*). L’E.C.A. veniva controllato nella gestione amministrativa ed operativa mediante l’approvazione del prefetto di una “particolareggiata relazione sull’opera assistenziale svolta nell’anno, sulle erogazioni disposte e sul programma dell’attività da svolgere nell’anno successivo. Il prefetto coordinava l’attività assistenziale ed interveniva per regolare, disciplinare ed attuare il finanziamento dei programmi dei singoli enti

²⁵ Fondazione, spec. di un’opera pia o assistenziale: *e. di ente morale*

comunali.²⁶ Già dal 1923 veniva riconosciuto al Ministro dell'interno il diritto di intervenire in tutti i giudizi della pubblica beneficenza. Questo diritto fu poi attribuito al prefetto, ai sensi del D.P.R. n.968 del 19/08/1954 (art.14), come conseguenza del decentramento dei servizi del Ministero dell'interno. Per la gestione del patrimonio proprio e di quello delle istituzioni amministrative, l'E.C.A. era soggetto alle norme che regolavano la vigilanza e la tutela sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ed erano pertanto sottoposte alla vigilanza dell'autorità provinciale" (*Congregazione di Carità poi ECA di Valfloriana, archivi*).

2.3 La Repubblica e la depubblicizzazione

Rispetto a quando avvenne durante la legislazione del Regno, quando le Ipab divennero obbligatoriamente parte dell'apparato pubblico, nel momento storico di affermazione dello stato repubblicano si assiste ad una completa inversione di tendenza ovvero alla trasformazione in forme associative private, delle Istituzioni di assistenza e beneficenza. Promotrici in primis di questa trasformazione sono le Regioni, introdotte dalla legge 05/05/1970 n.281. Inoltre il Dpr n.616 del 24/07/1977 trasferì alle neo istituite Regioni un quarto del bilancio statale, e con il trasferimento delle funzioni nominative delegate anche quelle afferenti al settore socio-assistenziale. Entro quale spazio le Regioni possono esercitare il loro potere legislativo sulla natura giuridica delle Ipab, a fronte di questi interventi legislativi?

La legge Crispi (L.n.6962 del 17/07/1890) impose alle istituzioni di beneficenza natura pubblica, nonostante una genesi ed una storia completamente appartenenti al settore privato. Le ragioni di tale scelta erano, all'epoca dell'istituzione delle regioni ormai, superate, e l'avvento della Costituzione repubblicana non abrogò i principi ispiratori della "legge Crispi", pur nella consapevole e stridente presenza dell'art.38, ultimo comma, che tutela la libertà dell'assistenza privata²⁷, sancendo che "l'assistenza rientra tra i fini dello Stato, ma non solo di esso; non si esaurisce nell'attività posta in essere dai

²⁶ Art.9 legge istitutiva n.847 del 03/06/1937

²⁷ Art.38 cost. ultimo comma: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera".

soggetti pubblici, e ciò non contrasta col carattere pubblico e collettivo dei fini assistenziali” (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). La Costituzione garantisce la libertà delle iniziative assistenziali che traggono origine dai privati. La “beneficienza pubblica” è materia di competenza concorrente delle Regioni, ed uno dei primi atti che posero in essere un primo, e sommario, trasferimento di materie alle Regioni, fu il decreto 8/72, che “dà un’interpretazione molto restrittiva alla dizione “beneficienza pubblica”, avvallata tra l’altro dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.139 del 1972, dove viene sottolineata la differenza tra “assistenza sociale” (comma 1 art.38 Cost.) e “beneficienza pubblica”²⁸”. (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). Nella sentenza si legge che “tutto ciò che è oggetto di previsione costituzionale nell’art.38 è estraneo alla competenza delle Regioni e spetta allo Stato: l’assistenza sociale riguarda quelle misure disposte a favore dei cittadini le quali si concretano in diritti soggettivi alle prestazioni, non più espressione di un umanitarismo discrezionale: è certa e determinata sia l’esistenza che al misura delle prestazioni assistenziali e

²⁸Rif. Testo Sentenza Corte Costituzionale 139/1972: “A prima vista, anzi, la dizione dell’art. 117 potrebbe persino apparire più restrittiva, richiamando letteralmente l’intitolazione inizialmente propria della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e del relativo regolamento (dove si contiene tuttora la disciplina fondamentale della materia); ma non vi ha dubbio - argomentando anche dalla previsione nel medesimo alinea, accanto alla “beneficienza pubblica”, della “assistenza sanitaria ed ospedaliera” - che sia da considerare in realtà equivalente a quella, che più spesso ricorre, come si è ora visto, negli statuti speciali, di “assistenza e beneficenza”: assunta nella nostra legislazione, in luogo della originaria intitolazione della legge del 1890, fin dalla riforma introdotta con il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2841. Con tale formula - per ormai costante tradizione legislativa e dottrinale - si è soliti designare un settore normativo bene individuato, venutosi progressivamente sviluppando sul tronco della menzionata legge del 1890 ed avente ad oggetto un complesso di attività, tra loro sufficientemente omogenee, esplicitate in misura prevalente da organi ed enti locali, che non si confondono - pur affiancandovisi ed integrandone, ove necessario, le carenze - con quelle che nel loro insieme danno vita alla “assistenza sociale”, strettamente intesa, cui ha riferimento, con specifico riguardo ai cittadini inabili al lavoro, il primo comma dell’articolo 38 Cost., che, rimette poi, nel quarto comma, i compiti ad essa inerenti - al pari di quelli relativi alla “previdenza sociale” - ad “organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato”.

La prima è caratterizzata essenzialmente - anche quando, come di regola, l’esercizio ne sia obbligatorio - dalla discrezionalità delle prestazioni, in denaro o in servizi, erogabili in favore di tutti coloro che - per qualsiasi causa ed a prescindere da particolari status e qualifiche - versino in condizione di bisogno: determinante è in essa la considerazione della concreta situazione del singolo individuo, la valutazione della personalità e delle condizioni di vita dell’assistibile, in relazione, peraltro, alle disponibilità materiali dell’ente od organo erogante. La seconda, invece, specie nei più recenti sviluppi della legislazione, è orientata nel senso di eliminare o ridurre entro limiti rigorosi, ancorandola all’accertamento di dati oggettivi, la discrezionalità degli organi od enti erogatori, così da rendere progressivamente concreto quel “diritto” all’assistenza sociale, che il primo comma dell’art. 38 Cost. vuole sia attribuito ad ogni cittadino “inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”. Preminente è in essa la tipizzazione legislativa di determinate categorie di assistibili, per modo che le prestazioni rispettivamente previste abbiano a spettare a chiunque vi rientri, e per il sol fatto di rientrarvi. E, rispettivamente, anche le prestazioni sono, a loro volta, uniformemente stabilite alla stregua di valutazioni medie, configurandosi - tendenzialmente - come sostitutive od integrative di un reddito da lavoro mancante od insufficiente”.

devono ricorrere le condizioni oggettive previamente indicate dalla legge” *Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). Quando l’assistenza è attuabile mediante liberalità, i patrimoni messi a disposizione sono sostanzialmente delle contribuzioni volontarie: “il bisogno sociale viene soddisfatto secondo la disponibilità dei fondi” (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). Anche le prestazioni che eventualmente sono previste come obbligatorie, restano discrezionali nella misura. Il decreto 8/1972, ingenerò incertezza sulla ripartizione delle competenze tra stato e Regioni, tanto da creare una paralisi: si creò da una parte conflittualità, dall’altra un alibi a favore dello Stato che non poneva in essere alcun intervento a favore di un chiarimento per le nuove competenze regionali, che non potevano correttamente essere esercitate, un potere formale ma non effettivo. La legge n.382/1975 continua il processo di trasferimento delle competenze amministrative alle regioni a statuto ordinario processo iniziato con la legge n.281 del 1970; il D.P.R. n.616/77 comprende tra le competenze trasferite in quella nominata come “sanità e servizi sociali”, la beneficenza pubblica, che acquista un significato piuttosto ampio, ed un’interpretazione certamente evolutiva rispetto a quella contenuta nell’art.117 cost. che si riferisce solo all’assistenza sociale e non ad un concetto ampio quale quello di sicurezza sociale. Rispetto alle Ipab, il D.P.R. n.616/77 fa alcune distinzioni. “In primo luogo la procedura di trasferimento non è la medesima per tutte, ma si distingue a seconda che siano Ipab operanti nell’ambito regionale, e come tali soggette all’art. 25²⁹ del D.P.R. n.616/77, ovvero quelle interregionali o nazionali previste dall’art.113³⁰. In secondo luogo, per entrambe le categorie è prevista una deroga al trasferimento per le Ipab che svolgono in modo precipuo attività inerenti alla sfera educativo-religiosa. L’art.113 si occupa delle Ipab nazionali ed interregionali prevedendo una complessa procedura per il trasferimento alle regioni delle medesime, i seguenti articoli 114 e 115 si occupano di enti di assistenza a categorie, prevedendo per questi un particolare regime, e gli enti (tra cui le IPAB) a struttura associativa, contemplando la possibilità di conversione in persone giuridiche private. Delle IPAB

²⁹ Rif.art.25 D.P.R. 616/77: “tutte le funzioni amministrative relative all’erogazione ed all’organizzazione dei servizi di assistenza e beneficenza, di cui ai precedenti art.22/23 sono attribuite ai comuni ai sensi dell’art.118, primo comma della Costituzione”.

³⁰ Rif.art.113 D.P.R. 616/77: “gli enti nazionali ed interregionali che operano in tutto o in parte nelle materie contemplate dal presente decreto e per le quali le funzioni amministrative sono trasferite o delegate alle regioni o attribuite agli enti locali ai sensi degli articoli precedenti indicati nella tabella B,(omissis) sono sottoposti alla seguente procedura, rivolta preliminarmente anche ad accertare se siano pubblici o privati”. (omissis)

infraregionali si occupa anche l'art.25 al quinto comma, trasferendo ai comuni, singoli o associati le loro funzioni, il loro personale ed i loro beni" (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). Le Ipab infraregionali sarebbero quindi state trasferite o in base ad una legge di riforma dell'assistenza pubblica, o in caso di non emanazione, sulla base delle singole leggi regionali emanate per disciplinare la materia. Tale disposizione è stata "dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte Costituzionale n.173/1981 con la motivazione che la legge n.382/1975 non attribuiva nessun potere in merito al legislatore delegato" (regioni). In quell'occasione, era stata sottoposta alla Corte anche la questione di legittimità dell'art.1 della legge Crispi in riferimento all'art.38 Cost, ultimo comma; la Corte ha ritenuto superfluo per eccesso di delega, il controllo di legittimità sull'art.1 della Legge Crispi. La Corte ha voluto mettere in mora il legislatore statale. "Alla luce di questa sentenza si presenta il problema pratico della sorte delle leggi regionali emanate da alcune regioni per attuare l'art.25 D.P.R. 616/77.³¹" (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). Tale casistica è stata già analizzata nel corso del primo capitolo del presente lavoro. Trascorsi diversi anni dall'emanazione della sentenza, lo Stato ha mostrato le sue evidenti difficoltà a legiferare nella materia del trasferimento delle IPAB infraregionali, nonché mettesse chiarezza sulla loro natura giuridica. Ad oggi, in attesa del superamento dei principi della legge Crispi, si è avviata una prassi che riconosce come persone giuridiche private gli enti assistenziali di nuova istituzione. Successivamente viene pronunciata la sentenza n.396/1988, "la quale ha affrontato la questione della legittimità dell'art.1 della legge Crispi in riferimento all'art.38 ultimo comma della Costituzione. La Corte ribadisce che "si sono ormai venuti meno i presupposti che avevano presieduto, all'epoca della legge Crispi, al generalizzato regime di pubblicizzazione, oggi non più aderente alla mutata situazione dei tempi ed alla evoluzione degli apparati pubblici, per l'avvenuta assunzione diretta da parte di questi di certe categorie di interessi al cui realizzazione era invece assicurata, nel sistema della legge del 1890, quasi esclusivamente dall'iniziativa dei privati, assoggettata poi al controllo pubblico per costituire un sistema di beneficenza legale che altrimenti sarebbe mancata del tutto". La Corte non dichiara illegittimo l'articolo nella

³¹ Rif.art.25:...(omissis)" La Regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se, necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma art.117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione tra gli stessi".

sua totalità ma solo nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali ed infraregionali possano continuare ad esistere assumendo personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata² (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). La pronuncia, comunque ha un diverso approccio per gli enti già esistenti e quelli di nuova istituzione. Per quelli di nuova istituzione si ha come base per la legittimità dell'assunzione della personalità di diritto privato l'ultimo comma dell'art.38 Cost. che "afferma la libertà dell'assistenza privata e conformando l'intero sistema costituzionale dell'assistenza ai principi pluralistici". La sentenza ha una portata assolutamente parziale: dichiara incostituzionale il sistema della legge Crispi, ma non include l'inciso nella sentenza. In riferimento agli Enti già esistenti, mutata la situazione nella quale operano, sarebbe scorretto non riconoscere la loro originaria natura, essendo essi nati nell'ambito dell'autonomia privata. Come valutare allora l'originaria natura di istituzioni sorte da tempo, e successivamente pubblicizzate? Corretto sarebbe rilevare la sussistenza delle condizioni previste attualmente per l'esistenza della personalità giuridica privata senza arrivare al momento della loro istituzione. Con riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale 396/1988 "non può ulteriormente rimanere disattesa l'esigenza di adeguamento del sistema al principio costituzionale di libertà dell'assistenza privata" (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). La Corte considera possibile realizzare l'accertamento della natura privata delle Ipab, mediante la via dell'accertamento giudiziale, o anche quella della trasformazione amministrativa, "sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale, sia quella regionale in tema di persone giuridiche private" (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*). La delega di funzioni amministrative riguarda proprio il riconoscimento dal punto di vista dell'ordinamento privatistico. Il puro riconoscimento della natura pubblica o privata, invece, costituisce parte integrante della materia "beneficenza pubblica", attribuita alla competenza legislativa ed amministrativa regionale. Vi è una divisione logica tra il momento dell'accertamento della natura giuridica e quello attributivo della personalità giuridica di diritto privato. La Corte Costituzionale con sentenza n.466/1990 dichiara infondati i ricorsi presentati dalle regioni Emilia Romagna e Toscana sostenendo che "i tre caratteri (associativo, di istituzione promossa ed amministrata da privati, e di ispirazione religiosa) presi in considerazione dalla direttiva impugnata,

attengono agli elementi costitutivi della nuova persona giuridica e non già alla materia della beneficenza pubblica". L'art. 14 del D.P.R.616/77 non fa riferimento alla sola fase dell'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato; si deve comprendere l'effettiva l'ampiezza delle suddette funzioni delegate³². La Corte ritiene che l'art.14 determini l'oggetto della delega non solo "in riferimento alla fase del riconoscimento, bensì più in generale, in relazione all'esercizio di tutte le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato; il mutamento della qualifica di alcune Ipb, rientra a pieno titolo nelle funzioni delegate, e la materia della beneficenza pubblica costituisce soltanto l'ambito di operatività". Quindi non si tratta di un'invasione delle competenze regionali da parte del Governo, ma, secondo la Corte, di una competenza traslativa che per sua natura pone invece precisi limiti alle direttive indicate nel D.P.R. 616/77. A spiegazione di tale interpretazione della sentenza della Corte, può venire in aiuto la precedente sentenza n.559/1988³³ "sull'ammissibilità dei conflitti di attribuzione su atti che ineriscono a funzioni amministrative delegate; il giudice costituzionale si occupa dei conflitti nei quali si controverte di lesioni prodotte sulla sfera di competenze dello Stato o delle regioni ma la suddetta sfera deve essere costituzionalmente garantita, e affinché ciò avvenga deve esser rilevata la presenza di competenze delegate che siano un'integrazione necessaria (questa è una caratteristica propria della delega traslativa) delle competenze proprie, in modo che la lesione delle prime comporti anche una menomazione delle seconde". In tale prospettiva si può definire traslativa la delega prevista dal D.P.R.616/77, ovvero in senso contrario le regioni avrebbero potuto chiedere l'inammissibilità della questione del conflitto di competenze non trattandosi di funzioni delegate e traslative. Proprio con la sentenza n.466/1990³⁴, la Corte ha voluto risolvere la suddetta questione ed "invitare le regioni a non eccedere la loro competenza". Resta quindi alle regioni sicuramente un'attività di

³² Rif.art.14 D.P.R. n.616/1977: "E' delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative di organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all'art.12 del codice civile che operano esclusivamente nelle materie di cui al presente decreto e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione".

³³ Sentenza Corte Cost.n.589/1988 dispositivo " parte": "la sentenza ad oggetto conflitti di attribuzione tra Stato e regioni in materia di carburanti sancisce nel dispositivo finale che lo Stato deve impartire le direttive alle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni in materia di distributori di carburanti con i contenuti sanciti nel testo del D.P.C.M.8/7/1978 ai punti 9,10,11,13 come interpretati in motivazione. Vengono pertanto non ammessi i conflitti di attribuzione sollevati dalle regioni Lazio, Toscana".

³⁴ Disposta sentenza Corte Costituzionale n.466/1990: Riuniti i giudizi, la Corte dichiara che spettava allo Stato il potere di emanare il Decreto del Presidente del Consiglio di Ministri 16/02/1990 (Direttive alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale).

verifica vincolata: controllare le caratteristiche relative, quindi, all'attribuzione in via amministrativa delle qualifica privata alle Ipab che ne facciano richiesta. L'area di azione per una legislazione regionale in materia è molto ridotta, si tratta effettivamente solo degli aspetti procedurali. Ed anche le regioni che "decidessero di non legiferare, dovrebbero osservare la direttiva governativa la quale, sostiene sempre la Corte, ha ritenuto di stimolare l'esercizio del potere delegato da parte delle regioni" (*Servizio legislativo delle Commissioni consiliari Emilia Romagna – Francesca Ricciarelli*).

2.4 La natura delle Ex Ipab

Le fonti normative che tentano di dare ordine al processo di depubblicizzazione delle Ipab sono sostanzialmente di natura statale, (D.P.R.616/1977, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16/02/1990, Legge n.328/2000 ed il D.Lgs n.207/2001) e tendono da un lato ad inserire le ex Ipab nella rete dei servizi sul territorio favorendo la trasformazione in Aziende di servizi alla persona (Asp) e garantendo un loro gestione efficace, efficiente e tendente all'economicità della stessa, con l'assunzione di forme privatistiche per la gestione del personale, dei contratti e del patrimonio separando l'attività gestionale da quella appunto del patrimonio, dall'altro prevedendo che le nuove Asp, da personalità giuridica di diritto pubblico possano assumere una capacità di diritto privato che permetta loro di avvantaggiarsi oltre a quanto già detto, di una serie di benefici previsti per le Onlus (es. erogazioni liberali, sgravi fiscali). Infatti dal 2003, il processo di riforma delle Ipab, ha portato diverse regioni a trasformare queste ultime in persone giuridiche di diritto privato. In particolare le Apsp ex Ipab (Aziende pubbliche di servizi alla persona) sono organizzate come un modello aziendale con connotazioni di forte autonomia rispetto alle Ulss ed alle Aziende speciali, seppur sempre con una "presenza al loro intendo di membri di nomina pubblica (municipale e regionale) e soprattutto orientate a forme ibride non più riconducibili al terzo settore" (*Wikipedia*). Esaminando i contenuti e la ratio del D.P.R. 616/77 possiamo riassumere che il decreto ha previsto un "massiccio trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni ed agli enti locali e contemporaneamente, ha sciolto una miriade di organismi nazionali e locali" (*Gruppo di lavoro "Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*). Il D.P.R.616/77 era uno strumento ipotetico per modificare gli equilibri del potere

pubblico, a favore delle autonomie locali. In particolare riguardo i servizi sociali³⁵, il D.P.R. 616/77 dava mandato alle regioni di aggregare i comuni secondo ambiti territoriali idonei alla gestione dei servizi sociali, data la presenza sul territorio italiano di comuni di ben minime dimensioni, impossibilitati singolarmente all'attivazione in proprio della gestione di detti servizi. Per questo motivo, la norma indicava l'associazione anche obbligatoria dei comuni. Il rinnovamento politico, istituzionale e culturale attuato anche con il D.P.R. in oggetto, riguardava non solo gli ambiti politico-amministrativi locali, ma tutto il Paese. L'attuazione del decentramento voluto con il D.P.R. 616/77 ebbe comunque non pochi ostacoli, riassumibili nei seguenti punti:

- a) Scollegamento tra la legislazione statale e le esigenze delle amministrazioni regionali, se pur le regioni stesse non sempre hanno utilizzato strumenti e vie offerte dal sistema giuridico-istituzionale per esprimere i loro poteri legiferatori. La programmazione poi, non è stata volta alla salvaguardia delle autonomie locali, con il risultato che quest'ultima si è trasformata in un "forma integrativa di governo". Mancano poi necessarie riforme, mai varate, indispensabili alla completa attuazione di quelle già varate. A questo si somma la necessità di far quadrare il bilancio dello stato con tagli indiscriminati in una logica finanziaria, che prescinde alla praticabilità delle soluzioni necessarie all'attuazione delle riforme particolareggiate per le diverse autonomie locali.
- b) La "presenza di operatori formati ed inseriti in enti ed organizzazioni burocratici e settoriali, che sin dagli anni '50 determinavano un aumento incontrollato della spesa e fornivano un modello assistenziale completamente inadeguato. I bisogni venivano valutati e soddisfatti non per la loro effettiva essenza, ma in funzione alle logiche gestionali del servizio di appartenenza di coloro che effettuavano la valutazione ed erogavano il servizio. Rimane la rovinosa divisione tra "amministrazione e gestione dei servizi, e la programmazione e la gestione politica dall'altro".
- c) "Dopo il D.P.R.616/77 si è fermato il processo di ricerca e di espansione di nuovi valori e di nuovi modelli, mettendo da parte il potere degli interessi precostituiti, come fattore di un'eventuale controriforma e sopravvalutando il radicamento nella popolazione dei valori di prevenzione, lotta all'emarginazione sociale,

³⁵ Comprendenti per il D.P.R.616/77 la sanità, l'assistenza, la formazione professionale, i musei, le biblioteche di interesse locale, le attività relative al diritto allo Studio, ed i servizi culturali

riabilitazione sociale e sanitaria, partecipazione e decentramento” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*).

- d) Gli amministratori delle autonomie locali hanno accusato grosse difficoltà nella gestione ed attuazione delle riforme: errori nella composizione degli organi delle Ulss, insufficienti supporti per la programmazione e al gestione sia sul piano ideale che metodologico, nessun programma di formazione e confronto per i nuovi dirigenti politici e tecnici, gli operatori e la popolazione, uso delle risorse completamente orientato al passato.
- e) Quanto sopra porta al risultato di una politica di scarso livello nella gestione della cosa pubblica ed ha favorito la logica della spartizione del potere rispetto a quella dell’ottenimento delle finalità del D.P.R.616/77
- f) Anche nelle forze sindacali, “protagoniste del movimento riformatore, è prevalsa la logica dell’attuazione burocratica delle riforme” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*), tendendo a non favorire la mobilità del personale fra ruoli e territori a volte solo per pura difesa di interessi corporativi e personali, conseguenza anche dell’appartenenza ad enti diversi, e preferendo il mantenimento del livello attuale dei servizi di fronte alla minaccia della perdita di qualità per questi ultimi.
- g) “Esistenza negli stessi servizi ed uffici di personale di quattro diverse tipologie di contratti con relative retribuzioni, orari, inquadramenti, con conseguenti situazioni di conflittualità fra dipendenti e dipendenti, con conseguenti problemi nella loro gestione ed utilizzo” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*).
- h) La frammentazione dei comuni e l’esistenza di metropoli questione affrontata in modo inadeguato solo con la preoccupazione di non perdere consensi o potere contrattuale invece di tendere a “creare ambiti e strutture decentrate ottimali alla gestione dei servizi ed alla partecipazione popolare” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*).

Le regioni, che furono molto attive nella fase precedente l’approvazione del D.P.R.616/77 purtroppo non proferirono lo stesso impegno di attuazione successivamente, con interventi poco generalizzati, non tempestivi e coerenti. In questo contesto, assolutamente non sufficiente ad una piena attuazione del decreto, alcuni

interventi attuati costituiscono già una nuova base di riferimento per riprendere e completare il processo di riforma:

- a) La scelta dei comuni quali gestori del comparto dei servizi sociali ha posto la regione in un ambito di competenza in tali materie di pura legislazione e programmazione. Le regioni avevano come primo compito fondamentale, quello di definire le forme istituzionali ed organizzative mediante le quali i comuni avrebbero gestito le funzioni delle quali erano divenuti titolari.
- b) Il D.P.R. prevedeva per la sua completa attuazione di varie leggi, che subito non vennero, il momento socio-politico vedeva grande interesse per l'ambito sanitario, e l'entità delle Province non aveva ancora una definizione chiara e completa: in questo contesto il processo di riforma è progredito comunque su tutto il territorio nazionale seppur in modo disomogeneo e con grandi rallentamenti.
- c) "Le regioni erano chiamate all'emanazione di numerose leggi di riordino implicanti deleghe e decentramento da un lato e riorganizzazione dell'amministrazione regionale dall'altro" (*Gruppo di lavoro "Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*). Compito assai oneroso se si tiene conto che erano passate in capo alle regioni anche numerose competenze provenienti dallo Stato e dagli enti disciolti, a fronte di una forza lavoro con formazione ed esperienza non in linea con gli obiettivi che le regioni di dovevano dare. Personale, come suddetto, di difficile gestione per mobilità, per gestione giuridica ed economica difficilmente organizzabile; tale risorsa si trasformava, date queste condizioni, in un ulteriore appesantimento e costo³⁶.
- d) Nel processo di riordino, vanno citate "alcune leggi emanate da alcune regioni sulle funzioni assistenziali, sulle Ipab, e sul "fondo sociale", leggi che assumono particolare ed ulteriore rilievo in assenza di una legge quadro dell'assistenza" (*Gruppo di lavoro "Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*). Tali provvedimenti, seppur tentano una risposta locale al riordino delle competenze tra stato e regioni, rischiano di incorporare scelte fundamentalmente settoriali.

³⁶ "Si tenga conto che in tale periodo si attuava l'accordo collettivo di lavoro e le relative code contrattuali, le quali davano per espresso volere degli organi rappresentativi dei lavoratori e delle amministrazioni regionali, maggior rilievo all'aspetto economico, senza tener conto alla necessità di una riorganizzazione conseguenza della politica di delega delle funzioni operative e di sviluppo conferite alle regioni" (*Gruppo di lavoro "Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*).

e) Altre regioni hanno addirittura predisposto, “pur in assenza di quadri di riferimento nazionali, piani globali di riordino socio-sanitario, cui ci si è potuti riferire anche in sede di elaborazione di piani di intervento per le stesse materie. Rompendo con vecchie tradizioni prevalenti, si sono presentate alcune situazioni di confronto con gli enti locali territoriali e con le forze sociali che hanno assunto un rilievo sostanziale portando alla revisione di indirizzi e metodologie previste dalle bozze di piano regionale, anche se permangono a livello regionale logiche accentratrici” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*), poco disponibili a diffusi e sostanziali coinvolgimenti nei momenti cruciali della programmazione e legislazione.

A seguito, quindi dell’emanazione del D.P.R.616/77 gli “enti locali assieme ai nuovi compiti non hanno ricevuto tutte le risorse necessarie per farvi fronte e che su di essi rimane sempre continua la pressione delle situazioni contingenti da affrontare immediatamente; non è facile cambiare cioè la “quota in corsa” e non meraviglia perciò che le forze politiche locali non siano ancora riuscite, in linea generale, a recepire le reali istanze di rinnovamento espresse dal D.P.R.616/77, che si potrebbero riassumere nel riappropriarsi completamente della politica sociale territoriale, programmandola e gestendola in modo globale, con qualità ed attenzioni nuove, in particolare con riguardo alle possibilità offerte dalla partecipazione dei cittadini” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*). La scelta di istituire le ulss, quali enti autonomi di gestione, ha in realtà condizionato le forze politiche locali nel loro ruolo, permettendo solo azioni di carattere frammentario e puramente quantitativo, talvolta con sprechi economici senza alcuna attenzione alla qualità determinante per le esigenze della collettività. “L’estraneità delle problematiche sanitarie a livello comunale ha dato modo a livello sindacale e contrattuale si rilevino forti spaccature che impediscono di ricondurre tutto il personale ad un’unica tipologia contrattuale, seppur la riproporzione contrattuale separata ha riunito sotto il contratto unico della sanità ben cinque tipologie contrattuali, con problematiche comunque non risolte, e mantenendo anzi ingrandendo le divergenze già enormi tra il comparto della sanità e quello più propriamente degli enti locali” ” (*Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*). La volontà di un comune obiettivo tra sistema delle autonomie, ed organizzazioni sindacali esiste ed è quella di definire i livelli contrattuali in un rapporto effettivamente alla pari tra Stato centrale e sistema delle autonomie da una parte ed organizzazioni sindacali

dall'altra³⁷. In questa fase il sindacato non ha potere di replica: viene relegato dallo stato a puro spettatore, con la sola facoltà di registrare i fatti. La necessità è che, pur conducendo trattative separate per sanità ed enti locali, si addivenga a conclusioni similari almeno su questioni quali inquadramento, orario di lavoro, valore dei livelli. La "portata innovativa del D.P.R.616/77 ha portato cambiamenti anche sul piano dell'organizzazione del lavoro: dal punto di vista socio-sanitario il cambiamento si sostanzia nella definizione del distretto, con tutte le valenze positive che una simile scelta organizzativa comporta. Innanzitutto questa innovazione richiede maggiore professionalità al personale, incentrata in una capacità di analisi approfondita e critica dei bisogni ed una ricerca intelligente e partecipata di soluzioni non frammentarie rispetto alle diverse componenti dello stato di bisogno, fondata prioritariamente sull'insieme delle risorse locali" " (*Gruppo di lavoro "Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61*); Quindi ruolo fondamentale è quello della formazione del personale e dell'aggiornamento continuo, e soprattutto globale, non incentrato solo alla figura dell'operatore ma in uno spettro più vasto tutti i soggetti che partecipano in vario modo alla elaborazione, gestione e verifica dell'attività sociale. In tale contesto diventa necessaria la ricerca di un più fattivo rapporto-confronto tra le organizzazioni sindacali ai vari livelli e le diverse forme di partecipazione non sempre necessariamente rappresentate dal mondo del lavoro organizzato; vanno riviste le forme di coinvolgimento del sindacato ai vari livelli di gestione che in molti casi hanno creato ostacoli ad un confronto ed ad una dialettica tra le parti. Infine occorre evidenziare che negli anni a seguire l'emanazione del D.P.R.616/77 sono state attuate esperienze innovative realizzate a livello locale. Quali esempi si possono citare i Consorzi socio-sanitari o le trasformazioni di servizi, gli interventi tecnici in psichiatria, nelle scuole o nei servizi di base. Queste furono base per un lavoro sistematico di ricerche con il fine ultimo di portare a compimento quella riforma voluta dal D.P.R. stesso, e che porterà all'emanazione non immediata dei testi normativi riassunti di seguito.

³⁷ D.P.R.761/79: (Indice del decreto in sintesi)- regole per l'inquadramento del personale delle unità sanitarie locali, articolazione dei ruoli, definizione dei ruoli, dotazioni organiche, formazione dei ruoli nominativi, uffici di direzione, disposizioni sullo stato giuridico del personale, norme particolari per i concorsi ad alcune posizioni funzionali iniziali e superiori, valutazione dei servizi e titoli, doveri responsabilità diritti, cessazione dal rapporto d'impiego riammissione in servizio, commissioni per i problemi del personale e diritti sindacali, qualifiche funzionali ed attribuzioni del personale, norme finali e transitorie.

Proseguendo nell'analisi dei testi normativi, il DPCM 16/2/1990 citando nelle premesse l'incostituzionalità dell'art.1 della legge Crispi per contrasto con l'art.38 Cost., stabilisce la possibilità di accertare in capo alle Ipab la sussistenza della personalità giuridica privata per via amministrativa, rifacendosi al suesposto D.P.R.616/77 ed espressamente all'art.14 dello stesso che delega alle regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, concernenti le persone giuridiche di cui all'art.12 del codice civile³⁸ che operino tra l'altro nella materia dell'assistenza e della beneficenza pubblica e le cui finalità statutarie si esauriscano nell'ambito delle regioni ed infraregionali devono essere identificate nelle regioni; la sentenza n.396/88 della Corte costituzionale che richiama ancora il D.P.R.616/77 stavolta all'art.4 interessando il Governo per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato sempre alle Ipab regionali ed infraregionali mediante commissari propri (per garantire uniformità sul territorio di esercizio delle funzioni delegate) definisce il processo di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato per le Ipab suddette. L'iter si riassume come segue:

- 1) "Presentazione della domanda secondo le forme previste dall'art.2 delle disposizioni di attuazione del codice civile³⁹;
- 2) Le regioni provvederanno all'esame delle domande secondo gli ordinari procedimenti tempestivamente;
- 3) Per l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato le istituzioni che continuano ad operare nell'ambito dell'assistenza si debbono accertare: carattere associativo, carattere di istituzione promossa ed amministrata da privati, ispirazione religiosa.
- 4) Per istituzioni a carattere associativo si intendono quelle che presentano i seguenti elementi: costituzione dell'ente per iniziativa volontaria dei soci o di promotori privati; disposizioni statutarie che attribuiscono ai soci un ruolo

³⁸ Art.12 c.c.: "le associazioni, le fondazioni, e le istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto".

³⁹ Art.2 disposizioni attuazione c.c.: "la domanda di riconoscimento di una persona giuridica deve essere accompagnata dalla copia autentica dell'atto costitutivo e dello statuto e da quegli altri documenti che possono, secondo le circostanze servire a dimostrare lo scopo dell'ente ed i mezzi patrimoniali per provvedervi".

qualificante nel governo e nell'amministrazione dell'ente, ovvero che i soci provvedano all'elezione di una quota significativa dei componenti dell'organo collegiale deliberante, l'attività dell'ente venga svolta anche con prestazioni volontarie dei soci.

- 5) La natura privata delle istituzioni e l'amministrazione compiuta da privati si ravvisano se sono presenti i seguenti elementi: atto costitutivo o tavola di fondazione posti in essere da privati, esistenza di disposizioni statutarie che prescrivano la designazione da parte di associazioni o di soggetti privati di una quota significativa dei componenti dell'organo deliberante, che il patrimonio risulti prevalentemente costituito da beni risultanti dalla dotazione originaria o dagli incrementi e trasformazioni della stessa ovvero da beni conseguiti in forza dello svolgimento dell'attività istituzionale.
- 6) Sono considerate istituzioni di ispirazione religiosa quelle per le quali si ravvisino contemporaneamente i seguenti requisiti: attività istituzionale che persegua indirizzi religiosi o comunque inquadri l'opera di beneficenza ed assistenza nell'ambito di una più generale finalità religiosa, collegamento dell'istituzione ad una confessione religiosa, realizzato per il tramite della designazione, prevista da disposizioni statutarie, di ministri del culto, di appartenenti ad istituti religiosi, di rappresentanti di attività o di associazioni religiose ovvero attraverso la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio
- 7) Per il riconoscimento della natura privata, sono comunque considerate di ispirazione religiosa le IPAB per le quali sia stato riconosciuto ai sensi dell'art.25 DPR 616/77 lo svolgimento in modo precipuo di attività inerenti la sfera educativo-religiosa.
- 8) Non sono considerate di natura privata le istituzioni di assistenza e beneficenza già amministrate dagli enti comunali di assistenza (ECA) od in questi concentrati".

Quindi definiti i soggetti destinatari del processo, i requisiti in capo agli stessi, diventa chiaro ed inequivocabile il processo di depubblicizzazione delle IPAB, decentrato in ambito locale, seppur con un grande limite, contenuto nell'ultimo comma del DPCM, riguardante tutte quelle istituzioni già inglobate negli ECA (enti comunali di assistenza) ovvero concentrate in essi e quindi di proprietà degli enti locali.

“Sulla base delle decisioni della Corte Costituzionale più volte ribaditi, degli indirizzi della stessa, del DPCM 16/1990, degli interventi legislativi ovvero amministrativi delle Regioni, della riforma della Pubblica Amministrazione e dall’affermato principio di sussidiarietà⁴⁰, nel 2000 dopo 110 anni di vita, la legge Crispi è stata definitivamente abrogata. Infatti l’art.10 della legge n.328/00 recante “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, prima e, il successivo D.lgs n.207/2001, recante “Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell’art.10 della legge n.328/2000” hanno riformato l’intera materia delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. L’art.10 legge n.328/2000 collocandosi nell’alveo storico-normativo che ha caratterizzato le Ipab ha ribadito, quindi ha riconosciuto, la configurazione giuridica ibrida delle Ipab. La lettera d) del citato art.10, prevede la possibilità della trasformazione delle Ipab in associazioni o in fondazioni di diritto privato, fermo restando il rispetto dei vincoli posti dalle tavole di fondazione e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regola la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi particolari di condizioni statutarie e patrimoniali. A ciò si aggiunga che l’art.10 legge n.328/2000 stabilisce l’inserimento delle IPAB che operano in campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi sociali con la previsione di partecipare alla definizione dei piani di zona, insieme agli altri soggetti istituzionali ed alle organizzazioni non profit. La successiva lettera g) prevede altresì la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni, garantendo comunque la finalizzazione degli stessi allo sviluppo ed al potenziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Il percorso della depubblicizzazione non si ferma. Coerentemente con le disposizioni dell’art.10 legge n.328/2000, il Dlgs 207/2001 riconduce le nuove Ipab a due diverse tipologie: quelle che mantengono la personalità giuridica di diritto pubblico (Aziende pubbliche di servizi alla persona) e quelle che definitivamente a tale personalità abdicano, accedendo quindi alla c.d. depubblicizzazione (fondazioni, associazioni di diritto privato). A prescindere dalla forma giuridica adottata, le Ipab trasformate, che operano prevalentemente nel campo socio assistenziale, sono inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali. Il ruolo e le funzioni delle Ipab nell’ambito della rete dei servizi sono rafforzati dalla previsione del

⁴⁰ Principio di sussidiarietà: attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che da un lato , lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall’altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore.

D.lgs.207/2001 che dispone in capo alle regioni “di disciplinare le modalità di concertazione dei diversi livelli istituzionali con le Ipab, ed in sede di programmazione dei servizi sociali e socio sanitari e di pianificazione territoriale e di priorità di intervento definire:

- a) Le modalità di partecipazione delle Ipab e delle loro associazioni/rappresentanze, alle iniziative di programmazione e gestione dei servizi;*
- b) L’apporto delle Ipab al sistema integrato dei servizi sociali e socio-sanitari;*
- c) Le risorse regionali eventualmente disponibili per potenziare gli interventi e le iniziative delle Ipab nell’ambito della rete dei servizi⁴¹”.*

Dopo aver ribadito che “gli interventi e le attività svolte dalle istituzioni riordinatesi attuano nel rispetto dei principi dettati dalla legge e delle disposizioni regionali”(art.1 comma 2), il decreto prevede inoltre, la possibilità che le Ipab di mera erogazione di rendite possano legittimamente continuare ad operare e che le stesse vengano inserite, al pari delle altre istituzioni, nel sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all’art.22 L.n.328/2000 (art.2 comma 1). Il Dlgs.207/2001 stabilisce che la trasformazione in persone giuridiche di diritto privato debba avvenire con apposita delibera assunta dall’organo competente (solitamente il consiglio di amministrazione), nella forma dell’atto pubblico contenente lo statuto (art.17, comma1). Quest’ultimo potrà anche prevedere:

- a) Le modalità di impiego delle risorse anche a finalità di conservazione valorizzazione ed implementazione del patrimonio;*
- b) La possibilità del mantenimento, della nomina pubblica dei componenti degli organi di amministrazione già prevista dagli statuti, esclusa comunque ogni rappresentanza;*
- c) La possibilità, per le fondazioni, che il consiglio di amministrazione, che deve comunque comprendere le persone indicate nelle originarie tavole di fondazione in ragione di loro particolari qualità, possa essere integrato da componenti designati da enti pubblici e privati che aderiscano alla fondazione con il conferimento di rilevanti risorse patrimoniali o finanziarie;*
- d) La possibilità, per le associazioni, di mantenere tra gli amministratori le persone indicate nelle originarie tavole di fondazione in ragione di loro particolari qualità,*

⁴¹ Dlgs n.207/2001 art.2 co.2

a condizione che la maggioranza degli amministratori sia nominata dall'assemblea dei soci, in ossequio al principio di democraticità.

Con riferimento al sub. b), si precisa che il legislatore delegato ha inteso confermare il principio secondo cui gli enti locali possono conservare, in continuità con la loro presenza storica all'interno delle Ipab, la facoltà di designare alcuni membri all'interno del Consiglio di Amministrazione delle Ipab trasformate in soggetti di diritto privato, senza che questo potere di designazione sia caratterizzato da alcun vincolo di mandato o rappresentanza organica. Lo statuto deve altresì indicare i beni immobili e di beni di valore storico ed artistico destinati dagli istituti e dalle tavole di fondazione alla realizzazione dei fini istituzionali e sono individuate maggioranze qualificate per l'adozione delle delibere concernenti la dismissione di tali beni contestualmente al reinvestimento dei proventi nell'acquisto di beni più funzionali al raggiungimento delle medesime finalità, con l'esclusione di qualsiasi diminuzione del valore patrimoniale da essi rappresentato, rapportato ad attualità (art.17 comma 2). Inoltre, lo statuto può prevedere che la gestione del patrimonio sia attuata con modalità organizzative interne idonee ad assicurare la sua separazione dalle altre attività dell'ente (art.17 comma 3). Disposizioni specifiche sono poi dettate in materia di patrimonio, costituito dai beni esistenti all'atto della trasformazione e dalle successive implementazioni. Ciascuna fondazione/associazione, all'atto della trasformazione è tenuta a provvedere alla redazione dell'inventario, assicurando che sia conferita distinta evidenziazione ai beni espressamente destinati dagli statuti e dalle tavole di fondazione alla realizzazione degli scopi istituzionali (art.18 comma 1). I beni, di cui all'art.17 comma 2, restano destinati alle finalità stabilite dalle tavole di fondazioni e dalle volontà dei fondatori, fatto salvo ogni altro onere o vincolo gravante sugli stessi. Infine il D.lgs. n.207/2001 dispone che gli atti di dismissione, di vendita, o di costituzione di diritti reali su beni delle persone giuridiche private originariamente destinati dagli statuti e dalle tavole di fondazione delle istituzioni alla realizzazione delle finalità istituzionali, sono inviati alle regioni, che ove ritengano la deliberazione in contrasto con l'atto costitutivo o lo statuto, la inviano al pubblico ministero per l'esercizio dell'azione di cui all'art.23 del codice civile⁴². Da quanto descritto in precedenza, si può desumere che la

⁴² Art.23 c.c.: "le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto possono essere annullate su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero. L'annullamento della deliberazione non pregiudica i diritti acquistati dai terzi in buona fede ad atti compiuti in esecuzione della delibera medesima. Il presidente del tribunale o il giudice istruttore, sentiti gli amministratori dell'associazione può sospendere, su istanza di colui che ha proposto l'impugnazione, l'esecuzione della

facoltà riconosciuta alle Ipab di presentare la domanda per la trasformazione in persona giuridica di diritto privato, in specie nella forma della fondazione è, di regola, giustificata dai seguenti elementi:

- 1. Presenza di un patrimonio che, fin dalle sue origini, risulti vincolato al perseguimento di uno scopo di utilità pubblica;*
- 2. Essere frutto di un'iniziativa promossa da privati e riconducibile ad una finalità di natura pubblica e socialmente meritoria di tutela.*

Alla luce dell'evoluzione centenaria delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, oggi l'effettiva natura degli enti in parola deve prendere le mosse dalle disposizioni concrete dedotte negli statuti. Questi ultimi, soprattutto a seguito dell'intervenuta riforma dell'assistenza, costituiscono il punto di riferimento oggettivo e vincolante dell'azione e degli interventi delle ex Ipab, siano esse trasformate in fondazioni di diritto privato o in Aziende pubbliche di servizi alla persona. In questo senso non risulta sufficiente, come invece in passato era invalso, far dipendere la qualificazione della singola Ipab da elementi quali il contributo pubblico ovvero la copertura parziale del bilancio da parte degli enti territoriali. Al contrario, la giurisprudenza della suprema Corte ribadisce la necessità di operare una ricognizione "caso per caso" per poter valutare la specifica natura dell'Ente non ritenendo sufficienti qualifiche a mezzo di atto amministrativo ovvero l'applicazione ai dipendenti di un accordo collettivo stipulato dagli enti locali. E forse proprio questo orientamento può rappresentare l' "interpretazione autentica" dell'art.10 legge n.328/2000, con il quale si è inteso sostenere il processo di trasformazione delle Ipab. Queste istituzioni infatti nonostante la "pubblicizzazione forzata" operata dalla legge Crispi del 1890, non sono mai state in verità enti pubblici "puri". Da questa affermazione si evince che in funzione della natura giuridica delle ex Ipab, ovvero delle Ipab ancora esistenti sul territorio italiano occorre partire per analizzare le peculiarità dei rapporti di lavoro in esse nati, e tutt'ora esistenti" (Alceste Santuari: Tondi Della Mura – Corrà)..

CAPITOLO TERZO: LA RIFORMA DELLE IPAB, I RAPPORTI DI LAVORO

3.1 La riforma delle Ipab: enti con personalità giuridica di diritto pubblico. I rapporti di lavoro

deliberazione impugnata, quando sussistono gravi motivi. Il decreto di sospensione deve essere motivato ed p notificato agli amministratori. L'esecuzione delle deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume può essere sospesa anche dall'autorità governativa".

Dalla disamina legislativa effettuata, chiaro è ormai che le Ipab, nella loro accezione originaria voluta dalla legge Crispi del 1890, non hanno più ragione d'essere. La tendenza legislativa nazionale e locale, spinge per una diversa organizzazione e natura che, a seconda delle scelte, può portare al riconoscimento della personalità giuridica privata o pubblica. Questa scelta ha ineluttabili conseguenze nella normativa applicabile ai rapporti di lavoro, nonché alle effettive forme giuridiche di rapporto che si possono instaurare. Nel caso di specie, le Ipab che hanno "scelto" la via della trasformazione in Apsp, Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, e quelle che hanno mantenuto, sino a future decisioni regionali in materia, la forma ibrida di Ipab, vedono la loro organizzazione disciplinata dall'ordinamento regionale, hanno autonomia statutaria, gestionale e patrimoniale, contabile e finanziaria nell'ambito delle norme e dei principi stabiliti dalla normativa regionale, non hanno fini di lucro. La struttura organizzativa di una Apsp prevede oltre ad un organo assembleare (del quale fanno parte soci individuati solitamente in altri enti territoriali) che ha il compito di fissare gli obiettivi di indirizzo politico, un amministratore unico nominato dall'assemblea stessa. L'assemblea è un organo permanente non soggetto a scadenze temporali, ma sottoposto a variazioni nella compagine solo a seguito di mutamenti nella titolarità delle cariche di Sindaco e Presidente dei soci Enti pubblici territoriali⁴³. L'assemblea ha un presidente non remunerato che ha compito di formulare l'ordine del giorno delle sedute, convocare e presiedere le sedute dell'assemblea, redigere e sottoscrivere i verbali e le deliberazioni dell'assemblea ed adottare ogni altro atto necessario al funzionamento dell'assemblea. Il Presidente decade principalmente in caso di sopravvenute elezioni degli organi del Comune in cui ha sede, e compete al Sindaco. E' amministrata da un amministratore unico, nominato dall'assemblea dei soci fuori dal proprio seno, ma con qualificata competenza in materia di servizi alla persona e qualificata competenza tecnica. Dura in carica 5 anni ed è rieleggibile una sola volta. Ha la rappresentanza legale dell'Apsp. È l'amministratore unico che nomina il direttore. La struttura degli organi di indirizzo politico delle Ipab non ancora trasformate in Apsp, è sostanzialmente simile a quella di queste ultime; l'organo politico è di elezione comunale per le Ipab con sede in territori comunali, solitamente formato da 5 membri, i quali nella prima seduta eleggono al loro interno il presidente; quest'ultimo ha le stesse funzioni del presidente dell'Asps. Non esiste nelle Ipab un'assemblea dei soci. Non è previsto un amministratore unico.

⁴³ Statuto Azienda pubblica di servizi alla persona città di Bologna

Analizzando la struttura degli uffici e del personale delle Apsp⁴⁴, all'apice dell'organizzazione vi è il direttore, nominato dall'amministratore unico a seguito di selezione effettuata con procedura ad evidenza pubblica, anche al di fuori della dotazione organica dell'Apsp, con le modalità e secondo i criteri stabiliti dal regolamento interno sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. La durata del contratto è rinnovabile, ma non può essere superiore a quella dell'amministratore unico che lo ha nominato. Il rapporto di lavoro del direttore, deve essere esclusivo. Il trattamento economico del direttore è stabilito nel rispetto dei criteri regionali, del regolamento interno sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ed è definito dall'amministratore unico con atto motivato, seppur sempre nell'ambito di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali del comparto Regione ed Autonomie locali per il personale dirigenziale apicale degli enti. In caso di assenza del direttore l'amministratore unico designa il vicario in base a quanto previsto dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. L'operato del direttore è valutato dall'amministratore unico in base agli obiettivi annuali di gestione e di quelli previsti nel mandato di incarico. È lo stesso amministratore che in caso di gestione in disavanzo o in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, revoca o risolve il contratto del direttore. Nelle Ipab l'organo di vertice gestionale è il direttore, il quale, mancando l'amministratore delegato, veniva assunto mediante selezione effettuata sempre con procedura ad evidenza pubblica, con le modalità ed i criteri stabiliti dal regolamento interno sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, a tempo indeterminato in conformità a quanto disposto dai contratti collettivi nazionali del comparto Regioni ed Autonomie Locali. Allo stesso vengono affidati degli obiettivi gestionali annuali, derivanti dall'approvazione del piano della performance, ed è valutato da un organismo indipendente di valutazione nominato con delibera dal Consiglio di amministrazione. In funzione al grado di raggiungimento viene erogato il premio di risultato⁴⁵. Rispetto i vari livelli di personale presenti, l'azienda di servizi alla persona si avvale di personale dipendente e delle altre forme di collaborazione previste

⁴⁴ Statuto Azienda pubblica di servizi alla persona città di Bologna

⁴⁵ Art.21 D.lgs.165/2001 e smi (testo di legge): "il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al titolo II del D.lgs. di attuazione della legge n.15/2009 (comma così sostituito dall'art.14 del D.lgs.150/2009) in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 del presente decreto, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo".

dalla normativa vigente; essendo i soci dell'azienda, altri enti pubblici territoriali, essi possono conferire servizi, ed anche del personale messo a disposizione per l'erogazione dei servizi stessi. Il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'azienda è regolato sempre dal Contratto collettivo di Lavoro nazionale del comparto Regione ed autonomie locali, dal Codice Civile ed è oggetto di contrattazione decentrata nelle materie ad essa riservate. Le procedure di selezione e di avviamento al lavoro, i requisiti di accesso e le modalità di assunzione agli impieghi presso l'Apsp sono disciplinati mediante il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 165/2001⁴⁶. La disciplina del personale è la stessa anche per le Ipab, facendo riferimento sia al regolamento interno sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (atto interno di ogni ente adottato autonomamente), della contrattazione integrativa decentrata e del contratto collettivo nazionale del comparto regioni ed autonomie locali e del D.Lgs. 165/2001 e smi.

Partendo da una disamina della normativa nazionale, ovvero dal D.Lgs.165/2001, sarà possibile individuare le aree in cui la disciplina dei rapporti di lavoro lascia maglie larghe, tali per cui vi è lo spazio per le peculiarità proprie di quest'ambito che discendono dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali del comparto Regioni ed Autonomie locali, ma ancor di più dall'inserimento degli accordi della contrattazione decentrata integrativa che si inseriscono ove le disposizioni del contratto collettivo nazionale di comparto lo prevedono.

All'art.1 del D.lgs. 165/2001⁴⁷ si definiscono finalità ed ambito di applicazione del decreto, stabilendo che vi rientrano "autonomie locali, regioni, province autonome nel rispetto dell'art.97 Cost.⁴⁸" Viene definito cosa si intende per amministrazioni pubbliche (tutte le amministrazioni dello Stato) includendovi anche gli enti pubblici non economici nazionali, regionali, e locali, l'ARAN, e sino alla revisione organica della disciplina di settore il CONI. L'articolo fa anche riferimento all'art.117 cost. statuendo che i principi

⁴⁶ Statuto Azienda pubblica di servizi alla persona città di Bologna

⁴⁷ D.Lgs.165/2001: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

⁴⁸ Art.97 Costituzione: "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci, e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

dettati dal decreto debbono definirsi fondamentali, e le regioni debbono attenersi ad essi pur nel rispetto delle peculiarità dei propri ordinamenti⁴⁹. L'art.2 definisce l'autonomia delle pubbliche amministrazioni di dotarsi di atti organizzativi interni che stabiliscano la struttura e l'operatività propria degli uffici, individuando quelli di maggiore rilevanza, ed i modi di conferimento della titolarità degli stessi, determinando le dotazioni organiche complessive. Il decreto elenca una serie di criteri per definire gli aspetti della propria organizzazione, il tutto nel rispetto della disciplina del trattamento dei dati personali. Il decreto richiama poi, per la disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il "Capo I, titolo II, del Libro V del codice civile⁵⁰ e le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, *fatte salve*, le diverse disposizioni contenute nel decreto in esame che costituiscono disposizioni a carattere imperativo". Il secondo comma dell'art.2 contiene già da subito un'importante deroga, che già lascia spazio alla contrattazione collettiva in quanto riporta che "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, *possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge*⁵¹". Il comma 3, definisce che i rapporti individuali di lavoro sono disciplinati contrattualmente, mentre i contratti collettivi sono stipulati in base alle regole definite dal titolo III del D.lgs.165/2001 stesso. "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi" e salvo i casi in cui non si raggiunga accordo, per la contrattazione collettiva integrativa l'amministrazione può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione". Nel caso in cui a seguito della graduatoria annuale delle performance delle amministrazioni pubblicata da ARAN, "la contrattazione nazionale definisce le modalità di ripartizione delle risorse per al contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito assicurando l'invarianza complessiva dei relativi oneri nel comparto o nell'area di contrattazione"; altresì non entra in gioco la contrattazione

⁴⁹ Art.117 Cost.: "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.....(omissis)....sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro..."(omissis)

⁵⁰ Capo I titolo II libro V codice civile: Libro V del Lavoro, titolo I della disciplina delle attività professionali, capo I disposizioni generali

⁵¹ Art.1 legge n.15/2009: "il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del D.Lgs.165/2001 è sostituito dal seguente...." Testo di legge (omissis) Art.33 D.lgs. n.150/2009: modifiche all'art.2 D.lgs. 165/2001

collettiva nei casi di tutela delle retribuzioni (art.47 procedimento di contrattazione collettiva)⁵². Ad integrazione della materia delle retribuzioni resta la copertura residuale del contratto individuale di lavoro stipulato da ogni singolo dipendente. Quindi tutta la materia delle retribuzioni cessa di esser competenza delle amministrazioni singole ma rientra nella contrattazione collettiva al fine di creare omogeneità e parità di trattamento economico tra i vari livelli di categoria. Il decreto 165/2001 stabilisce poi che il personale in regime di diritto pubblico (magistrati, vigili del fuoco ecc.), funzioni e responsabilità, potere di organizzazione, dotazioni organiche e disciplina degli uffici, disposizioni in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, gestione delle risorse umane, formazione del personale, costo del lavoro, risorse finanziarie e controlli, partecipazione sindacale (prettamente disciplinata dai contratti collettivi nazionali)⁵³. Le cariche dirigenziali sono suddivise in due fasce previste dall'art.23⁵⁴ del decreto in esame. Indipendentemente dalla fascia di appartenenza, la responsabilità dirigenziale, si estende, non solo al raggiungimento dei risultati propri, ma anche a quelli dei dipendenti a lui sottoposti (comma 1 bis, art.21). La responsabilità si desume dalla "colpevole violazione del dovere di vigilanza, sul rispetto, da parte appunto del personale assegnato ai propri uffici, degli standard qualitativi e quantitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'art.13 del D.Lgs. di attuazione della legge n.15/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"⁵⁵, ed in tal caso "la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il comitato dei garanti, in relazione

⁵² Art.47 Testo Unico pubblico impiego: Titolo III Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale

⁵³ Art.9 D.Lgs.165/2001: testo di legge.

⁵⁴ Art.23 D.Lgs. 165/2001: "In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l'eventuale specificità tecnica. I dirigenti di seconda fascia vengono assunti mediante concorso per esami indetto da ogni singola amministrazione, possono passare in prima fascia dopo cinque anni di dirigenza in seconda senza esser incorsi in mancato raggiungimento degli obiettivi, inosservanza delle direttive a lui imputabili (art.28 e art.21 D.Lgs. 165/2001)"

⁵⁵ Art.13 D.Lgs.150/2009: "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. In attuazione dell'art.4 comma 2 lettera f della legge n.15/2009, è istituita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata "Commissione", che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione ed in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e al visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, sull'attività svolta". (Omissis)

alla gravità della violazione, di una quota crescente fino all'ottanta per cento"⁵⁶. Il dirigente ha diritto alla mobilità: l'art.30 del D.Lgs.165/2001 disciplina le modalità, ma i contratti o accordi collettivi nazionali disciplinano, secondo il criterio della continuità dei rapporti e privilegiando la libera scelta del dirigente, gli effetti connessi ai trasferimenti ed alla mobilità in generale in ordine al mantenimento del rapporto assicurativo con l'ente di previdenza, al trattamento di fine rapporto ed allo stato giuridico legato all'anzianità di servizio ed al fondo di previdenza complementare.

La legge n.145/2002 ha introdotto per il pubblico impiego disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato. A seguito di tale legge è stato introdotto nel D.Lgs.165/2001 un ulteriore articolo (23 bis) il quale sancisce che "in deroga all'art.60 TU disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al D.P.R.n.3/1957, i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, e gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato, sono collocati, salvo motivato diniego dall'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti ed organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale. Resta ferma la disciplina vigente in materia di collocamento fuori ruolo nei casi consentiti. L'aspettativa comporta in mantenimento della qualifica posseduta. E' sempre ammessa la ricongiunzione dei periodi contributivi a domanda dell'interessato, ai sensi della legge n.29/1979 presso una qualsiasi delle forme assicurative nelle quali abbia maturato gli anni di contribuzione⁵⁷". Lo svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni, deve avvenire in concomitanza con "il periodo di collocamento in aspettativa per un periodo comunque non superiore a 5 anni durante i quali non è computabile alcun periodo a titolo di trattamento di quiescenza e previdenza". Il personale su esposto non può esser posto in aspettativa per lo svolgimento di attività o incarichi presso soggetti privati o pubblici se:

⁵⁶ Art.22 D.lgs 165/2001 Comitato dei garanti: "i componenti, nel rispetto del principio di genere, sono nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Comitato dura in carica tre anni e l'incarico non è rinnovabile. Il comitato dei Garanti è composto da un Consigliere della Corte dei conti, designato dal suo Presidente, e da quattro componenti designati rispettivamente, uno dal Presidente della Commissione di cui all'art.13 del Dlgs.150/2009, uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di cui uno almeno appartenente agli organismi indipendenti di valutazione...."(Omissis).

⁵⁷ Comma così modificato dall'art.44 del D.Lgs. n.150/2009

- a) “Il personale, nei due anni precedenti, è stato addetto a funzioni di vigilanza, di controllo ovvero, nel medesimo periodo di tempo, ha stipulato contratti o formulato pareri o avvisi su contratti o concesso autorizzazioni a favore di soggetti presso i quali intende svolgere attività. Ove l'attività che si intende svolgere sia presso un'impresa, il divieto si estende anche al caso in cui le predette attività istituzionali abbiano interessato imprese che, anche indirettamente, la controllano o ne sono controllate, ai sensi dell'art.2359 cc.⁵⁸;
- b) Il personale intende svolgere attività in organismi ed imprese private che, per loro natura o per la loro attività, in relazione alle funzioni precedentemente esercitate, possa cagionare nocimento all'immagine dell'amministrazione o compromettere il normale funzionamento o l'imparzialità”.

L'attività del personale soggetto a questa particolare mobilità viene regolata “sulla base di appositi protocolli di intesa tra le parti, comportanti anche la definizione di singoli progetti di interesse specifico delle amministrazioni”. Tali protocolli disciplinano aspetti quali modalità di inserimento, onere per la corresponsione del trattamento economico da porre a carico delle imprese destinatarie, nel caso di assegnazione temporanea ad imprese private, i predetti protocolli “possono prevedere l'eventuale attribuzione di un compendio aggiuntivo, con oneri a carico delle imprese medesime”. Tale periodo è valutabile in caso di avanzamenti di carriera. Il decreto legislativo n.150/2009 ha poi integrato l'aspetto del trattamento economico dei dirigenti prevedendo che lo stesso è “determinato dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, e che il trattamento accessorio collegato ai risultati sia pari almeno al trenta per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'omnicomprensività”. Infine si introduce l'incremento progressivo della componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto sopra indicato (trenta per cento della retribuzione complessiva) da parte

⁵⁸ Art.2359 cc.: “Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone dei voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie ed a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo della società ha azioni quotate in borsa”.

dei disposti dei contratti collettivi nazionali, entro la tornata successiva di contrattazione a quella decorrente dal 01/01/2010.

Un aspetto di grande attualità è il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse trattato dall'art.30 del D.Lgs.165/2001. "La mobilità tra amministrazioni è strumento per la copertura di posti vacanti mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti ad una qualifica corrispondente a quella da ricoprire. Il dipendente deve aver fatto richiesta di mobilità e deve aver ottenuto l'assenso dell'amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni che intendono avvalersi di tale strumento debbono pubblicare sul proprio sito istituzionale per almeno trenta giorni, un bando in cui specificano i posti che intendono ricoprire attraverso il passaggio diretto di personale tra amministrazioni con indicazione dei requisiti da possedere. I dipendenti possono poi esser trasferiti all'interno della stessa amministrazione, o previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione in sedi collocate nel territorio dello stesso Comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede in cui sono adibiti⁵⁹". Sono inoltre stabiliti "criteri, mediante Decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione con le confederazioni sindacali rappresentative, e previa intesa, ove necessario, in sede di conferenza unificata di cui all'art.8 del D.Lgs.n.281/97⁶⁰ per realizzare i processi di mobilità anche con passaggi diretti di personale tra le amministrazioni senza preventivo accordo, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico". Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è creato un "fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale presso le pubbliche amministrazioni con una dotazione di 15 milioni di euro per il 2014 e di 30 milioni di euro per il 2015. I criteri di utilizzo e le modalità di gestione delle risorse del fondo sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. In prima istanza il fondo sarà utilizzato per l'ottimale funzionamento degli uffici giudiziari, che

⁵⁹ Art.30 D.Lgs. n.165/2001 testo: "Non si applica il terzo periodo del primo comma dell'art.2103 del codice civile: il mutamento di mansioni è accompagnato, ove necessario, dall'assolvimento dell'obbligo formativo, il cui mancato adempimento non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni".

⁶⁰ Art.8 D.Lgs.281/97: "la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni". (omissis)

presentino rilevanti carenze di personale e conseguentemente alla piena applicazione della riforma delle province di cui alla legge n.56/2014⁶¹. E' fatto comunque sempre obbligo alle amministrazioni, "prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, attivare le procedure di mobilità di cui sopra, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio". Il trattamento economico dei dipendenti trasferiti è il medesimo previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione. L'art.31 del D.Lgs.165/2001 disciplina un caso particolare di mobilità, che verrà richiamato in avanti nella disamina delle varie ipotesi di trasformazione delle Ipab e dei relativi destini dei rapporti di lavoro, che disciplina il "passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento d'attività: fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici, o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'art.2112 cc⁶². e si osservano le procedure di informazione e consultazione di cui

⁶¹ Legge n.56/2014: "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni."

⁶² Art.2112 cc.: "Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda" – in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano. Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli art.410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro. Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione di produce esclusivamente fra i contratti collettivi di medesimo livello. Ferma restando la facoltà di recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica, nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le sue dimissioni con gli effetti di cui all'art.2119 cc. primo comma. Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza fini di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte d'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento. Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione, tra appaltante ed appaltatore opera un regime di solidarietà di cui all'art.29 comma 2 del D.Lgs.276/2003."

all'art.47, commi da 1 a 4 della legge n.428/1990⁶³". Per la gestione del personale eventualmente in esubero, in disponibilità vi sono obblighi di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica, e per lo stesso vengono redatti appositi elenchi, dopo l'inserimento nei quali il dipendente, dalla data di collocamento in disponibilità ha diritto ad "un'indennità pari all'ottanta per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi". La spesa relativa grava sul bilancio dell'amministrazione di appartenenza sino al trasferimento ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità di cui sopra. Le amministrazioni aventi personale in disponibilità non potranno effettuare assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a 12 mesi, se non provano che vi è impossibilità di ricollocare il personale in mobilità, iscritto nell'apposito elenco.

Le Ipab, come tutti gli enti pubblici, possono addivenire all'assunzione di personale con contratto individuale di lavoro:

- 1) "Tramite procedure selettive, conformi di principi di seguito esposti, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- 2) Mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche ed i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità".

Gli obblighi di assunzione di cui alla legge n.68/1999 vengono onorati mediante "assunzione degli iscritti alle liste di collocamento sempre ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità dell'invalidità con le mansioni da

⁶³ Art.47 legge n.428/90 Testo vigente: " il testo vigente ha escluso dalla lista delle situazioni che consentono di disapplicare l'art.2112cc. il riferimento alle aziende o unità produttive delle quali sia stato accertato lo stato di crisi aziendale, esclusione, però che ha avuto portata solo parziale, nel senso che il legislatore del 2009, ha stabilito che nei casi di crisi dell'impresa è comunque possibile stipulare un accordo sindacale con cui sono definiti i limiti entro i quali trova applicazione l'art.2112cc. Nuove variazioni, poi risultano apportate a decorrere dal 12/8/2012 dall'art.47 bis della legge 134/2012, di conversione del Decreto legge n.83/2012 che consentono, come per le imprese caratterizzate dalla CIGS, di stipulare un accordo sindacale con cui sono definiti i limiti entro i quali trova applicazione l'art.2112cc., anche ai casi di impresa interessata da una dichiarazione di apertura della procedura di concordato preventivo e d'impresa caratterizzata dall'omologazione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti".

svolgere". I principi cui le procedure di reclutamento delle pubbliche amministrazioni debbono conformarsi sono sinteticamente i seguenti:

- a) "Adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento per garantire imparzialità, economicità e celerità di espletamento;
- b) Adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali;
- c) Rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- d) Decentramento delle procedure di reclutamento
- e) Composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali".

Inoltre è possibile per le amministrazioni pubbliche, nel "rispetto della programmazione triennale del fabbisogno ed entro il limite massimo del cinquanta per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della vigente normativa ovvero nel principio del contenimento della spesa del personale, secondo i rispettivi regimi limitativi, previo espletamento (per le amministrazioni interessate) della procedura descritta in seguito, avviare procedure per il reclutamento mediante concorso pubblico:

- a) Con riserva dei posti, nel limite massimo del quaranta per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;
- b) Per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando". (*art.35 D.Lgs.165/2001*)

"Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalle data di pubblicazione. Sono

fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti dalle leggi regionali. Il principio di parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato⁶⁴. (*art.35 D.Lgs.165/2001 comma 5*)

Le limitazioni all'accesso ai pubblici uffici sono elencate nell'art.35 bis del D.Lgs.165/2001. Il dispositivo dell'articolo recita come segue: "Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del titolo II del libro secondo del codice penale⁶⁵:

- a) Non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) Non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzione di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- c) Non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere".

Importante, in un momento di difficoltà del settore del Welfare, la possibilità per gli enti pubblici quali le Ipab, poter ricorrere a strumenti sul mercato del lavoro che permettano

⁶⁴ "Art.35 comma 5ter D.lgs. 165/2001 così come modificato dall'art.3 comma 87 della legge n.244/2007, poi modificato dall'art.51 del D.lgs.n.150/2009".

⁶⁵ Capo I titolo II del libro secondo del Codice Penale: "Dei delitti contro la pubblica amministrazione": Riassunto "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione: per possesso di disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria...peculato, malversazione a danno di privati, peculato mediante profitto dell'errore altrui, malversazione ai danni dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, Concussione, pene accessorie, corruzione per esercizio della funzione, circostanze aggravanti, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, Corruzione di persona incaricata in un pubblico servizio, pene per il corruttore, istigazione alla corruzione, peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione ed istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità Europee e di Stati esteri, confisca, abuso d'ufficio, circostanze attenuanti, interesse privato in atti d'ufficio, rivelazione ed utilizzazione segreti d'ufficio, eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi, o degli atti di autorità, rifiuto di atti d'ufficio, Omissione, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, abbandono collettivo di pubblici uffici, impegni, servizi o lavori, sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa, violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa".

una certa flessibilità. L'art.36 del D.Lgs.165/2001 prevede quali "forme contrattuali di assunzione, oltre al classico contratto di lavoro a tempo indeterminato a seguito di svolgimento di prove concorsuali, anche le forme di lavoro previste dal codice civile e dalle leggi vigenti solo per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale. Le amministrazioni definiscono le necessità organizzative che impongono il ricorso a forme flessibili di assunzione, ma i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro ed il lavoro ed il lavoro accessorio⁶⁶. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. Per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo del D.Lgs.165/2001 n.36, sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato⁶⁷". Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di comunicare ogni anno un analitico rapporto al Dipartimento della funzione pubblica sull'utilizzo del lavoro flessibile ed anche sull'utilizzo di lavoratori socialmente utili, al fine di combattere abusi nell'utilizzo di questa forma di lavoro. La stipula di

⁶⁶ D.Lgs.276/2003 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n.30" art.70: "Prestazioni di tipo accessorio rese da particolari soggetti" per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne nell'ambito:

- a) Di piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini ed alle persone anziane, ammalate o con handicap;
- b) Dell'insegnamento privato supplementare;
- c) Dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti;
- d) Della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;
- e) Della collaborazione con enti pubblici ed associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

Le attività lavorative di cui al comma 1, anche se svolte a favore di più beneficiari, configurano rapporti di natura meramente occasionale ed accessoria, intendendosi per tali le attività che coinvolgono il lavoratore per una durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare e che, in ogni caso, non danno complessivamente luogo a compensi superiori a 3 mila € sempre nel corso dell'anno solare. Altri riferimenti normativi per il lavoro accessorio sono D.Lgs.n368/2001 sul lavoro a tempo determinato, D.L. n.726/1984 "Misure urgenti a sostegno ed ad incremento di livelli occupazionali", D.L.n.299/1994 "Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali", D.L. n.276/2003 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge n.30/2003"

⁶⁷ "E' possibile l'applicazione dell'art.3 comma 61, terzo periodo legge n.350/2003 (in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'art.9 della legge n.3/2003, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate, nel rispetto delle limitazioni e delle procedure di cui ai commi da 53 a 71, possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate) ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato".

contratti di lavoro determinato posti in essere avverso il disposto del comma 5 dell'art.36 in esame, costituiscono fattispecie di danno erariale, e sono nulli. "Il dirigente che operi in violazione di tali disposizioni è responsabile della sua condotta ex art.21 del medesimo decreto e non può essergli erogata la retribuzione di risultato". L'accesso a posto pubblico tramite concorso, prevede, a partire dal 1/1/2000 che i concorrenti siano valutati sulle conoscenze dell'utilizzo dei sistemi informatici di base e più conosciuti, e nella conoscenza di almeno una lingua straniera.

Nei rapporti di lavoro pubblici, fondamentale, è il ruolo della contrattazione collettiva e dei rappresentanti sindacali. "La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, e le materie relative alle relazioni sindacali". Non fanno parte delle materie d'ambito della contrattazione collettiva, l'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'art.9 del presente decreto in esame⁶⁸, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca di incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'art.2 comma 1 lettera c) della legge n.421/1992⁶⁹. "Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge⁷⁰". "Tramite appositi accordi con l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli art.41 comma 5 e 47 del D.Lgs.165/2001, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, sono definiti fino ad un massimo di quattro comparti di contrattazione

⁶⁸ Art.9 D.Lgs. 165/2001 rif.art.5 "poteri di organizzazione: informativa alle rappresentanze sindacali, ovvero in caso di misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'art.9."

⁶⁹ Art.2 comma 1 lettera c) legge n.421/1992 " Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale": Pubblico impiego- prevedere l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti, cui si applica la disciplina di cui al presente articolo, escluse le controversie riguardanti il personale di cui alla lettera e) (magistrati ordinari ed amministrativi, agli avvocati e procuratori dello stato, al personale militare e delle forze di polizia, al personale delle carriere diplomatica e prefettizia) e le materie di cui ai numeri da 1 a 7 (responsabilità giuridiche dei singoli operatori, modi di conferimento organi e uffici, principi di organizzazione uffici, procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro, ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva, libertà di insegnamento, responsabilità ed incompatibilità tra impiego pubblico ed altre attività, divieto di cumulo di impieghi ed incarichi pubblici) della presente lettera, alla giurisdizione del giudice ordinario secondo le disposizioni che regolano il processo del lavoro, partire dal terzo anno successivo alla emanazione del decreto legislativo, e comunque non prima del compimento della fase transitoria di cui alla lettera a); la procedibilità del ricorso giurisdizionale resta subordinata all'esperimento di un tentativo di conciliazione, che, in caso di esito positivo, si definisce mediante verbale costituente titolo esecutivo. Sono regolate con legge, ovvero sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie..."(omissis)

⁷⁰ Modifica così inserita dall'art.54 del D.Lgs.n.150/2009.

collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Un' apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale specifica, riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'art.15 del D.Lgs. n.502/1992 e smi⁷¹. Nell'ambito dei comparti di contrattazione, possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità" (*art.40 D.Lgs.165/2001 comma 2*). La contrattazione collettiva disciplina, "in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e le durate dei contratti collettivi nazionali ed integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza tra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa (così anche nelle IPAB), nel rispetto dell'art.7 comma 5⁷², e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'art.45 comma 3⁷³. A tal fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione". (*art.40 comma 3-bis D.L.gs.165/2001*) La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni quali, enti del servizio sanitario nazionale, comuni, enti locali non profit ecc., le modalità di utilizzo

⁷¹ Art.15 D.Lgs.502/1992: "la dirigenza sanitaria ha un unico ruolo distinto per profili professionali, in un unico livello. E' la contrattazione collettiva nazionale che fissa i criteri per graduare le funzioni dirigenziali, nonché assegnazione, valutazione, verifica degli incarichi per l'attribuzione del relativo trattamento economico e gli accessori connessi"(omissis)

⁷²D.Lgs.165/2001 art.7 comma 5: "Nessun trattamento economico accessorio che non corrisponda a prestazioni effettivamente rese".

⁷³ Art.45 comma 3 D.Lgs.165/2001: "i contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

- a) Alla performance individuale
- b) Alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso ed alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione
- c) All'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose o dannose per la salute".

delle risorse indicate all'art.45, comma 3bis⁷⁴, "individuando i criteri ed i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quando concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa, nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento per le risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance ed in materia di merito e premi applicabili alle regioni ed agli enti locali secondo quanto previsto dagli art.16 e 31 del Dlgs. di attuazione della legge n.15/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni⁷⁵. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere

⁷⁴ Art.45 comma 3bis parte di testo: "per premiare il merito ed il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro (art.57 DLgs.150/2009)"

⁷⁵ Art.16 e 31 Dlgs 150/2009: "Negli ordinamenti delle regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e degli enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni dell'articolo 11, commi 1 e 3.

2. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1.

3. Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 2, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente Titolo fino all'emanazione della disciplina regionale e locale. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre. Per premiare il merito e la professionalità, le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, oltre a quanto autonomamente stabilito, nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, utilizzano gli strumenti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere c), d), e) ed f), nonché, adattandoli alla specificità dei propri ordinamenti, quelli di cui alle lettere a) e b). Gli incentivi di cui alle predette lettere a), b), c) ed e) sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa. Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale. Entro il 31 dicembre 2011, le regioni e gli enti locali trasmettono, anche attraverso i loro rappresentanti istituzionali, i dati relativi alla attribuzione al personale dipendente e dirigente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale alla Conferenza unificata che verifica l'efficacia delle norme adottate in attuazione dei principi di cui agli articoli 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1, anche al fine di promuovere l'adozione di eventuali misure di correzione e migliore adeguamento".

in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. In caso di violazione dei suddetti limiti, le clausole in contrasto sono nulle. Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti" (*art.40 D.Lgs.165/2001 commi 3quinquies e 4*). Le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di comunicare specifiche informazioni relative alla contrattazione integrativa, al Ministero dell'interno e delle finanze, mediante modelli già predisposti. Con "tali informazioni si cerca di accertare il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con particolare riferimento ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche". In caso di mancato adempimento delle prescrizioni su esposte, "oltre alle sanzioni previste dall'art.60 comma 2⁷⁶, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Gli organi di controllo previsti, vigilano sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo" (40 bis).

Fondamentale nel particolare svolgimento dei rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni è la libertà di espletare attività sindacale, diritto tutelato "nelle forme

⁷⁶Art.60 comma 2 DLgs.165/2001: "Le amministrazioni pubbliche presentano, entro il mese di maggio di ogni anno, alla Corte dei conti, per il tramite del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ed inviadone copia alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il conto annuale delle spese sostenute per il personale, rilevate secondo il modello di cui al comma 1. Il conto è accompagnato da una relazione, con cui le amministrazioni pubbliche espongono i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione. La mancata presentazione del conto e della relativa relazione determina, per l'anno successivo a quello cui il conto si riferisce, l'applicazione delle misure di cui all'articolo 30, comma 11, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni. Art.30 comma 11 Legge n.468/1978: Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato potrà essere effettuato agli enti di cui all'art.25 della presente legge se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi".

previste dalle disposizioni della legge n.300/1970⁷⁷, e smi. Fino a quando non vengano emanate norme di carattere generale sulla rappresentatività sindacale, che sostituiscano o modifichino tali disposizioni, le pubbliche amministrazioni, in attuazione dei criteri di cui all'art.2, comma 1 lettera b) della legge n.421/1992⁷⁸, osservano le disposizioni seguenti in materia di rappresentatività delle organizzazioni sindacali ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e dell'esercizio della contrattazione collettiva". Le organizzazioni sindacali per poter essere ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi debbono rispondere ai seguenti criteri contenuti nell'art.43 del D.Lgs.165/2001: "avere nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al cinque per cento, media tra il dato associativo ed il dato elettorale. Il dato associativo si desume dalla percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato. Il dato elettorale è espresso dalla percentuale dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale, rispetto al totale di voti espressi nell'ambito considerato. Anche le affiliate alle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva possono partecipare (confederazioni). L'ARAN, deve poi verificare che sulla base della rappresentatività accertata per l'ammissione alle trattative come sopra indicato, le organizzazioni sindacali nel loro complesso rappresentino almeno il 51% in media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60% del dato elettorale nel medesimo ambito". Tali rappresentanze sindacali, con appositi accordi o contratti collettivi nazionali "definiscono con l'ARAN la composizione dell'organismo di rappresentanza unitaria del personale e le specifiche modalità delle elezioni prevedendo in ogni caso il voto segreto, il metodo proporzionale ed il periodico rinnovo, con esclusione della prorogabilità. Deve esser garantita la possibilità di presentare liste, oltre alle

⁷⁷ Rif. Legge 300/1970 Statuto dei lavoratori: Titolo II, Della libertà sindacale, art.14 Diritto di associazione e di attività sindacale.

⁷⁸ Art.2 comma 1 lettera b) legge n.241/1992: "prevedere criteri di rappresentatività ai fini dei diritti sindacali e della contrattazione compatibili con le norme costituzionali; prevedere strumenti per la rappresentanza negoziale della parte pubblica, autonoma ed obbligatoria, mediante un apposito organismo tecnico, dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri ed operante in conformità alle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri; stabilire che l'ipotesi di contratto collettivo, corredata dai necessari documenti indicativi degli oneri finanziari, sia trasmessa dall'organismo tecnico, ai fini dell'autorizzazione alla sottoscrizione, al Governo che dovrà pronunciarsi in senso positivo o negativo entro un termine non superiore a quindici giorni, decorso il quale l'autorizzazione si intende rilasciata; prevedere che la legittimità e la compatibilità economica dell'autorizzazione governativa siano sottoposte al controllo della Corte dei conti, che dovrà pronunciarsi entro un termine certo, decorso il quale il controllo si intende effettuato senza rilievi"

organizzazioni che, in base ai criteri sopra elencati, siano ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi, anche ad altre organizzazioni sindacali, purché siano costituite in associazione con un proprio statuto e purché abbiano aderito agli accordi o contratti collettivi che disciplinano l'elezione ed il funzionamento dell'organismo. Per la presentazione delle liste, può essere richiesto a tutte le organizzazioni sindacali promotrici un numero di firme di dipendenti con diritto al voto non superiore al tre per cento del totale dei dipendenti nelle amministrazioni, enti o strutture amministrative fino a duemila dipendenti, e del due per cento in quelle di dimensioni superiori". Per amministrazioni di modeste dimensioni è possibile addivenire ad accordi o contratti collettivi comuni a più amministrazioni e si possono costituire organismi di coordinamento tra le rappresentanze unitarie del personale nelle amministrazioni con pluralità di sedi. Gli accordi stipulati dalla rappresentanza unitaria del personale possono "disciplinare le modalità con le quali la stessa esercita in via esclusiva i diritti di informazione e di partecipazione riconosciuti alle rappresentanze sindacali aziendali dall'art.9 o da altre disposizioni di legge e della contrattazione collettiva"⁷⁹. Essi possono altresì prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale di comparto". La gestione di permessi, aspettative e distacchi sindacali è in carico alle confederazioni ed alle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva nazionale "in quota proporzionale alla loro rappresentatività come sopra definita"⁸⁰, tenendo conto anche della diffusione territoriale e della consistenza delle

⁷⁹ Art. 9.D.Lgs.165/2001: "Partecipazione sindacale. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione..."

⁸⁰ DLgs 165/2001 Articolo 50: "Aspettative e permessi sindacali: 1. Al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo, tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43. 2. La gestione dell'accordo di cui al comma 1, ivi comprese le modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo sulla base della loro rappresentatività e con riferimento a ciascun comparto e area separata di contrattazione, è demandata alla contrattazione collettiva, garantendo a decorrere dal 1° agosto 1996 in ogni caso l'applicazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni. Per la provincia autonoma di Bolzano si terrà conto di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58. 3. Le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - il numero complessivo ed i nominativi dei beneficiari dei permessi sindacali. 4. Oltre ai dati relativi ai permessi sindacali, le pubbliche amministrazioni sono tenute a fornire alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica gli elenchi

strutture organizzative nel comparto o nell'area". Anche nell'area della rappresentanza sindacale del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, vi sono spunti innovativi⁸¹, sono abrogate le norme che prevedono "ogni forma di rappresentanza, anche elettiva, del personale nei consigli di amministrazione delle amministrazioni pubbliche, nonché nelle commissioni di concorso. La contrattazione collettiva nazionale indicherà le forme e procedure di partecipazione che sostituiranno commissioni del personale ed organismi di gestione, comunque denominati". Sono ancora i contratti collettivi a fissare il trattamento economico di comparto e di categoria sia fondamentale che accessorio. Sono i dirigenti i responsabili dei trattamenti economici accessori. "Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse. L'eventuale accordo di interpretazione autentica, stipulato con le procedure di cui all'art.47⁸²

nominativi, suddivisi per qualifica, del personale dipendente collocato in aspettativa, in quanto chiamato a ricoprire una funzione pubblica elettiva, ovvero per motivi sindacali. I dati riepilogativi dei predetti elenchi sono pubblicati in allegato alla relazione annuale da presentare al Parlamento ai sensi dell'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93".

⁸¹ Art.1 Comma 2 lettera a) legge n.421/1992: "Art.2. Pubblico impiego: 1. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione; a tal fine è autorizzato a: a) prevedere, con uno o più decreti, salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi; prevedere una disciplina transitoria idonea ad assicurare la graduale sostituzione del regime attualmente in vigore nel settore pubblico con quello stabilito in base al presente articolo; prevedere nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni;"

⁸² DLgs.165/2001 art.47: "Procedimento di contrattazione collettiva: 1. Gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono emanati dai Comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale 2. Gli atti di indirizzo delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, emanati dai rispettivi comitati di settore, sono sottoposti al Governo che, nei successivi venti giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Trascorso inutilmente tale termine l'atto di indirizzo può essere inviato all'ARAN. 3. Sono altresì inviati appositi atti di indirizzo all'ARAN in tutti gli altri casi in cui è richiesta una attività negoziale. L'ARAN informa costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative. 4. L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, ai comitati di settore ed al Governo entro 10 giorni dalla data di sottoscrizione. Per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, il comitato di settore esprime il parere sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate.

sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. Qualora tale accordo non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del presidente del Consiglio dei ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze" (*art.49 D.Lgs.165/2001*). I rapporti di lavoro sono quindi disciplinati da quanto contenuto negli art.2 commi 2 e 3 e nell'art.3 comma 1, nonché dallo statuto dei lavoratori. Il dipendente deve essere "adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive previste dal D.Lgs.165/2001⁸³. L'esercizio

Fino alla data di entrata in vigore dei decreti di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il Consiglio dei Ministri può esprimere osservazioni entro 20 giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN. Per le amministrazioni di cui al comma 3 del medesimo articolo 41, il parere è espresso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. 5. Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo. 6. La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, la designazione di due esperti viene effettuata dall'ANCI, dall' UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome. 7. In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate. 8. I contratti e accordi collettivi nazionali, nonché le eventuali interpretazioni autentiche sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana oltre che sul sito dell'ARAN e delle amministrazioni interessate 9. Dal computo dei termini previsti dal presente articolo sono esclusi i giorni considerati festivi per legge, nonché il sabato".

⁸³ Art.35 comma 1 D.Lgs.165/2001: "L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno; b) mediante

di fatto delle mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione. I dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono inquadrati in almeno tre aree funzionali. All'interno della stessa area le progressioni avvengono attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni tra aree avvengono mediante concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al cinquanta per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore⁸⁴ (art.52 commi 1 - 1bis D.Lgs.165/2001). Le mansioni superiori possono essere affidate al dipendente solo in caso si verificano i seguenti requisiti e per obiettive esigenze di servizio:

- a) "nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto successivamente;
- b) nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza.

Si considera svolgimento di mansioni superiori, ai fini del presente articolo, soltanto l'attribuzione in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni. Per tutto il periodo di effettiva prestazione il lavoratore ha diritto al trattamento economico previsto per la mansione superiore. Se tale affidamento è fatto per sopperire a vacanze dei posti in organico, immediatamente, e comunque entro il termine di 90gg massimo dalla data di assegnazione delle mansioni superiori, devono essere avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti. Se non sussistono le condizioni su esposte, è nulla l'assegnazione alla mansione superiore ed al dipendente è corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica

avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità".

⁸⁴ Art.52 comma 1ter DLgs 165/2001: "Per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali è definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione"

superiore ed il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave”.

Importante è la disciplina delle incompatibilità, e del cumulo degli impieghi ed incarichi. La disciplina originaria delle incompatibilità è disciplinata dal DPRn.3/1957 art.60 e seguenti, salve alcune particolari deroghe. Le disposizioni degli art.267 comma 1, 273,274, 508 e 676 del DLgs. n.297/1994 e art.9 commi 1,2 legge 498/1992, art.4 comma 7 legge n.412/1991 restano invariate⁸⁵. “Non possono esser conferiti incarichi di

⁸⁵ DPR n.3/1957 art.60.: “Casi di incompatibilità. L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente⁶⁸. 61. Limiti dell'incompatibilità. Il divieto di cui all'articolo precedente non si applica nei casi di società cooperative⁶⁹. L'impiegato può essere prescelto come perito od arbitro previa autorizzazione del Ministro o del capo ufficio da lui delegato; D. Lgs., n. 297/1994 - Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (art.267: Il divieto di cumulo di impieghi di cui all'articolo 508 del presente testo unico non si applica al personale docente dei conservatori di musica e delle accademie di belle arti, nei limiti di quanto previsto nell'articolo 273. 2. L'esercizio contemporaneo dell'insegnamento nei conservatori di musica e di altre attività presso enti lirici o istituzioni di produzione musicale è regolato dagli articoli 273 e 274. Art. 508 - Incompatibilità 1. Al personale docente non è consentito impartire lezioni private ad alunni del proprio istituto. 2. Il personale docente, ove assuma lezioni private, è tenuto ad informare il direttore didattico o il preside, al quale deve altresì comunicare il nome degli alunni e la loro provenienza. 3. Ove le esigenze di funzionamento della scuola lo richiedano, il direttore didattico o il preside possono vietare l'assunzione di lezioni private o interdirne la continuazione, sentito il consiglio di circolo o di istituto. 4. Avverso il provvedimento del direttore didattico o del preside è ammesso ricorso al provveditore agli studi, che decide in via definitiva, sentito il parere del consiglio scolastico provinciale. 5. Nessun alunno può essere giudicato dal docente dal quale abbia ricevuto lezioni private; sono nulli gli scrutini o le prove di esame svoltisi in contravvenzione a tale divieto. 6. Al personale ispettivo e direttivo è fatto divieto di impartire lezioni private. 7. L'ufficio di docente, di direttore didattico, di preside, di ispettore tecnico e di ogni altra categoria di personale prevista dal presente titolo non è cumulabile con altro rapporto di impiego pubblico. 8. Il predetto personale che assuma altro impiego pubblico è tenuto a darne immediata notizia all'amministrazione. 9. L'assunzione del nuovo impiego importa la cessazione di diritto dall'impiego precedente, salva la concessione del trattamento di quiescenza eventualmente spettante ai sensi delle disposizioni in vigore. 10. Il personale di cui al presente titolo non può esercitare attività commerciale, industriale e professionale, né può assumere o mantenere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società od enti per i quali la nomina è riservata allo Stato e sia intervenuta l'autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione. 11. Il divieto, di cui al comma 10, non si applica nei casi di società cooperative. 12. Il personale che contravvenga ai divieti posti nel comma 10 viene diffidato dal direttore generale o capo del servizio centrale competente ovvero dal provveditore agli studi a cessare dalla situazione di incompatibilità. 13. L'ottemperanza alla diffida non preclude l'azione disciplinare. 14. Decorsi quindici giorni dalla diffida senza che l'incompatibilità sia cessata, viene disposta la decadenza con provvedimento del direttore generale o capo del servizio centrale competente, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, per il personale appartenente ai ruoli nazionali; con provvedimento del provveditore agli studi, sentito il consiglio scolastico provinciale, per il personale docente della scuola materna, elementare e media e, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, per il personale docente degli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore. 15. Al personale docente è consentito, previa autorizzazione del direttore didattico o del preside, l'esercizio di libere professioni che non siano di pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione docente e siano compatibili con l'orario di insegnamento e di servizio. 16. Avverso il diniego di autorizzazione è ammesso ricorso al provveditore agli studi, che decide in via definitiva. Art.9 L.n.498/1992 Il Governo e' delegato ad emanare, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o da altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati. Con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art.17, comma 2, legge n.400/1988⁸⁶ sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni

regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato città' e autonomie locali. Nell'emanazione del decreto legislativo il Governo si atterra' ai seguenti principi e criteri direttivi: a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche; c) specificazione delle materie per le quali e' obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso; d) definizione delle forme e modalita' della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle comunita' montane. Legge 412/1991 art.4 comma 7: Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso. L'accertamento delle incompatibilità compete, anche su iniziativa di chiunque vi abbia interesse, all'amministratore straordinario della unità sanitaria locale al quale compete altresì l'adozione dei conseguenti provvedimenti. Le situazioni di incompatibilità devono cessare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. A decorrere dal 1° gennaio 1993, al personale medico con rapporto di lavoro a tempo definito, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è garantito il passaggio, a domanda, anche in soprannumero, al rapporto di lavoro a tempo pieno. In corrispondenza dei predetti passaggi si procede alla riduzione delle dotazioni organiche, sulla base del diverso rapporto orario, con progressivo riassorbimento delle posizioni soprannumerarie. L'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dell'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale. Le disposizioni del presente comma si applicano anche al personale di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. Per detto personale all'accertamento delle incompatibilità provvedono le autorità accademiche competenti. Resta valido quanto stabilito dagli articoli 78, 116 e 117, D.P.R. 28 novembre 1990, n. 384. In sede di definizione degli accordi convenzionali di cui all'articolo 48, L. 23 dicembre 1978, n. 833, è definito il campo di applicazione del principio di unicità del rapporto di lavoro a valere tra i diversi accordi convenzionali".

⁸⁶ Art.17 comma 2 L.n.400/1988: "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

pubbliche di cui all'art.1, comma 2. Gli incarichi conferiti direttamente dall'amministrazione di appartenenza o da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. Gli incarichi retribuiti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti:

- 1) Dalla collaborazione con giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- 2) Dall'utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore delle opere d'ingegno e di invenzioni industriali;
- 3) Dalla partecipazione a convegni e seminari;
- 4) Da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
- 5) Da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
- 6) Da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;
- 7) Da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica⁸⁷.

“Ogni incarico a dipendente pubblico deve essere conferito o preventivamente autorizzato, soprattutto se prevede un compenso. Non vi debbono essere situazioni anche potenziali di conflitto di interessi. In caso di inosservanza del divieto, oltre le sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. In caso di mancato versamento si ha l'ipotesi di danno erariale soggetta alla

⁸⁷ Lettera aggiunta dall'art.7-novies della legge n.43/2005, poi modificata dall'art.2, comma 13-quinquies, legge n.125/2013

giurisdizione della Corte dei Conti. Se l'incarico ad un dipendente pubblico è conferito da un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, lo stesso deve avere previo benestare dell'amministrazione di appartenenza del dipendente. Incarichi conferiti senza previo assenso delle amministrazione di appartenenza configurano infrazione disciplinare per il responsabile del procedimento ed il relativo procedimento è nullo di diritto. L'autorizzazione al conferimento di incarichi a dipendenti pubblici da amministrazioni diverse da quella di appartenenza, può esser richiesta sia dall'amministrazione che darà l'incarico, sia dal dipendente stesso, l'amministrazione di appartenenza deve rispondere entro 30 giorni, in caso di silenzio l'autorizzazione tra amministrazioni pubbliche si intende accordata. In ogni altro caso definitivamente negata. Tutti gli incarichi conferiti a dipendenti pubblici debbono esser comunicati al Dipartimento della Funzione pubblica entro 15 giorni indicando per incarico, l'oggetto ed il compenso lordo ove previsto (vanno comunicati anche gli incarichi a titolo gratuito). Anche le amministrazioni che non hanno nell'anno precedente conferito alcuni incarico ai propri dipendenti debbono, entro il 30 giugno di ciascun anno dichiarare di non aver conferito incarichi ai propri dipendenti (compresi comandati e fuori ruolo)" (*art.53 D.Lgs.165/2001*). Infine le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare, entro il 30 giugno di ogni anno al Dipartimento della funzione pubblica, i compensi percepiti dai propri dipendenti, anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; debbono comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Vengono resi noti gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata ed il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni , anche potenziali, di conflitto di interessi. "Le informazioni comunicate sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici⁸⁸".

⁸⁸ Legge n.662/1996 art.1 commi 123/127: "Gli emolumenti, compensi, indennità percepiti dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, per l'espletamento di incarichi affidati dall'amministrazione di appartenenza, da altre amministrazioni ovvero da società o imprese controllate direttamente o indirettamente dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque autorizzati dall'amministrazione di appartenenza sono versati, per il 50 per cento degli importi lordi superiori a 200 milioni di lire annue, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente. Il versamento è effettuato dai soggetti che hanno conferito l'incarico all'atto della liquidazione, previa dichiarazione del dipendente circa l'avvenuto superamento del limite sopra indicato. - Le pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è

Ultima ma non meno importante tra le incompatibilità è quella prevista dall'art.53 comma 16 bis del DLgs.165/2001 che sancisce che "i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

Il rapporto di lavoro del dipendente pubblico è disciplinato anche dall'emanazione di un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Con tale codice, "approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, e previa intesa in sede di Conferenza unificata, è stato avviato un processo di miglioramento della qualità dei servizi, di prevenzione dei fenomeni di corruzione, di rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia. Il codice viene consegnato al dipendente al momento dell'assunzione il quale lo sottoscrive. L'inosservanza del codice di comportamento e dell'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogni volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione di una

previsto un compenso pubblico elenchi nei quali sono indicati i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato. Copia degli elenchi è trasmessa semestralmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica".

sanzione⁸⁹. Ogni amministrazione (IPAB comprese) adotta, previo parere del proprio organismo di valutazione indipendente, un proprio codice di comportamento che va ad integrazione di quello generale adottato con decreto del Presidente della Repubblica. La CIVIT, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, definisce i criteri, le linee guida ed i modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione al fine di rendere uniformi le violazioni del codice e le sanzioni applicabili”(art.54 D.Lgs.165/2001).

L'ambito di regolamentazione delle sanzioni disciplinari e le responsabilità del dipendente, viene regolato, oltre che specificatamente da ogni amministrazione come su esposto e dal codice di comportamento, anche da fonti normativa di grado superiore, quali gli art.55 e ss. del DLgs.165/2001 che costituiscono “norme imperative⁹⁰. Si applica inoltre ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, “ferme restando la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, l'art.2106 del codice civile⁹¹. Tenuto fermo quanto disposto dal DLgs.165/2001, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. “La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. Può invece disciplinare procedure di

⁸⁹ Art.55-quarter, comma 1 DLgs.165/2001: “Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi:

- a) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;
- b) assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
- c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;
- d) falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;
- e) reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;
- f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro”.

⁹⁰ L'imperatività degli articoli del Decreto è garantita dai dispositivi degli articoli 1339, e 1419 secondo comma del codice civile e si applicano ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

⁹¹ Art.2016 codice civile: “L'inosservanza delle disposizioni contenute nei due articoli precedenti può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari (1), secondo la gravità dell'infrazione [*e in conformità delle norme corporative*] (2).(1) La sanzione è irrogabile purché vi sia sussistenza ed imputabilità del fatto e adeguatezza della sanzione, ovvero proporzionalità tra infrazione e sanzione.(2) Le norme corporative sono state abrogate, quali fonti di diritto, per effetto della soppressione dell'ordinamento corporativo, disposta con R.D.L. 09 agosto 1943, n. 721 e della soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste, disposta con D.Lgs.Lgt. 23 novembre 1944, n. 369”.

conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi in cui è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione di addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. Quest'ultima deve essere prevista dalla legge, o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede, e non è soggetta ad impugnazione. La conciliazione sospende i termini del procedimento disciplinare. Gli stessi riprendono in caso di esito negativo della conciliazione. È il contratto collettivo che determina le fasi della procedura, dall'inizio alla fine" (*art.55 Sanzioni disciplinari e responsabilità*). Nell'espletamento del procedimento disciplinare si suddividono i casi in cui la sanzione si attesta nell'intervallo superiore al rimprovero verbale ed inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni ed in presenza di persona con qualifica dirigenziale ed i casi di infrazioni di grave entità, ovvero in mancanza di un dirigente. "Nel primo caso, in presenza di responsabile con qualifica dirigenziale, egli immediatamente, ovvero non oltre 20 giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno 10 giorni. Entro tale termine il dipendente convocato, se intende presentarsi può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Se necessario si effettua ulteriore istruttoria alla fine della quale il responsabile della struttura con carica dirigenziale, conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. Se il differimento del procedimento è superiore a dieci giorni per il termine di difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto una sola volta nel corso del procedimento. Se il responsabile della struttura non ha carica dirigenziale, ovvero la sanzione è più grave del richiamo verbale e della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, l'amministrazione o ufficio competente, deve comunicare il tutto entro 5 giorni dalla notizia del fatto all'ufficio individuato come sotto riportato ed all'interessato. L'ufficio preposto in tale caso specifico, dipende dall'ordinamento interno di ogni amministrazione, la quale individua autonomamente l'ufficio competente. Sarà tale ufficio ad istituire il procedimento, ed a concluderlo, ma se le sanzioni da applicare sono

più gravi di quelle suesposte, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti, e salva la sospensione si sensi dell'art. 55-ter⁹²". I termini per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti dall'ufficio competente e sono i medesimi sopra descritti. "Le comunicazioni al dipendente vengono effettuate mediante posta elettronica certificata, ovvero mediante consegna a mano. Per le comunicazioni successive alla contestazione d'addebito, il dipendente potrà indicare un numero di fax di cui egli o il suo procuratore abbiano disponibilità. In alternativa è comunque utilizzabile la raccomandata postale con ricevuta di ritorno. Il dipendente ha diritto di accesso agli atti istruttori del procedimento. Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato, o ad una diversa, che sia a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare precedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni. Il trasferimento del dipendente ad altra amministrazione fa

⁹² Art.55-ter D.Lgs. n.165/2001: "Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni di minore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, primo periodo, non è ammessa la sospensione del procedimento. Per le infrazioni di maggiore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, secondo periodo, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente. 2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale. 3. Se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa. 4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione di appartenenza del lavoratore ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura ed è concluso entro centottanta giorni dalla ripresa o dalla riapertura. La ripresa o la riapertura avvengono mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità disciplinare competente ed il procedimento prosegue secondo quanto previsto nell'articolo 55-bis. Ai fini delle determinazioni conclusive, l'autorità precedente, nel procedimento disciplinare ripreso o riaperto, applica le disposizioni dell'articolo 653, commi 1 ed 1-bis, del codice di procedura penale."

si che il procedimento stesso venga trasferito e concluso dall'amministrazione che ha acquisito il dipendente nella propria pianta organica". I rapporti tra il procedimento disciplinare ed un eventuale procedimento penale, sono disciplinati dall'art.55-ter del Dlgs.165/2001. Anche in pendenza di un procedimento disciplinare, il procedimento penale prosegue il suo iter fino alla conclusione. "Nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando al completamento dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, l'ufficio competente può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente. Se il procedimento disciplinare non sospeso si conclude con l'irrogazione di una sanzione ma successivamente il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale. Se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. I termini di riapertura sono sessanta giorni dalla ricezione della sentenza da parte dell'autorità competente, e lo stesso procedimento viene concluso entro 180 giorni dalla ripresa o dalla riapertura. Ripresa o riapertura avvengono mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità disciplinare competente ed il procedimento prosegue in base al dispositivo dell'art.55-bis D.Lgs.165/2001⁹³" (*art.55 ter D.Lgs.165/2001*). Istituto in fine regolato dal D.Lgs.165/2001 è il licenziamento disciplinare, derivante dall'istituto sopra analizzato del procedimento disciplinare. Il licenziamento, oltre ai motivi di "giusta causa e giustificato motivo, ed ulteriori casistiche previste dal contratto collettivo, può derivare quale estrema sanzione disciplinare nei seguenti casi:

- a) Falsa attestazione della presenza in servizio, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza, o con altre modalità fraudolente, o giustificazione

⁹³ Vedi sopra suddivisione tra infrazioni di media grave entità, con presenza o meno di funzionario responsabile con funzioni dirigenziali.

dell'assenza mediante attestazione medica falsa, che attesta un non esistente stato di malattia;

- b) Assenza priva di valida motivazione per un numero di giorni, anche non continuativi superiori a tre nell'arco di un biennio o per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni oppure per mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
- c) Ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;
- d) Falsità documentali o dichiarative, commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro, ovvero di progressioni di carriera;
- e) Reiterazione nel luogo di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità altrui;
- f) Condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata dal rapporto di lavoro.

L'attestazione fraudolenta della presenza in servizio può avvenire con qualsiasi mezzo illecito, compreso il coinvolgimento di terze persone, sia che esse attestino falsamente la presenza in servizio del dipendente, sia che attestino in modo fraudolento l'orario di presenza in servizio. Della violazione si risponde sia con comportamento attivo sia con comportamento omissivo. Parimenti il licenziamento disciplinare è disposto, in caso di prestazione lavorativa non inferiore al biennio, nel caso in cui l'amministrazione di appartenenza formula nei riguardi del lavoratore una valutazione di rendimento insufficiente, derivante dalla violazione reiterata degli obblighi concernenti la mansione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento⁹⁴ (art.54 D.Lgs.165/2001). Nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio, falsità documentali o dichiarative in sede di assunzione, reiterazione di gravi condotte, condanna penale definitiva il licenziamento avviene senza preavviso. Nel caso di attestazione fraudolenta della presenza in servizio, sia essa attestata in fragranza di

⁹⁴ Art.54 D.Lgs.165/2001: ".....definito dal dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, codice pubblicato nella Gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente al momento dell'assunzione; è prevista anche la possibilità di pubblicare per ogni singola amministrazione uno specifico codice di comportamento, adozione e pubblicazione in questo caso vigilata dal responsabile di struttura." (così per le IPAB).

reato, ovvero mediante mezzi di sorveglianza o di registrazione degli accessi e presenze, il dipendente viene immediatamente sospeso in via cautelare senza stipendio, fatto salvo il diritto all'assegno alimentare, nella misura determinata dalle disposizioni normative o contrattuali vigenti senza audizione preventiva dell'interessato. Contestualmente alla sospensione cautelare si dispone la contestazione per iscritto dell'addebito ed alla convocazione del dipendente innanzi all'ufficio per le sanzioni disciplinari, con un preavviso di 15gg, per il contraddittorio. Egli potrà farsi assistere da un procuratore, ovvero dal un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato. Fino alla data dell'audizione il dipendente può mandare memoria scritta ovvero in caso di grave impedimento chiedere rinvio dell'audizione per un periodo non superiore a 5gg. Il procedimento si conclude entro trenta giorni dalla data di ricezione da parte del dipendente della contestazione d'addebito. Nei casi relativi all'attestazione fraudolenta della presenza in servizio in fragranza di reato o attestata con mezzi di registrazione e rilevazione delle presenze, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei Conti, deve avvenire entro 15 giorni e se ne ricorrono i presupposti, viene emesso invito a dedurre per danno d'immagine, entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento⁹⁵. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto con riguardo ai mezzi di informazione. Comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio di godimento, oltre interessi e spese di giustizia. Nel caso sempre in oggetto i dirigenti o funzionari (negli enti privi di qualifica dirigenziale), che, venuti a conoscenza del fatto, abbiano ommesso di adottare il provvedimento di sospensione cautelare o il procedimento disciplinare, senza giustificato motivo sono punibili a loro

⁹⁵ Art.5 L.19/1994: "Giudizi di responsabilità": "Il procuratore regionale, prima di emettere atto di citazione in giudizio, invita il presunto responsabile del danno a depositare, entro trenta giorni, le proprie deduzioni e documenti. Il presunto responsabile può chiedere di esser sentito personalmente, e se ne ricorrono le condizioni, il procuratore regionale può chiedere al presidente della sezione competente a conoscere del merito del giudizio, il sequestro conservativo di beni mobili ed immobili del convenuto, comprese somme e cose allo stesso dovute, nei limiti di legge. Sulla domanda il presidente della sezione giurisdizionale regionale provvede con decreto motivato e procede contestualmente a: a) fissare udienza di comparizione delle parti dinanzi al giudice designato; b) assegnare al procuratore regionale un termine perentorio non superiore a trenta giorni per la notificazione della domanda del decreto. All'udienza di cui alla lettera a) il giudice con ordinanza conferma, modifica o revoca i provvedimenti emanati con il decreto. Con ordinanza di accoglimento, ove la domanda sia stata proposta prima dell'inizio della causa di merito, viene fissato un termine non superiore a sessanta giorni per il deposito presso la segreteria della sezione giurisdizionale regionale, dell'atto di citazione per il correlativo giudizio di merito. Inoltre il procuratore regionale può disporre esibizione di documenti, ispezioni ed accertamenti, sequestro di documenti, audizioni personali, perizie e consulenze". (omissis)

volta con il licenziamento e di ciò è data notizia, da parte dell'ufficio competente per i provvedimenti disciplinari, all'Autorità giudiziaria, ai fini dell'accertamento della sussistenza di eventuali reati.⁹⁶ (art.55 *quarter* D.Lgs. 165/2001) La sanzione per il reato di falsa attestazione di cui sopra varia come segue: da reclusione da uno a cinque anni, e multa da euro quattrocento ad euro milleseicento. La stessa pena si applica al medico o chiunque altro concorre nella commissione del delitto. In tali casi il "lavoratore è comunque tenuto a risarcire il danno patrimoniale sofferto dall'amministrazione pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, cui va aggiunto il danno all'immagine. La sentenza definitiva di condanna o applicazione della pena in caso del delitto in questione, comporta per il medico la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo ed altresì, se dipendente di un struttura sanitaria pubblica, o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione. Stesse pene se il medico rilascia certificazioni su dati clinici non constatati o oggettivamente documentati" (art.55 *quinquies* D.Lgs.165/2001). La condanna al risarcimento alla pubblica amministrazione di appartenenza comporta per il dipendente, "ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di altra sanzione, la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni, ad un massimo di tre mesi in proporzione all'entità del risarcimento. Se invece il dipendente cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione mediante i sistemi di valutazione del personale, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità e si applicano nei suoi confronti le disposizioni degli art.33 comma 8 e art.34 commi 1,2,3,4 del D.Lgs.165/2001⁹⁷. Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale

⁹⁶ Comma inserito dall'art.1 comma 1, lettera b) del D.Lgs. n.116/2016.

⁹⁷ Art.33 comma 8 ed art.34 commi 1,2,3,4 D.Lgs.165/2001: "Dalla data di collocamento in disponibilità sono sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro, ed il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'ottanta per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di 24 mesi...(omissis)/ il personale in disponibilità è iscritto in appositi elenchi. Per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici non economici nazionali il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, forma e gestisce l'elenco avvalendosi della collaborazione delle strutture regionali e provinciali. Per le altre amministrazioni, l'elenco è tenuto dalle strutture regionali e provinciali alle quali sono affidati i compiti di riqualificazione professionale e ricollocazione presso altre amministrazioni del personale il personale messo in disponibilità ha diritto ad un'indennità di cui sopra, per la durata suesposta. La spesa relativa grava sull'amministrazione di appartenenza sino al trasferimento ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità". (omissis).

ricollocaamento. Durante il periodo di collocamento in disponibilità il lavoratore non ha diritto di percepire gli aumenti retributivi sopravvenuti. Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare dovuti ad omissione, ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o dovuti a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito irragionevoli o manifestatamente infondate, comporta per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed inoltre la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un periodo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo. La responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare, è limitata in conformità ai principi generali ai casi di dolo o colpa grave" (*art.55 quinquies D.Lgs.165/2001*).

In materia di controlli sulle assenze, un'assenza per malattia "protrattasi per oltre dieci giorni, ed in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia, nell'anno solare, deve essere giustificata esclusivamente mediante certificato medico, rilasciata da struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale. Il certificato è inviato per via telematica direttamente da chi lo rilascia ed all'indirizzo e-mail del dipendente qualora questi ne faccia richiesta⁹⁸. L'inosservanza delle modalità telematiche di trasmissione dei certificati medici per le assenze dei lavoratori costituisce illecito disciplinare, ed in caso di reiterazione, comporta l'applicazione della sanzione del licenziamento, ovvero per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, della decadenza dalla convenzione. Tale ipotesi di illecito si configura, comunque solo in presenza sia dell'elemento oggettivo dell'inosservanza all'obbligo, sia dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, e le sanzioni sono applicate secondo criteri di gradualità e proporzionalità, secondo le revisioni dei contratti ed accordi collettivi di riferimento" (*art.55 septies D.Lgs.165/2001*). Per ridurre, contrastare e

⁹⁸ Modifiche così integrate dall'art.7 comma 1-bis della legge n.221/2012: "Decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di cui sopra, in tutti i casi di assenza per malattia dei dipendenti del settore pubblico si applicano le disposizioni del decreto legislativo 165/2001 art.55 septies".

prevenire l'assenteismo, l'amministrazione può effettuare la visita di controllo sin dal primo giorno, quando l'assenza si verifica nelle giornate precedenti o successive a quelle non lavorative. Il lavoratore è tenuto ad osservare fasce di reperibilità e qualora dovesse assentarsi in una di esse per effettuare visite, controlli specialistici o simili, dovrà darne immediata comunicazione all'amministrazione di appartenenza e tenere a disposizione la documentazione relativa a prova in caso di richiesta da parte dell'amministrazione stessa. Se proprio l'assenza dal lavoro è dovuta all'effettuazione in quel giorno di un esame, di una visita specialistica, il dipendente deve farsi rilasciare dalla struttura sanitaria che effettua la visita o l'accertamento apposita attestazione indicante anche l'orario di effettuazione della prestazione, ovvero far inviare tale attestazione via posta elettronica. Il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, o il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, curano l'osservanza delle disposizioni di cui sopra, in particolare per prevenire o contrastare l'assenteismo al fine di assicurare il buon funzionamento degli uffici o dei servizi interessati dal fenomeno. L'amministrazione ha inoltre facoltà di attestare l'idoneità psicofisica dei dipendenti, (obbligatoriamente al momento dell'assunzione); qualora questa successivamente dovesse non più sussistere, "le amministrazioni hanno diritto a risolvere il contratto di lavoro. Inoltre con regolamento da emanarsi in base all'art.17 comma 1, lettera b) legge n.400/1988⁹⁹ sono disciplinati:

- a) Procedura da adottare per la verifica dell'idoneità al servizio;
- b) Possibilità per l'amministrazione, nei casi di pericolo per l'incolumità del dipendente, nonché per la sicurezza degli altri dipendenti e degli utenti, di adottare provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio, in attesa dell'effettuazione della visita di idoneità, ovvero in caso di mancata presentazione del dipendente alla visita di idoneità, in assenza di giustificato motivo;
- c) Effetti sul trattamento giuridico ed economico della sospensione di cui alla lettera b), nonché il contenuto e gli effetti dei provvedimenti definitivi adottati dall'amministrazione in seguito alla visita di idoneità;
- d) La possibilità, per l'amministrazione, di risolvere il rapporto di lavoro nel caso di reiterato rifiuto del dipendente, di sottoporsi alla visita di idoneità" (*art.55 octies D.Lgs. 165/2001*).

⁹⁹ Art.17 comma 1 lettera b) legge n.400/1988: "L'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale";

Le amministrazioni che hanno dipendenti a contatto con il pubblico, hanno l'obbligo di far esporre ai propri dipendenti un cartellino di riconoscimento, obbligo escluso per certe amministrazioni e per certe "categorie determinate, in relazione ai compiti ad esse attribuiti mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, o del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, su proposta del ministro competente, ovvero per il personale delle amministrazioni pubbliche non statali, previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, e le regioni e le province autonome, o di conferenza Stato-città ed autonomie locali" (*art.55 novies D.Lgs. 165/2001*). La questione delle pari opportunità viene affrontata attraverso l'istituzione in ogni pubblica amministrazione del "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" che "sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni. Quest'organo ha composizione paritetica; è composto infatti da un componente per ogni organizzazione sindacale che sia maggiormente rappresentativa a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi. Il Presidente è designato dall'amministrazione. La mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi" (*art.57 D.Lgs. 165/2001*). Altre incombenze sulle pubbliche amministrazioni al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro sono:

- a) "Riservare alle donne, salvo motivata impossibilità almeno un terzo dei posti di componente alle commissioni di concorso¹⁰⁰;
- b) Adottare propri regolamenti per assicurare pari opportunità tra uomini e donne sul lavoro, conformemente alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica;

¹⁰⁰ Art. 35 comma 3 lettera e) D.Lgs. 165/2001: "Composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali".

- c) Garantire la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni interessate ai corsi medesimi, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare;
- d) Adottare la possibilità di finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio" (*art.57 D.Lgs. 165/2001*).

La giurisdizione del rapporto di lavoro, ovvero delle controversie che da esso nascono, sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, ed in particolare quelli delle amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 del D.Lgs.165/2001¹⁰¹ ad "eccezione delle procedure concernenti concorsi e i rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico che sono devoluti alla giurisdizione del giudice amministrativo. Le controversie devolute al giudice ordinario riguardano assunzione al lavoro, conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, responsabilità dirigenziali, indennità di fine rapporto comunque denominate e corrisposte, purché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Infatti se questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo. Il giudice adotta nei confronti delle pubbliche amministrazioni tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati. Le sentenze che riconoscono il diritto all'assunzione, ovvero accertano che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro. Competenza del giudice ordinario sono anche le controversie relative a comportamenti antisindacali

¹⁰¹Art.1 comma 2 D.Lgs.165/2001: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, Le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali, e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN, e le agenzie di cui al decreto legislativo n.300/1999. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni del Decreto Legislativo 165/2001 si applicano anche ai con".

delle pubbliche amministrazioni¹⁰², nonché le controversie promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva disciplinata all'art.40 e seguenti del D.LGS.165/2001" (*art.63 D.Lgs. 165/2001*). L'ARAN può intervenire dinanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, per controversie aventi ad oggetto "rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire la corretta interpretazione e l'uniforme applicazione dei contratti collettivi" (*art.63 bis D.Lgs.165/2001*). Nei casi di necessario "accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi, il giudice ordinario con ordinanza non impugnabile, nella quale indica la questione da risolvere, fissa una nuova udienza di discussione, non prima di centoventi giorni, e dispone la comunicazione, a cura della cancelleria, dell'ordinanza, del ricorso introduttivo e della memoria difensiva dell'ARAN. Dalla ricezione di questa comunicazione, l'ARAN ha trenta giorni per riunire le organizzazioni sindacali firmatarie per verificare la possibilità di un accordo sull'interpretazione autentica del contratto o accordo collettivo, ovvero sulla modifica della clausola controversa. All'accordo sull'interpretazione autentica o sulla modifica della clausola, si applicano le disposizioni dell'art.49 D.LGS.165/2001¹⁰³" (*art.64 D.Lgs. 165/2001*). Il testo così modificato è trasmesso dall'ARAN alla cancelleria del giudice procedente, la quale provvede a darne avviso alle parti almeno dieci giorni prima dell'udienza. Se decorrono novanta giorni dalla primaria comunicazione all'ARAN sulla controversia, la procedura si intende conclusa se non interviene un accordo. In tal caso inoltre, il giudice decide con sentenza sulla sola questione relativa alla controversia individuale, ma impartendo distinti provvedimenti per l'ulteriore istruzione, o per la prosecuzione della causa. Quest'ultima sentenza è impugnabile solo per ricorso immediato in Cassazione, proposto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'avviso di deposito della sentenza. "Il deposito, presso la cancelleria del giudice davanti al quale pende la causa, di una copia del ricorso per Cassazione, dopo la notificazione alle altre parti del processo, ne determina la

¹⁰² Art.28 legge n.300/1970 Statuto dei lavoratori e smi: "Nel caso in cui il datore di lavoro limiti o impedisca l'esercizio e la libertà dell'attività sindacale, il sindacato può denunciare tale comportamento al giudice del lavoro se questi accerta che vi è stata una lesione dei diritti sindacali, può ordinare al datore di lavoro di cessare dal comportamento ritenuto antisindacale e di rimuovere gli effetti dello stesso".

¹⁰³ Art.49 D.LGS.165/2001: "Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato della clausola controversa. L'eventuale accordo, stipulato con le procedure di cui all'art.47 DLgs.165/2001, sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto".

sospensione. Se la Corte di Cassazione ammette il ricorso¹⁰⁴, rinvia la causa allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza cassata. La riassunzione della causa può essere fatta da ciascuna delle parti entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza di cassazione. In caso di estinzione del processo, per qualsiasi causa, la sentenza della Corte di Cassazione conserva i suoi effetti. L'ARAN e le organizzazioni sindacali firmatarie possono intervenire nel processo anche oltre il termine di cui all'art.419 cpc,¹⁰⁵ e sono legittimate, a seguito dell'intervento alla proposizione dei mezzi di impugnazione delle sentenze che decidono una questione relativa a controversie individuali di rapporti di lavoro. Possono, anche se non intervenute, presentare memorie nel giudizio di merito ed in quello per cassazione. Della presentazione di memorie è dato avviso alle parti, a cura della cancelleria. In pendenza del giudizio davanti alla Corte di cassazione, possono essere sospesi i processi la cui definizione dipende dalla risoluzione della medesima questione sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi. Intervenuta la decisione della Corte di cassazione, il giudice fissa, anche d'ufficio, l'udienza per la prosecuzione del processo. Se il giudice non ritiene di uniformarsi alla pronuncia della Corte, il giudice comunque decide con sentenza sulla questione sola relativa al rapporto di lavoro individuale. Infine la Corte di cassazione, nelle controversie di cui è investita ai sensi del disposto del comma 3 art.64 DLgs. 165/2001, può condannare la parte soccombente, a norma dell'art.96 cpc, anche in assenza di istanza di parte¹⁰⁶ (*art.64 D.Lgs. 165/2001*).

¹⁰⁴ Art.383 cpc: "La Corte che accoglie il ricorso lo rinvia ad altro giudice di grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza cassata. Nel caso previsto nell'art.360 secondo comma, la causa può esser rinviata al giudice che avrebbe dovuto pronunciare sull'appello al quale le parti hanno rinunciato. La Corte se riscontra una nullità del giudizio di primo grado per la quale il giudice d'appello avrebbe dovuto rimettere le parti al primo giudice, rinvia la causa a quest'ultimo". (omissis)

¹⁰⁵ Art.419 cpc "Intervento volontario": "Salvo che sia effettuato per l'integrazione volontaria del contraddittorio, l'intervento del terzo ai sensi dell'art.105 cpc, non può aver luogo oltre il termine stabilito per la costituzione del convenuto e con le modalità previste dagli art. 414/416 cpc in quanto applicabili".

¹⁰⁶ Art.96 cpc "Responsabilità aggravata": "Se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il giudice su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese al risarcimento dei danni che liquida anche d'ufficio, nella sentenza. Il giudice che accerta l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare, o trascritta un'ipoteca, o una domanda giudiziale oppure iniziata o compiuta l'esecuzione forzata su istanza della parte danneggiata condanna al risarcimento dei danni l'attore o il creditore procedente, che ha agito senza la normale prudenza. La liquidazione dei danni è fatta norma di quanto su esposto. In ogni caso, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata".

3.2 CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE ED ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO: APPLICAZIONE AI RAPPORTI NELLE IPAB

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999, in attuazione di quanto disposto dal DLgs.165/2001 e smi, entra nel dettaglio di quelli che sono gli aspetti peculiari del comparto Regioni ed autonomie locali, regolando aspetti operativi e rendendo applicabili anche al rapporto di lavoro pubblico, ed in particolare nelle IPAB, istituti in passato non tipici di questo settore. Analizzando i contenuti del contratto collettivo possiamo focalizzare l'attenzione sull'ambito di applicazione dello stesso, il quale "esclude il personale con qualifica dirigenziale, e riguarda espressamente personale a tempo determinato ed indeterminato, appartenente agli Enti Locali, alle IPAB che svolgono prevalente attività assistenziale individuate dalle Regioni, ed i dipendenti in servizio presso le case da gioco¹⁰⁷". Questo testo fondamentale a valenza biennale, è stato successivamente modificato, ed aggiornato, in funzione delle date di scadenza previste dai contratti stessi. Ogni contratto rimane in vigore fino alla stipula del nuovo, ovvero in caso di disdetta con raccomandata da parte di uno dei soggetti firmatari, fino alla definizione del nuovo contratto. Il contratto collettivo nazionale di lavoro, oltre a definire i compiti delle relazioni sindacali¹⁰⁸, stabilisce anche le modalità di esecuzione della contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente. In tale sede, a livello di contrattazione decentrata integrativa vengono regolate le seguenti materie¹⁰⁹:

- a) "Criteri per la ripartizione e destinazione delle risorse finanziarie, (risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività art.15), e per le finalità previste dall'art.17 (Utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività) nel rispetto della disciplina prevista dallo stesso art.17;

¹⁰⁷ Art.1 CCNL Regioni ed autonomie locali, normativo ed economico 1/4/99

¹⁰⁸ Art.3 1 CCNL Regioni ed autonomie locali, normativo ed economico 1/4/99: "Obiettivi e strumenti (TITOLO II Relazioni sindacali): incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati alla collettività, interesse al miglioramento delle condizioni di lavoro ed alla crescita professionale del personale, il sistema di relazioni sindacali si articola nei seguenti modelli relazionali: a) contrattazione collettiva a livello nazionale; b) contrattazione collettiva decentrata integrativa sulle materie e con le modalità indicate dal contratto collettivo nazionale stesso; c) contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello territoriale, con la partecipazione di più enti; d) concertazione ed informazione".

¹⁰⁹ Art.4 CCNL Regioni ed autonomie locali, normativo ed economico 1/4/99, comma 2

- b) I criteri generali relativi ai sistemi di incentivazione del personale sulla base di obiettivi e programmi di incremento della produttività e di miglioramento della qualità del servizio; criteri generali delle metodologie di valutazione basate su indici e standard di valutazione ed i criteri di ripartizione delle risorse destinate alle finalità di cui all'art.17 comma 2 lettera a) del presente CCNL;
- c) Fattispecie, criteri, valori e procedure per l'individuazione e la corresponsione dei compensi relativi alle finalità previste nell'art.17, comma 2, lettere e),f),g);
- d) Programmi annuali e pluriennali delle attività di formazione professionale, riqualificazione ed aggiornamento del personale per adeguarlo ai processi di innovazione;
- e) Linee di indirizzo e criteri per la garanzia ed il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per gli interventi rivolti alla prevenzione ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro, per l'attuazione degli adempimenti rivolti a facilitare l'attività dei dipendenti disabili;
- f) Implicazioni in ordine alla qualità del lavoro ed alla professionalità dei dipendenti in conseguenza delle innovazioni degli assetti organizzativi, tecnologiche e della domanda di servizi;
- g) Le pari opportunità, per le finalità e con le procedure indicate dall'art.28 DPR n.333/1990¹¹⁰, anche per le finalità della legge n.125/1991¹¹¹;

¹¹⁰ Art.28 DPR n.333/1990: "1) I comitati per le pari opportunità, di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268, ove non ancora costituiti, devono essere insediati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento. Gli enti assicurano mediante specifica disciplina, le condizioni e gli strumenti idonei per il loro funzionamento.
 2. I Comitati presieduti da un rappresentante dell'ente sono costituiti da un componente designato da ognuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative di cui all'art. 2 del decreto del Ministro per la funzione pubblica 30 marzo 1989, e da un pari numero di funzionari in rappresentanza delle amministrazioni.
 3. In sede di negoziazione decentrata a livello di singolo ente, anche tenendo conto delle proposte formulate dai Comitati per le pari opportunità, sono concordate le misure per favorire effettive pari opportunità nelle condizioni di lavoro e di sviluppo professionale, che tengano conto anche della posizione delle lavoratrici in seno alla famiglia, con particolare riferimento a:
 a) accesso e modalità di svolgimento dei corsi di formazione professionale;
 b) flessibilità degli orari di lavoro in rapporto a quelli dei servizi sociali;
 c) perseguimento di un effettivo equilibrio di posizioni funzionali, a parità di requisiti professionali, di cui si deve tener conto anche nell'attribuzione di incarichi o funzioni più qualificate, nell'ambito delle misure rivolte a superare, per la generalità dei dipendenti, l'assegnazione in via permanente di mansioni estremamente parcellizzate e prive di ogni possibilità di evoluzione professionale.
 4. Gli effetti delle iniziative assunte dagli enti a norma del comma 3 formano oggetto di valutazione nella relazione annuale del comitato di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987 n. 268".

¹¹¹ Legge n.125/1991 art.1 Finalità: "Le disposizioni contenute nella presente legge hanno lo scopo di

- h) Criteri per la forme di incentivazione delle specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate all'art.15, comma 1 lettera k);
- i) Modalità e verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario die cui all'art.22 del presente CCNL;
- j) Le modalità di gestione delle eccedenze di personale secondo la disciplina e nel rispetto dei tempi e delle procedure dell'art.35 del D.LGS.29/1993¹¹²;
- k) Criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro" (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.4*).

La contrattazione decentrata integrativa a livello di Ente riguarda altresì le materie previste dall'art.16 comma 1 del CCNL del 31/3/99¹¹³. Gli enti che si dotano del contratto collettivo decentrato integrativo, IPAB incluse come abbiamo detto, provvedono a costituire la delegazione di parte pubblica abilitata alle trattative riguardanti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello da trattarsi in un'unica sessione negoziale, "entro trenta giorni da quello successivo alla data di stipulazione del CCNL ed a convocare la delegazione sindacale di cui all'art.10, comma 2¹¹⁴ per l'avvio del negoziato, entro trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme" (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.5*). I costi della contrattazione

favorire l'occupazione femminile e di realizzare, l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l'adozione di misure, denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità".

¹¹² Art.35 DLgs.29/1993: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo eventuale esame con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale secondo le modalità di cui all'articolo 10, nonché, per quanto riguarda la mobilità fra le regioni, sulla base di preventive intese con le amministrazioni regionali espresse dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono disciplinati:

- a) i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione della mobilità volontaria e d'ufficio, per la messa in disponibilità e per la formazione delle graduatorie, che, per la mobilità d'ufficio, sono formate sulla base di criteri analoghi a quelli previsti dall'art. 5 della legge 23 luglio 1991, n. 223;
- b) i criteri di coordinamento tra i trasferimenti a domanda e d'ufficio, ivi compresi quelli disciplinati dall'articolo 33;
- c) i criteri di coordinamento tra le procedure di mobilità ed i nuovi accessi;
- d) le fasi della informazione ed i contenuti generali oggetto dell'eventuale esame con le rappresentanze sindacali con le modalità di cui all'articolo 10".

¹¹³ Art.16 comma 1 CCNL 31/3/1999: "In attesa di rivedere il sistema delle relazioni sindacali riguardante la contrattazione collettiva integrativa, le parti convengono che, allo stato, le materie di contrattazione decentrata di cui all'art. 5, comma 3, del CCNL del 6.7.1995, sono integrate dalle seguenti:

* completamento ed integrazione dei criteri per la progressione economica all'interno della categoria di cui all'art. 5, comma 2"(omissis);

¹¹⁴ art.10 comma 2 CCNL 1/4/99: "Per le organizzazioni sindacali, la delegazione è composta:

-dalle R.S.U;

-dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del presente CCNL".

decentrata integrativa debbono esser previsti nel rispetto dei vincoli di bilancio dell'Ente stesso, ma il controllo sulla compatibilità rispetto alle risorse effettive imputate a bilancio spetta ai "collegi dei revisori, ovvero laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno. Entro 5 giorni l'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo è inviata all'organo deputato corredato da una relazione illustrativa tecnico-finanziaria. Trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'Ente (Segretario Direttore nelle IPAB) autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto (nuovamente nelle IPAB il Segretario Direttore). I testi contrattuali dei contratti collettivi decentrati integrativi debbono definire tempi, modalità e procedure di verifica della loro attuazione, e vengono obbligatoriamente inviati dagli enti stipulanti all'ARAN, entro cinque giorni dalla sottoscrizione con specifica indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri rispetto alle disponibilità annuali e pluriennali di bilancio" (CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.5). Il livello territoriale della contrattazione collettiva decentrata viene posta in essere quando si sia in presenza di enti di minori dimensioni o IPAB senza dirigenza. Negli ambiti in cui il CCNL prevede che la contrattazione collettiva decentrata integrativa abbia competenza anche di concertazione, "l'Ente deve dare informazione preventiva di atti relativi a tali ambiti, e comunque rimane obbligatorio un incontro almeno annuale per discutere di iniziative concernenti le linee di organizzazione degli uffici e dei servizi, iniziative per l'innovazione tecnologica degli stessi, eventuali processi di dismissione, esternalizzazione e/o trasformazione, tenuto conto di quanto stabilito dall'art.11, comma 5 del CCNL quadro del 2/6/1998¹¹⁵. Per le materie di cui all'art.19 D.LGS. 626/1994 (ora 81/08)¹¹⁶ è prevista la consultazione del rappresentante della sicurezza,

¹¹⁵ Art.11 comma 5 CCNL 2/6/1998 QUADRO: "Per il personale dei settori misti, ove operano amministrazioni pubbliche e soggetti privati, in particolare dei comparti Regioni-Autonomie Locali e Sanità, le parti ravvisano l'opportunità di realizzare omogeneità di comportamenti nelle scelte politiche contrattuali nel rinnovo dei contratti collettivi di lavoro fermando i rispettivi ambiti di rappresentanza. Nell'ambito degli indirizzi che saranno deliberati dai comitati di settore, ai quali competono tutte le relative determinazioni, l'ARAN potrà assumere iniziative di sensibilizzazione nei confronti delle parti datoriali da essa non rappresentate, al fine di favorire, ove possibile, anche con la contestualità, soluzioni contrattuali coerenti ed omogenee in relazione alla coincidenza dei settori operativi o dalla contiguità degli stessi".

¹¹⁶ Art.19 D.Lgs.626/94 Articolo 19: "Attribuzioni del rappresentante per la sicurezza (Abrogato dall'articolo 304, comma 1, lettera a), Decreto legislativo 81/08 - ndr): è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda ovvero unità produttiva;
c) è consultato sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al pronto soccorso, alla evacuazione dei lavoratori;

così come nelle materie previste dal D.Lgs.29/1993” (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.7*). Rispetto alle materie della concertazione queste si possono riassumere nelle seguenti:

- a) “articolazione dell'orario di servizio;
- b) calendari delle attività delle istituzioni scolastiche e degli asili nido;
- c) criteri per il passaggio dei dipendenti per effetto di trasferimento di attività o di disposizioni legislative comportanti trasferimenti di funzioni e personale;
- d) andamento dei processi occupazionali;
- e) criteri generali per la mobilità interna;
- f) definizione dei criteri per la determinazione dei carichi di lavoro, limitatamente alle amministrazioni che ancora vi siano tenute ai sensi dell'art.6, comma 6, del D.Lgs.n.29/1993” (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.8*).

Nei luoghi di lavoro le rappresentanze sindacali sono individuate dalle “rappresentanze sindacali unitarie (RSU), elette ai sensi dell'accordo collettivo quadro per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per al definizione del relativo regolamento elettorale, stipulato nel agosto del 1998¹¹⁷ (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.9*), queste fanno parte della delegazione trattante per la stipula dei contratti collettivi decentrati integrativi, insieme alle rappresentanze delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del presente CCNL. Per parte dell'Ente, viene individuato il dirigente, o nel caso di enti privi di dirigenza, i funzionari che debbono obbligatoriamente far parte della delegazione trattante di parte pubblica.

Il trattamento economico del personale cui viene applicato il CCNL del comparto delle Regioni e delle autonomie locali viene trattato dal Titolo III, CCNL 1/4/1999. Alla stipula di ogni sessione contrattuale vengono rivalutati gli incrementi tabellari, con riferimento

d) è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'art. 22, comma 5.”

¹¹⁷ CCNL Quadro 7/8/1998 delle RSU art.1: “Le rappresentanze sindacali unitarie del personale di cui al d.lgs. 396/1997 disciplinate dall'accordo collettivo quadro per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti contestualmente stipulato il 7 agosto 1998 sono indicate con la sigla RSU. Il predetto accordo è indicato con la dizione "accordo stipulato il 7 agosto 1998"”

agli importi mensili lordi per tredici mensilità. Se voci di stipendio, quali retribuzione individuale di anzianità o l'indennità integrativa speciale, non subiscono variazioni, si attesta il loro valore così come definito nella precedente sessione contrattuale. La vigenza degli incrementi è stabilita alle scadenze e negli importi previsti nelle tabelle allegate al CCNL. Particolare è il regime di corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario. Gli enti sono autorizzati ad utilizzare risorse finanziarie "non superiori a quelle destinate al fondo di cui all'art.31 comma 2, lett. a) del CCNL 6/7/1995¹¹⁸, e solo per la parte che residua dopo l'applicazione dell'art.15 lettera a) del CCNL 1/4/1999¹¹⁹. Le risorse eventualmente eccedenti rispetto a quelle derivanti dalla puntuale applicazione delle regole contenute nell'art.31 comma 2 lettera a) CCNL del 6/7/1995 e smi, sono destinate ad incrementare le disponibilità previste alle voci elencate dall'art.15 stesso. La legge può con specifiche disposizioni connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare a quelle elettorali, ovvero per fronteggiare eventi eccezionali, destinare ulteriori risorse al lavoro straordinario. La questione viene rimessa al controllo delle parti, almeno una volta l'anno, in quanto il ricorso al lavoro straordinario deve avere carattere sporadico e non continuativo. L'analisi delle motivazioni che ne hanno richiesto il ricorso, permette di razionalizzare i servizi e di ridurre l'uso di questo istituto, devolvendo i risparmi accertati nel fondo di cui all'art.15. Dal 31/12/1999 le risorse destinate nel medesimo anno al pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario sono ridotte nella misura del 3% ed il limite massimo annuo individuale per le medesime prestazioni è rideterminato in 180 ore. Anche i risparmi dovuti a questo limite orario imposto confluiscono nel fondo risorse di cui all'art.15" (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.14*). Analizzando nello specifico il disposto dell'art.15 del CCNL

¹¹⁸ art.31 comma 2, lett. a) del CCNL 6/7/1995: " Fondo per il compenso del lavoro straordinario:

- Il fondo è costituito nel suo ammontare dalla somma calcolata con riferimento all'anno 1993 ai sensi dell' art. 6, comma 2, lettera b) del DPR n. 333 del 1990, ridotta dall'1 gennaio 1995, per effetto del contenimento del lavoro straordinario, di una percentuale pari al 15 per cento.

- Tale fondo è finalizzato a compensare le prestazioni di lavoro straordinario che si rendessero necessarie per fronteggiare particolari situazioni di lavoro.

- Resta ferma la disciplina vigente per la quantificazione delle tariffe orarie del lavoro straordinario secondo l' art. 16 del D.P.R. 268/1987".

¹¹⁹ Art.15 lettera a) CCNL 1/4/1999: "Gli importi dei fondi di cui all'art. 31, comma 2, lettere b), c), d) ed e) del CCNL 6.7.1995, e successive modificazioni ed integrazioni, previsti per l'anno 1998 e costituiti in base alla predetta disciplina contrattuale, comprensivi anche delle eventuali economie previste dall'art. 1, comma 57 e seguenti della l. 662/96, nonché la quota parte delle risorse di cui alla lettera a) dello stesso art. 31, comma 2, già destinate al personale delle ex qualifiche VII ed VIII che risulti incaricato delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative calcolata in proporzione al numero dei dipendenti interessati."

1/4/1999, si evince la composizione del fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività. Dal 1/1/1999 tutti gli enti destinano le risorse di cui in seguito, “l’attuazione della nuova classificazione del personale, a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l’efficienza e l’efficacia dei servizi:

- a) gli importi dei fondi: “ Fondo per la remunerazione di particolari condizioni di disagio, pericolo o danno, Fondo per compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità, Fondo per la qualità della prestazione individuale, Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi¹²⁰”, previsti dalla disciplina contrattuale per l’anno 1998, comprensivi anche delle economie previste dall’art.1 comma 57 e seguenti della legge n.662/96¹²¹, nonché la quota parte delle risorse di cui alla lettera a) dello stesso art.31, comma 2¹²², già

¹²⁰ art.31 comma 2 lettere b),c), d), ed e) CCNL 6/7/1999

¹²¹ Art.1 comma 57 e ss, legge n.662/96: “Il rapporto di lavoro a tempo parziale puo' essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Art.58. La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale avviene automaticamente entro sessanta giorni dalla domanda, nella quale e' indicata l'eventuale attivita' di lavoro subordinato o autonomo che il dipendente intende svolgere. L'amministrazione, entro il predetto termine, nega la trasformazione del rapporto nel caso in cui l'attivita' lavorativa di lavoro autonomo o subordinato comporti un conflitto di interessi con la specifica attivita' di servizio svolta dal dipendente ovvero, nel caso in cui la trasformazione comporti, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, grave pregiudizio alla funzionalita' dell'amministrazione stessa, puo' con provvedimento motivato differire la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale per un periodo non superiore a sei mesi. La trasformazione non puo' essere comunque concessa qualora l'attivita' lavorativa di lavoro subordinato debba intercorrere con un'amministrazione pubblica. Il dipendente e' tenuto, inoltre, a comunicare, entro quindici giorni, all'amministrazione nella quale presta servizio, l'eventuale successivo inizio o la variazione dell'attivita' lavorativa. Fatte salve le esclusioni di cui al comma 57, per il restante personale che esercita competenze istituzionali in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza dello Stato, di ordine e di sicurezza pubblica, con esclusione del personale di polizia municipale e provinciale, le modalita' di costituzione dei rapporti di lavoro a tempo parziale ed i contingenti massimi del personale che puo' accedervi sono stabiliti con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro del tesoro.Art.59. I risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni da tempo pieno a tempo parziale costituiscono per il 30 per cento economie di bilancio. Un quota pari al 50 per cento dei predetti risparmi puo' essere utilizzata per incentivare la mobilita' del personale delle pubbliche amministrazioni, ovvero, esperite inutilmente le procedure per la mobilita', per nuove assunzioni, anche in deroga alle disposizioni dei commi da 45 a 55. L'ulteriore quota del 20 per cento e' destinata, secondo le modalita' ed i criteri stabiliti dalla contrattazione decentrata, al miglioramento della produttivita' individuale e collettiva. I risparmi eventualmente non utilizzati per le predette finalita' costituiscono ulteriori economie di bilancio”.

¹²² Art.31 comma 2 CCNL 6/7/1995 lettera a): “Fondo per il compenso del lavoro straordinario:

- Il fondo è costituito nel suo ammontare dalla somma calcolata con riferimento all'anno 1993 ai sensi dell' art. 6, comma 2, lettera b) del DPR n. 333 del 1990, ridotta dall'1 gennaio 1995, per effetto del contenimento del lavoro straordinario, di una percentuale pari al 15 per cento.
- Tale fondo è finalizzato a compensare le prestazioni di lavoro straordinario che si rendessero necessarie per fronteggiare particolari situazioni di lavoro.
- Resta ferma la disciplina vigente per la quantificazione delle tariffe orarie del lavoro straordinario secondo l' art. 16 del D.P.R. 268/1987”.

destinate al personale delle ex qualifiche VII ed VIII che risulti incaricato delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative, calcolata in proporzione al numero di dipendenti;

- b) le eventuali risorse aggiuntive destinate nell'anno 1998 al trattamento economico accessorio ai sensi dell'art.32 del CCNL del 6/7/1995¹²³ e dell'art.3 del CCNL del 16/7/1996¹²⁴, nel rispetto delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti;
- c) gli eventuali risparmi di gestione destinati al trattamento accessorio nell'anno 1998 secondo la disciplina dell'art.32 CCNL del 6/7/1995 e dell'art.3 del CCNL del 16/7/1996, qualora dal consuntivo dell'anno precedente a quello di utilizzazione non risulti un incremento delle spese del personale dipendente, salvo quello derivante dall'applicazione del CCNL;
- d) le somme derivanti dall'attuazione dell'art.43 della legge n.449/1997¹²⁵;

¹²³ Art.32 CCNL 6/7/1995: "Le amministrazioni che si trovino nelle condizioni indicate nel successivo comma 2 possono incrementare per il 1996, con oneri a proprio carico, i fondi di cui all' art. 31, comma 2, nel limite massimo di una somma pari allo 0.5% del monte salari annuo riferito al 1993, esclusa la quota relativa ai dirigenti ed al netto dei contributi a carico dell'amministrazione. Tale somma può essere incrementata di un'ulteriore somma pari allo 0.2 % del medesimo monte salari, qualora siano accertati risparmi di gestione quantitativamente corrispondenti, secondo i criteri indicati al comma 3.

2. Possono avvalersi della facoltà di cui al comma 1 le Amministrazioni in condizioni di equilibrio economico della gestione di competenza risultante dal conto economico dell'esercizio precedente, purchè non esistano debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell' art. 12 bis del D.L. 12 gennaio 1991 n. 6, convertito con modificazioni dalla L. 15 marzo 1991 n. 80".

¹²⁴ Art.3 CCNL 16/7/1996: "Per l'anno 1997, le amministrazioni che abbiano già applicato l' art. 32 del CCNL del 6 luglio 1995, in quanto in possesso dei requisiti previsti dal comma 2 dello stesso articolo, possono incrementare, con oneri a proprio carico, la già prevista percentuale dello 0,5% del monte salari riferita al 1993, nel limite massimo di una somma pari ad un ulteriore 0,65% del monte salari annuo calcolato con riferimento all'anno; 1995. 2. Per l'anno 1997, la somma di cui al comma 1 può essere incrementata di un'ulteriore somma pari allo 0,6% del monte salari annuo calcolato con riferimento al 1995 qualora siano accertate economie di gestione almeno quantitativamente corrispondenti secondo i criteri indicati nel predetto art. 32 e nel successivo comma 3. La percentuale complessiva di incremento del fondo per il finanziamento del trattamento accessorio correlata alle economie di gestione è, quindi, rideterminata nello 0,8%, che comprende ed assorbe quella dello 0,2% prevista nel citato art. 32".

¹²⁵ Art.43 legge n.449/1997: "Al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile. 2. Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti. Per le sole amministrazioni dello Stato una quota dei risparmi così ottenuti, pari al 5 per cento, è destinata ad incrementare gli stanziamenti diretti alla retribuzione di risultato dei dirigenti appartenenti al centro di responsabilità che ha operato il risparmio; una quota pari al 65 per cento resta nelle disponibilità di bilancio della amministrazione. Tali quote sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, per le predette finalità, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La rimanente somma costituisce economia di bilancio. La presente disposizione non si applica nei casi in cui le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione sono diretti a finanziare interventi, servizi o attività non inseriti

- e) economie conseguenti alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale ai sensi e nei limiti dell'art.1 comma 57 e seguenti della legge n.662/1996 e smi;
- f) o risparmi derivanti dall'applicazione della disciplina dell'art.2, comma 3, del DLgs.n.29/1993¹²⁶;

nei programmi di spesa ordinari. Continuano, inoltre, ad applicarsi le particolari disposizioni in tema di sponsorizzazioni ed accordi con i privati relative alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, nonché ogni altra disposizione speciale in materia. 3. Ai fini di cui al comma 1 le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio. Le disposizioni attuative del presente comma, che non si applica alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, sono definite ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. 4. Con uno o più regolamenti, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pubbliche amministrazioni individuano le prestazioni, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, e l'ammontare del contributo richiesto. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, il regolamento è emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per tali amministrazioni gli introiti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in misura non superiore al 30 per cento, alla corrispondente unità previsionale di base del bilancio per incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione. 5. A decorrere dall'esercizio finanziario 1998, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa definiscono obiettivi di risparmi di gestione da conseguire in ciascun esercizio ed accantonano, nel corso della gestione, una quota delle previsioni iniziali delle spese di parte corrente, sia in termini di competenza che di cassa, aventi natura non obbligatoria, non inferiore al 2 per cento. La metà degli importi costituisce economia di bilancio; le rimanenti somme sono destinate, nell'ambito della medesima unità previsionale di base di bilancio, ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti, come disciplinate dalla contrattazione di comparto. Per l'amministrazione dei beni culturali e ambientali l'importo che costituisce economia di bilancio è pari allo 0,50 per cento della quota accantonata ai sensi del presente comma; l'importo residuo è destinato ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale tecnico e le retribuzioni di risultato del personale dirigente della medesima amministrazione. 6. Per il Ministero della difesa, le disposizioni di cui al comma 5 non si applicano alle spese di cui alle unità previsionali di base "ammodernamento e rinnovamento" (funzionamento), nonché alle spese, specificamente afferenti alle infrastrutture multinazionali NATO, di cui alla unità previsionale di base "accordi ed organismi internazionali" (interventi), di pertinenza del centro di responsabilità "Bilancio e affari finanziari". 7. Per le Amministrazioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, le risorse di cui ai commi 2, 4 e 5 destinate all'incentivazione della produttività ed alla retribuzione di risultato sono altresì destinate, nelle misure e con le modalità determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, in analogia alle ripartizioni operate per il personale del "comparto Ministeri", ad incrementare le somme accantonate per dare attuazione alle procedure di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, ed all'articolo 2 della legge 2 ottobre 1997, n. 334".

¹²⁶ Art.2 commi 2 e 3 del DLgs.29/1993: "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto. 3. I rapporti individuali di lavoro e di impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 49, comma 2".

- g) l'insieme delle risorse già destinate per l'anno 1998, al pagamento del livello economico differenziato al personale in servizio, nella misura corrispondente alle percentuali previste dal CCNL del 6/7/1996;
- h) dalle risorse destinate alla corresponsione dell'indennità di £ 1.500.000 di cui all'art.37, comma 4, del CCNL del 6/7/1995¹²⁷;
- i) da una quota degli eventuali oneri derivanti dalla riduzione stabile di posti in organico del personale della qualifica dirigenziale, sino ad un importo massimo corrispondente allo 0.2% del monte salari annuo della stessa dirigenza, da destinare al finanziamento del fondo di cui all'art.17, comma 2, lettera c) del CCNL del 1/4/1999; la disciplina della presente lettera è applicabile alle Regioni; sono fatti salvi accordi di miglior favore;
- j) un importo dello 0.52% del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza, corrispondente all'incremento, in misura pari ai tassi programmati di inflazione, del trattamento economico accessorio con decorrenza dal 31/12/1999 ed a valere per l'anno successivo;
- k) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art.17 del CCNL 1/4/1999¹²⁸;
- l) le somme connesse al trattamento economico accessorio del personale trasferito agli enti del comparto a seguito dell'attuazione dei processi di decentramento e delega delle funzioni;
- m) gli eventuali risparmi derivanti dall'applicazione della disciplina dello straordinario dei cui all'art.14 del CCNL 1/4/1999;
- n) per le Camere di Commercio, in condizioni di equilibrio finanziario, un importo non superiore a quello stabilito al 31/12/1997, ai sensi dell'art.31 comma 5 del CCNL 6/7/1995.

In sede di contrattazione decentrata integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, a decorrere

¹²⁷ Art.37 comma 4 CCNL 6/7/1995: "Sono confermate nell'importo di L. 1.500.000 l'indennità di direzione e di staff prevista per il personale dell'VIII qualifica funzionale dall' art. 45, comma 1, del DPR n. 333 del 1990 nonché le somme spettanti a titolo di retribuzione individuale di anzianità di cui all' art. 44 del D.P.R. 333/1990".

¹²⁸ Art.17 CCNL 1/4/1999 rubrica: "Utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività".

dal 1/4/1999, delle risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo corrispondente al 1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza La disciplina sopra esposta, non trova applicazione nei confronti degli enti locali in situazione di dissesto o di deficit strutturale, per i quali non sia intervenuta ai sensi di legge l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato" (*CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.15*).. La contrattazione decentrata integrativa affronta con specificità anche l'utilizzo delle risorse per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività. Tutte le risorse accantonate in funzione delle voci di cui al precedente analizzato art.15, hanno la finalità di "promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza, efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati. Quindi l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo citato viene destinato in breve come segue:

- a) erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, mediante strumenti di misurazione del merito ed all'impegno di gruppo;
- b) costituire un fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica nella categoria ; l'ammontare di tale fondo è determinato, a valere sulle risorse dell'articolo su esposto, in sede di contrattazione integrativa decentrata. In tale fondo restano le risorse anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, le risorse destinate alle posizioni di sviluppo della progressione economica orizzontale attribuite a tutto il personale il servizio;
- c) costituire un fondo per l'erogazione della retribuzione di posizione e risultato, secondo la disciplina dell'art.10 del CCNL 31/3/1999¹²⁹, con esclusione dei

¹²⁹ Art.10 CCNL 31/3/1999: 1. "Il trattamento economico accessorio del personale della categoria D titolare delle posizioni di cui all'art. 8 è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato. Tale trattamento assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal vigente contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per il lavoro straordinario, secondo la disciplina del CCNL per il quadriennio 1998 - 2001. 2. L'importo della retribuzione di posizione varia da un minimo di L. 10.000.000 ad un massimo di L. 25.000.000 annui lordi per tredici mensilità. Ciascun ente stabilisce la graduazione della retribuzione di posizione in rapporto a ciascuna delle posizioni organizzative previamente individuate 3. L'importo della retribuzione di risultato varia da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione attribuita. Essa è corrisposta a seguito di valutazione annuale. 4. Il valore complessivo della retribuzione di

Comuni di minori dimensioni demografiche di cui all'art.11 del medesimo CCNL¹³⁰. Ai fini della determinazione di tale fondo gli enti preventivamente istituiscono le posizioni organizzative di cui all'art.8 CCNL del 31/3/1999¹³¹, e ne definiscono il valore economico il cui ammontare totale corrisponde alla dotazione complessiva del fondo stesso. Per gli enti privi di funzioni dirigenziali, resta fermo quanto sopra esposto, anche in riferimento al finanziamento degli oneri;

- d) pagare indennità di turno, rischio, reperibilità, maneggio valori, orario notturno, festivo e notturno-festivo secondo la disciplina prevista dal DPR. N.268/1987 e DPR. N.347/1983 e dalle specifiche disposizioni in essere per le Camere di Commercio;
- e) compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale di categoria A, B, C;
- f) compensare l'eventuale esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità da parte del personale delle categorie B e C, quando non trovi applicazione la speciale disciplina di cui all'art.11, comma 3, del CCNL del 31/3/1999¹³². Le risorse serviranno inoltre a compensare specifiche responsabilità affidate al personale di categoria D, non incaricato di posizioni organizzative, in misura non superiore a £ 3.000.000 lordi annui per le Regioni ed

posizione e di risultato non può essere comunque inferiore all'importo delle competenze accessorie e delle indennità assorbite ai sensi del comma 1".

¹³⁰ Art.11 comma 1 CCNL 31/3/1999: "1. I Comuni privi di posizioni dirigenziali, che si avvalgono della facoltà di cui all'art. 51, comma 3 bis, della L. 142/90 introdotto dalla L. 191/1998 e nell'ambito delle risorse finanziarie ivi previste a carico dei rispettivi bilanci, applicano la disciplina degli artt. 8 e ss. esclusivamente a dipendenti cui sia attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi formalmente individuati secondo il sistema organizzativo autonomamente definito e adottato".

¹³¹ Art.8 CCNL del 31/3/1999: "1. Gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato:

- a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;
- b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;
- c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza.

2. Tali posizioni, che non coincidono necessariamente con quelle già retribuite con l'indennità di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995, possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D, sulla base e per effetto d'un incarico a termine conferito in conformità alle regole di cui all'art. 9".

¹³² Art.11 comma 3 CCNL 31/3/1999: "Nel caso in cui siano privi di posizioni della categoria D, i Comuni applicano la disciplina degli artt. 8 e ss. ai dipendenti di cui al comma 1 classificati nelle categorie C o B, ove si avvalgono della facoltà di cui alla disciplina di legge richiamata nello stesso comma 1. In tal caso, il valore economico della relativa retribuzione di posizione può variare da un minimo di L. 6.000.000 ad un massimo di L. 15.000.000 annui lordi per tredici mensilità".

in £ 2.000.000 per gli altri Enti. La contrattazione integrativa decentrata stabilisce le modalità di verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione dei compensi previsti sopra;

- g) incentivare specifiche attività e prestazioni correlate all'utilizzazione delle risorse elencate nell'art.15 relative a incentivazione di prestazioni o di risultati" " (CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.17).

Un'ulteriore incremento previsto dal CCNL del 6/7/1995 viene previsto per tutto il "personale della ex qualifica ottava che ne beneficiava fino al 1999, e che non fosse investito di un incarico di posizione organizzativa, e tale importo viene ricompreso nella retribuzione di posizione. Le risorse sopra indicate entro il fondo per gli incrementi retributivi, sono destinate al pagamento degli incrementi economici spettanti al personale collocato in tutte le posizioni dal sistema di classificazione ivi comprese quelle conseguite ai sensi dell'art.7, comma 2, del CCNL del 31/3/1999¹³³. Tutte le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo. E' lasciata libertà agli enti di prevedere l'erogazione di specifici compensi una tantum al personale, in misura non superiore a sei mensilità per incentivare i processi di mobilità previsti dall'art.44 Legge n.449/97¹³⁴ e dall'art.34 del D.Lgs. n.29/1993¹³⁵, nonché quelli

¹³³ Art.7 comma 2 CCNL del 31/3/1999: " Il trattamento economico corrispondente alla posizione attribuita ai sensi del comma 1, indicato nella colonna 3 della tabella C, sostituisce e assorbe le voci retributive stipendio tabellare e livello economico differenziato di cui all'art. 28, comma 1, del CCNL del 6.7.1995".

¹³⁴ Art.44 legge n.449/1997: " 1.Al fine di dare coerente attuazione a quanto disposto dall'articolo 3, comma 1, lettera g), ed all'articolo 4, comma 3, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono estese a tutte le amministrazioni pubbliche, relativamente alle dismissioni di attività non essenziali, le disposizioni di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e quelle di cui all'articolo 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Le società private alle quali sono state attribuite le attività dismesse sono tenute a mantenere per un periodo di tempo concordato e comunque non inferiore a cinque anni il personale adibito alle funzioni trasferite. 2. Le amministrazioni e gli enti interessati alla dismissione di attività per i fini di cui al comma 1 possono costituire, per l'esercizio delle attività dismesse, società miste con la compartecipazione del personale adibito alle funzioni dismesse e di altri soci scelti secondo procedure concorsuali aperte. La partecipazione pubblica a tali società non può avere durata superiore a cinque anni e deve concludersi con la completa privatizzazione della società. 3. Il personale risultante in esubero a seguito dei processi di dismissione, che non transita nelle società private cui sono attribuite le attività dismesse, può essere assorbito, nei limiti della dotazione organica così come determinata entro sei mesi dall'avvenuta dismissione, dall'amministrazione che ha operato la dismissione. Al personale assorbito si applica l'articolo 2112 del codice civile. 4. Le disposizioni dell'articolo 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si applicano altresì alle trasformazioni delle strutture, anche a carattere aziendale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. 5. Il Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro delle finanze, individua con proprio decreto entro il 30 aprile di ciascun anno le case cantoniere non più utili per i fini istituzionali dell'Ente nazionale per le strade (ANAS). Le case cantoniere così identificate sono dismesse su iniziativa dal Ministro delle finanze, con le procedure previste per le dismissioni di beni immobili e con la concessione di diritto di prelazione ai comuni nei quali sono catastalmente ubicati gli immobili".

correlati al trasferimento e deleghe di funzioni al sistema delle autonomie locali, nei limiti delle effettive capacità di bilancio, e per le Regioni, anche attraverso l'utilizzo delle risorse correlate alla disciplina dell'art.22 comma 2 del DPR. N.333/1990¹³⁶ (" *CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.17*). Un importante novità introdotta dal CCNL 1/4/1999 riguarda la riduzione dell'orario di lavoro, per il personale turnista, il cui regime è articolato in più "turni secondo una logica plurisettimanale, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle attività istituzionali ed in particolare all'ampliamento dei servizi all'utenza. La riduzione d'orario è applicata dal 1/4/1999 ovvero dall'entrata in vigore del relativo CCNL, ed ha come scopo l'applicazione di un monte orario settimanale di 35 ore medie, considerando che i maggiori oneri derivanti dall'applicazione di tale riduzione dovranno essere fronteggiati con proporzionali riduzioni del lavoro straordinario, oppure con stabili modifiche degli assetti organizzativi. Gli organi di controllo interno vigilano sull'applicazione della riduzione graduale del monte ore settimanale, segnalando eventuali situazioni di scostamento" (" *CCNL comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 01/04/1999 art.22*). Le successive sessioni di stipula dei contratti collettivi nazionali, hanno gradualmente modificato la composizione dei fondi relativi alle risorse decentrate, gli stipendi tabellari, disposizioni sul codice di comportamento e sulla definizione delle

¹³⁵ Art.34 D.Lgs. n.29/1993: "1. *Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile (b) e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428.* 2. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali aziendali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, l'alienante e l'acquirente sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo. Il mancato rispetto, da parte dell'acquirente o dell'alienante, dell'obbligo di esame congiunto previsto nel presente articolo costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300. 3. I primi tre commi dell'art. 2112 del codice civile sono sostituiti dai seguenti: "In caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con l'acquirente ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano. L'alienante e l'acquirente sono obbligati, in solido, per tutti di crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione dell'alienante dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro. L'acquirente è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi, previsti dai contratti collettivi anche aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa dell'acquirente.4. Ferma restando la facoltà dell'alienante di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento".

¹³⁶ Art.22 comma 2 DPR. N.333/1990: "Al personale che sarà trasferito dalle Regioni agli enti locali a seguito di deleghe di funzioni ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268, e' corrisposto, a carico della Regione delegante, un compenso "una tantum" di importo pari a quello indicato nel comma 1".

retribuzioni delle posizioni organizzative e sull'attribuzione delle alte professionalità. A titolo di analisi esemplificativa sul successivo *CCNL stipulato il 22 gennaio 2004* si riportano riassuntivamente i seguenti articoli:

-art.31 "Disciplina delle risorse decentrate": "queste ultime vengono determinate annualmente dagli enti. Le risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità determinate nell'anno 2003 e secondo la previgente disciplina contrattuale, e con le integrazioni di cui all'art.32 commi 1 e 2, vengono definite in un unico importo che resta confermato con le stesse caratteristiche anche per gli anni successivi. L'incremento di tali risorse avviene ad opera di specifiche disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, o per ulteriori applicazioni della disciplina dell'art.15 comma 5 del CCNL 1/4/1999¹³⁷, limitatamente agli effetti degli incrementi delle dotazioni organiche".

¹³⁷ Art.15 comma 1 CCNL 1/4/1999: "Presso ciascun ente, a decorrere dal 1° gennaio 1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale, fatto salvo quanto previsto nel comma 5, secondo la disciplina del CCNL del 31 marzo 1999 (1), nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, le seguenti risorse: a) gli importi dei fondi di cui all'art. 31, comma 2, lettere b), c), d) ed e) del CCNL 6 luglio 1995 (2), e successive modificazioni ed integrazioni, previsti per l'anno 1998 e costituiti in base alla predetta disciplina contrattuale, comprensivi anche delle eventuali economie previste dall'art. 1, comma 57 e seguenti della L. n. 662 del 1996, nonché la quota parte delle risorse di cui alla lettera a) dello stesso art. 31, comma 2, già destinate al personale delle ex qualifiche VII ed VIII che risulti incaricato delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative calcolata in proporzione al numero dei dipendenti interessati; b) le eventuali risorse aggiuntive destinate nell'anno 1998 al trattamento economico accessorio ai sensi dell'art. 32 del CCNL del 6 luglio 1995 (2) e dell'art. 3 del CCNL del 16 luglio 1996 (3) nel rispetto delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti; c) gli eventuali risparmi di gestione destinati al trattamento accessorio nell'anno 1998 secondo la disciplina dell'art. 32 del CCNL del 6 luglio 1995 (2) e dell'art. 3 del CCNL del 16 luglio 1996 (3), qualora dal consuntivo dell'anno precedente a quello di utilizzazione non risulti un incremento delle spese del personale dipendente, salvo quello derivante dalla applicazione del CCNL; d) La quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito degli introiti derivanti dalla applicazione dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997 con particolare riferimento alle seguenti iniziative: a. contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi; b. convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari; c. contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali (4); e) le economie conseguenti alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale ai sensi e nei limiti dell'art. 1, comma 57 e seguenti della legge n. 662 del 1996 (15) e successive integrazioni e modificazioni; f) i risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 29 del 1993; 8 g) l'insieme delle risorse già destinate, per l'anno 1998, al pagamento del livello economico differenziato al personale in servizio, nella misura corrispondente alle percentuali previste dal CCNL del 16 luglio 1996 (3); h) dalle risorse destinate alla corresponsione della indennità di Lire 1.500.000 di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6 luglio 1995 (2); i) da una quota degli eventuali minori oneri derivanti dalla riduzione stabile di posti di organico del personale della qualifica dirigenziale, sino ad un importo massimo corrispondente allo 0,2% del monte salari annuo della stessa dirigenza, da destinare al finanziamento del fondo di cui all'art. 17, comma 2, lettera c); la disciplina della presente lettera è applicabile alle Regioni; sono fatti salvi gli accordi di miglior favore; j) un importo dello 0,52% del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza, corrispondente all'incremento, in misura pari ai tassi programmati d'inflazione, del

-art.32 “Incrementi delle risorse decentrate”: “le risorse decentrate previste dal precedente articolo, sono incrementate dall’anno 2003, di un importo pari allo 0.62% del monte salari, esclusa la dirigenza, riferito all’anno 2001. Gli enti incrementano ulteriormente le risorse decentrate di cui sopra, con un importo corrispondente allo 0.50% del monte salari dell’anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza, nel rispetto di quanto sotto. Enti locali: incremento percentuale dello 0.50% di cui sopra p consentito se la spesa del personale risulta inferiore al 39% delle entrate correnti. Gli altri enti del comparto incrementano le risorse decentrate sino ad un importo massimo corrispondente allo 0.50% su base annua del monte salari riferito all’anno 2001, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa. Questa percentuale può essere ulteriormente incrementata di uno 0.20%, nel rispetto di quanto sopra esposto, calcolato sul monte salari dell’anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza, ed è destinata al finanziamento della disciplina dell’art.10 del CCNL 24/01/2004¹³⁸. Gli incrementi elencati non trovano applicazione da parte degli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari, per i quali non sia intervenuta ai sensi di legge, l’approvazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato”.

-art.33 “Istituzione dell’indennità di comparto”: “Al fine di conseguire un progressivo riallineamento della retribuzione complessiva del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali con quella del restante personale pubblico, è istituito un compenso denominato indennità di comparto. Essa è generale, fissa e ricorrente, corrisposta per 12 mensilità. Viene ridotta o sospesa negli stessi casi di riduzione o sospensione previsti per il trattamento tabellare. Non influenza il calcolo dell’indennità di fine servizio, non modifica le modalità di determinazione della base di calcolo in atto

trattamento economico accessorio con decorrenza dal 31 dicembre 1999 ed a valere per l'anno successivo; k) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17; l) le somme connesse al trattamento economico accessorio del personale trasferito agli enti del comparto a seguito dell'attuazione dei processi di decentramento e delega di funzioni; m) gli eventuali risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dello straordinario di cui all'art. 14; n) per le Camere di commercio, in condizioni di equilibrio finanziario, un importo non superiore a quello stabilito al 31 dicembre 1997, ai sensi dell'art. 31, comma 5, del CCNL del 6 luglio 1995 (2)”.

¹³⁸ Art. 10 CCNL 22/01/2004: “Gli enti valorizzano le alte professionalità del personale della categoria D mediante il conferimento di incarichi a termine nell’ambito della disciplina dell’art. 8, comma 1, lett. b) e c) del CCNL del 31.3.1999 e nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 9, 10, e 11 del medesimo CCNL. L’importo della retribuzione di posizione relativa agli incarichi di cui ai commi 1 e 2 varia da un minimo di € 5.164,56 ad un massimo di € 16.000; la retribuzione di risultato connessa ai predetti incarichi può variare da un minimo del 10% ad un massimo del 30% della retribuzione di posizione in godimento. La retribuzione di risultato può essere corrisposta previa valutazione dei soggetti competenti sulla base dei risultati certificati dal servizio di controllo interno o dal nucleo di valutazione, secondo l’ordinamento vigente”.

del trattamento pensionistico. Le risorse necessarie sono prelevate dalle risorse decentrate e riacquisite in disponibilità alle stesse a seguito di cessazione dal servizio, per qualsiasi causa del personale interessato, per le misure non riutilizzate in conseguenza di nuove assunzioni sui corrispondenti posti”.

-art.34 “Finanziamento delle progressioni orizzontali”: “gli oneri relativi al pagamento dei maggiori compensi spettanti al personale che ha beneficiato della disciplina sulle progressioni economiche orizzontali di cui all’art.5 del CCNL del 31/3/1999, sono interamente a carico delle risorse decentrate previste dall’art.31, comma 2. Tali importi sono calcolati su base annua e sono comprensivi anche della quota della tredicesima mensilità. Gli importi fruiti per progressione economica orizzontale dal personale cessato dal servizio per qualsiasi causa o che sia stato riclassificato nella categoria superiore per progressione verticale, sono riacquisiti nella disponibilità delle risorse decentrate dalla data di decorrenza delle cessazioni o delle riclassificazioni; la contrattazione decentrata definisce le finalità di utilizzazione delle predette risorse recuperate anche per il finanziamento di ulteriori progressioni orizzontali”.

-art.36 “Modifiche all’art.17 del CCNL 1/4/1999”: “il compenso per l’esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità può essere determinato in sede di contrattazione decentrata entro i seguenti valori lordi annui- minimo di € 1.000 massimo di €2.000. vengono inoltre compensate specifiche responsabilità del personale delle categorie B, C e D attribuite con atto formale degli Enti, derivanti dalle qualifiche....”(omissis)

-art.37 “Compensi per produttività”: “l’attribuzione di compensi di cui all’art. 17 comma 2, lettere a) ed h) è strettamente correlata agli effettivi incrementi di produttività e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi da intendersi, come risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa. La valutazione delle prestazioni e dei risultati dei lavoratori spetta ai competenti dirigenti nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni definiti dal sistema permanente di valutazione adottato nel rispetto del modello di relazioni sindacali previsto; il livello di conseguimento degli obiettivi è certificato dal servizio di controllo interno. Non è consentita l’attribuzione generalizzata dei compensi per produttività sulla base di automatismi comunque denominati”.

Sulla base delle disposizioni normative contrattuali a livello nazionale, con la contrattazione decentrata, viene attuata una più specifica e rispondente alle condizioni operative reali delle risorse decentrate, dei sistemi di valutazione, ecc. Ogni ente, mediante l'incontro tra le delegazioni sindacali elette internamente (RSU) e territoriali, e la delegazione di parte pubblica, stipula appositi accordi al fine di regolare in proprio gli istituti di cui sopra.

3.3 CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE ED ACCORDO INTEGRATIVO DECENTRATO: APPLICAZIONE AI RAPPORTI NELLE IPAB: analisi accordo decentrato di un' IPAB¹³⁹

In osservanza alle norme sopra richiamate, partendo dall'art.40 comma 1 del DLgs n.165/2001, dall'art.3, capo 1 del titolo II, del CCNL 1/4/1999, dall'art.2 del nuovo Ordinamento Professionale approvato con il CCNL del 31/3/1999 che definisce gli obiettivi da perseguire con l'applicazione del contratto (miglioramento della funzionalità dei servizi, accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia della gestione delle risorse e del riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni individuali lavorative, valorizzare le capacità professionali dei lavoratori promuovendo lo sviluppo, prevedere adeguati organici interventi formativi sulla base di programmi pluriennali formulati e finanziati dagli enti), e dall'art.4 del CCNL 22/1/2004¹⁴⁰ le parti riferite alle organizzazioni sindacali territoriali ed interne e la delegazione di parte pubblica per l'IPAB "Casa di Riposo Monumento ai Caduti in Guerra" stipulano il contratto collettivo decentrato integrativo su tutte le materie demandate alla contrattazione integrativa, per l'anno 2013, con valenza triennale. Al fine di garantire le necessarie autorizzazioni alla sottoscrizione ed efficacia di questo CCDI (contratto collettivo decentrato integrativo) si

¹³⁹ In data 30/08/2017 è stato firmato presso la sede della Casa di Riposo Monumento ai Caduti in Guerra la revisione triennale del CCDI relativo alla struttura, alla presenza delle Organizzazioni sindacali territoriali, RSU interne e Parte pubblica, di cui la scrivente è parte.

¹⁴⁰ Art.4 commi 1 e 2 CCNL 22/01/2004: "1. Il testo dell'art. 5 del CCNL dell'1.4.1999 è sostituito dal seguente: "1. I contratti collettivi decentrati integrativi hanno durata quadriennale e si riferiscono a tutti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello, da trattarsi in un'unica sessione negoziale. Sono fatte salve le materie previste dal presente CCNL che, per loro natura, richiedano tempi di negoziazione diversi o verifiche periodiche essendo legate a fattori organizzativi contingenti. Le modalità di utilizzo delle risorse, nel rispetto della disciplina del CCNL, sono determinate in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale.2. L'ente provvede a costituire la delegazione di parte pubblica abilitata alle trattative di cui al comma 1 entro trenta giorni da quello successivo alla data di stipulazione del presente contratto ed a convocare la delegazione sindacale di cui all' art.10, comma 2, per l'avvio del negoziato, entro trenta giorni dalla presentazione delle piattaforme".

stabilisce che esso è sottoscritto ed immediatamente efficace se sono convocati i soggetti costituenti la parte sindacale ai sensi dell'art.10 comma 2 del CCNL 1/4/1999¹⁴¹ ovvero per la parte sindacale dalla RSU e dai rappresentanti sindacali delle OO.SS firmatarie del CCNL, che hanno partecipato alla contrattazione decentrata, dal Presidente della delegazione di parte Pubblica, previa autorizzazione da parte del Consiglio di amministrazione dell'Ente e previa acquisizione di scritto parere, da parte del Collegio dei Revisori, ex art.4 del CCNL del 22/1/2004 e della normativa vigente. La mancata sottoscrizione dei rappresentanti delle OO.SS, componenti la parte sindacale, non inficia l'efficacia del CCDI, nel caso sia stato sottoscritto dalla RSU. Il contratto collettivo decentrato integrativo dell'IPAB "Monumento ai Caduti in Guerra", tenendo conto del processo di cambiamenti istituzionali che hanno riflessi sulle IPAB, sulle Aziende Speciali ostacolate nel loro compito di erogazione di servizi dalle drastiche riduzioni di spesa imposte dal legislatore, vuole coinvolgere attivamente lavoratori e lavoratrici nei processi di razionalizzazione, innovazione e riorganizzazione dell'Ente, e pur non prescindendo dal fatto che il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro rappresenta un primo punto di garanzia dei diritti, pur minimo, con il decentrato si vuole sviluppare ulteriormente principi e regole nelle materie delegate. Protagonisti mediante il CCDI i lavoratori stessi, in caso di cambiamenti della struttura organizzativa sarà attivata, prima dell'avvio, la procedura di confronto sulle modifiche all'organizzazione del lavoro. Dati i profondi mutamenti che stanno investendo il lavoro pubblico, con tale accordo si vuole mantenere un sistema di relazioni sindacali che coinvolga il più possibile RSU ed organizzazioni sindacali, valorizzandone il ruolo negoziale. Le relazioni sindacali si svolgono al tavolo negoziale, così come costituito ai sensi del CCNL, e fermo restando il quadro normativo riferito alle stesse, le parti convengono che:

- a) l'Ente informerà e di confronterà con le organizzazioni sindacali firmatarie del CCDI riguardo le modifiche degli atti che costituiscono fondamento per la dotazione organica;

¹⁴¹ Art.10 comma 2, CCNL del 1/4/1999: "1. Ai fini della contrattazione collettiva decentrata integrativa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 6, ciascun ente individua i dirigenti - o, nel caso enti privi di dirigenza, i funzionari - che fanno parte della delegazione trattante di parte pubblica. 2. Per le organizzazioni sindacali, la delegazione è composta: dalle R.S.U; dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali territoriali di categoria firmatarie del presente CCNL. 3. Gli enti possono avvalersi, nella contrattazione collettiva integrativa decentrata, dell'assistenza dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni".

- b) l'Ente informerà e si confronterà annualmente sul piano di formazione del personale;
- c) l'Ente fornirà su richiesta, nel rispetto della vigente legislazione, ogni atto che contribuisca alla conoscenza da parte del sindacato delle materie oggetto di informazione, contrattazione e concertazione, comprese le assunzioni di personale.
- d) L'Ente informerà sugli atti che determinano modifiche della struttura organizzativa.

Il sistema delle relazioni sindacali è improntato a principi di correttezza, buona fede e trasparenza dei comportamenti ed è orientato alla prevenzione dei conflitti. I protocolli adottati dai soggetti della delegazione trattante, non possono essere modificati unilateralmente dall'organo deputato all'adozione dell'atto. Nel periodo di svolgimento della contrattazione decentrata e della concertazione le parti non possono, sulle materie oggetto delle stesse, assumere autonome iniziative, né procedere ad azioni dirette prima dei tempi prefissati dall'accordo decentrato integrativo. Nell'esercizio delle relazioni sindacali l'Ente deve inoltre comunicare ai soggetti costituenti la parte sindacale l'ammontare del fondo di cui all'art.15 CCNL 1/4/1999, almeno quindici giorni prima della sua approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione, fornire informazione preventiva nelle materie di cui all'art. 4 CCNL del 1/4/1999 e dall'art.16 del nuovo ordinamento professionale del 31/03/1999¹⁴², almeno 15gg prima del provvedimento e lo stesso diventerà effettivo il giorno successivo la scadenza del preavviso, e garantire la convocazione della delegazione trattante almeno quindici giorni prima, su richiesta delle RSU o delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto. Per ogni incontro deve esser previsto un ordine del giorno, e redatto un verbale a cura dell'Ente, sottoscritto dalle parti presenti all'incontro. Gli accordi sottoscritti con atti degli organi competenti debbono aver esecuzione entro quindici giorni dalla data di sottoscrizione. Nei provvedimenti attuativi materie riguardanti la CCDI, si dovrà fare esplicito

¹⁴² Riferimento art.4 CCNL 1/4/1999 e nuovo ordinamento professionale 31/3/1999: "Le materie deferite alla contrattazione decentrata integrativa sono distinte in due categorie: 1) materie con obbligo di conclusione dell'accordo (nessun accordo nessuna disciplina) 2) materie per le quali sussiste solo l'obbligo di trattare (se non si raggiunge un accordo l'amministrazione potrà assumere le sue iniziative unilateralmente, e le rappresentanze sindacali potranno assumere le iniziative di lotta che riterranno opportune). In questi ambiti è prevista l'informazione preventiva in caso di avvio di iniziative in merito".

riferimento alle relazioni sindacali avviate e dei pareri formulati dai soggetti sindacali competenti. Nelle IPAB, l'esercizio dei diritti e delle libertà sindacali è disciplinato dal CCNQ sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché sulle altre prerogative sindacali stipulato il 7/8/1998 e SMI. L'Ente dapprima definisce il riparto fra tutti i soggetti aventi diritto del monte ore annuo complessivo e ne dà immediata comunicazione. La presenza alle assemblee viene concordata, e nell'IPAB "Monumento ai Caduti in Guerra" le parti hanno concordato:

- a) Per le assemblee limite individuale consentito di dodici ore annue retribuite, con l'obbligo di avvisare l'Ente tre giorni prima, con tutte le informazioni inerenti l'assemblea stessa;
- b) L'assemblea può esser rivolta a tutti i lavoratori o solo a particolari gruppi o singoli servizi;
- c) Rilevazione dei partecipanti e le ore di partecipazione sono a carico del responsabile di servizio che lo comunica poi all'ufficio personale;
- d) Se l'attività lavorativa è articolata in turni, l'assemblea è svolta all'inizio o alla fine del turno;
- e) Le assemblee si svolgeranno di norma in locali messi a disposizione dall'Ente;
- f) Se l'assemblea è generale, territoriale o di zona, il personale avrà a disposizione del tempo aggiuntivo strettamente necessario a raggiungere il luogo di esecuzione, ed eventuale rientro al posto di lavoro. Tale tempo si computa nel monte ore individuale destinato all'esercizio del diritto di assemblea;
- g) Durante lo svolgimento delle assemblee deve esser garantito l'esercizio continuativo dei servizi minimi indispensabili nelle unità operative interessate, secondo le analoghe disposizioni previste dalla normativa in caso di sciopero¹⁴³.

L'IPAB si è inoltre dotata di un Comitato unico per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, in osservanza dell'art.57 DLgs.

¹⁴³ Legge n.146/1990 Rubrica: " Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge".

165/2001, integrato dall'art.21 comma 1 lettera c) della legge 183/2000¹⁴⁴, con compiti propositivi, consultivi e di verifica ed opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere di parità competente. Informa tempestivamente le OO.SS. e la RSU ed i lavoratori della propria attività, in particolare sulle proposte avanzate, l'Ente si impegna ad offrire supporto al comitato per dare attuazione al disposto dell'art. 8 del CCNL 22/01/2004¹⁴⁵; ogni componente rimane in carica quattro anni. Riguardo al Fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività l'IPAB ha determinato lo stesso nel rispetto dell'art.15 del CCNL 01/4/1999:

RISORSE DECENTRATE						
N°	RIFERIMENTI C.C.N.L.			DESCRIZIONE	Euro	
	C.C.N.L.					
	Art.	Com.	Let.			
	15	1	A	Fondi art. 31, comma 2 lett. b) c) d) e) del C.C.N.L. 06.07.1995 ivi comprese le economie pari al 20% sul part-time 1998 (L. 662/96 - art. 1, comma 57)		
				Fondo art. 31, comma 2 lett. b)		
				Fondo art. 31, comma 2 lett. c)		
				Fondo art. 31, comma 2 lett. d)		
				Fondo art. 31, comma 2 lett. e)		
				Part-time Lavoro Straordinario Posizioni Organizzative		
	15	1	B	Risorse aggiuntive ai sensi dell'art. 32 del C.C.N.L. 06.07.1995 e dell'art. 3 del C.C.N.L. 16.05.1996		
	15	1	C	Risparmi di gestione ai sensi dell'art. 32 del C.C.N.L. 06.07.1995		

¹⁴⁴ Art.21 comma 1 lettera c) legge 183/2010: "...realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica".

¹⁴⁵ Art.8 CCNL 22/1/2004: Comitato paritetico sul fenomeno del mobbing comma 7: " Gli enti favoriscono l'attività dei Comitati e garantiscono tutti gli strumenti idonei al loro funzionamento. Pubblicizzano e valorizzano con ogni mezzo, nell'ambito lavorativo, i risultati del lavoro svolto dagli stessi. I Comitati adottano un regolamento per la disciplina di propri lavori e sono tenuti a svolgere una relazione annuale sull'attività svolta".

				e dell'art. 3 del C.C.N.L. 16.05.1996		
15	1	F		Risparmi derivanti dalla applicazione dell'art. 2, comma 3°, del D.Lgs. 29/93 - ex art. 21, 2° comma, C.C.N.L. 01.04.1999		
15	1	G		Risorse già destinate anno 1998 al L.E.D. per l'intera percentuale prevista dal C.C.N.L. 16.05.1996 per ciascuna qualifica		
15	1	H		Risorse destinate a indennità art. 37, comma 4 C.C.N.L. 06.07.1995		
15	1	J		Quota del 0.52% Monte Salari anno 1997 dal 01.01.2000	922.130,28	
14	4			Riduzione 3% sullo straordinario		
15	5			Incremento stabile dotazione organica		
16	1	5° CCNL		Integrazione 2% del Monte Salari 1999		
4	1	6° CCNL		Integrazione 1,1% Monte Salari 1999	1.092.289,22	
	2			R.I.A. del Personale cessato dal servizio		
5	1			Integrazione indicatori economico-finanziari positivi		
32	1	7° CCNL		Integrazione 0,62 % Monte Salari 2001	1.734.441,07	
	2			Integrazione 0,50 % Monte Salari 2001	1.734.441,07	
	7			Integrazione 0,20 % Monte Salari 2001	1.734.441,07	
4	1	8° CCNL		Integrazione 0,50 % Monte Salari 2003 (< 39%)	1.972.038,00	
8	2	9° CCNL		Integrazione 0,60 % Monte Salari 2005 (< 39%)	2.116.408,17	
		Dich. Cong. 4 - CCNL 09.06.2006		Integrazione per aumenti contrattuali Progr. Ec. Orizzontale		
				TOTALE RISORSE STABILI		
15	1	E		Economie pari al 20% sul part-time		
15	1	D		Somme derivanti dall'attuazione dell'art. 43 L. 449/97		
15	1	K		Risorse da specifiche disposizioni di legge		
14	1 e 2			Risorse eccedenti liquidate o compensate di lavoro straordinario ovvero incrementate per eventi eccezionali		
15	1	M		Risparmi sull'applicazione della disciplina dello straordinario		
15	2			Integrazione del 1,2% del Monte Salari anno 1997	922.130,28	
15	5			Attivazione nuovi servizi		
15	5			Processi di riorganizzazione - P.O.		
14	1			Fondo art. 31, comma 2 lett. a) C.C.N.L. 06.07.1995		

		TOTALE RISORSE VARIABILI				
	TOTALE RISORSE DECENTRATE (STABILI + VARIABILI)					
	17	4	Riassegnazione Salario Accessorio anni precedenti			
	TOTALE RISORSE DECENTRATE DISPONIBILI					

Le risorse sono destinate secondo le finalità di cui all'art.17 del CCNL 01/4/1999, in particolare per l'IPAB, nelle seguenti forme:

- a) Produttività e miglioramento dei servizi, detratte le risorse di cui ai successivi punti b),c),d);
- b) Progressione orizzontale
- c) Indennità di turno, rischio, chiamata, maneggio valori, orario notturno, festivo e festivo notturno, per attività particolarmente disagiate (per il personale di categoria A-B-C), secondo il proprio modello organizzativo;
- d) Indennità di responsabilità rapportate al modello organizzativo.

Ogni anno viene verificato l'utilizzo del fondo al fine di addivenire ad aggiustamenti o modifiche. Tutte le somme destinate al fondo non utilizzate nell'esercizio finanziario di riferimento, sono riassegnate al fondo per l'esercizio successivo. Nell'accordo CCDI dell'IPAB "Monumento ai Caduti in Guerra" è stata poi definita la produttività collettiva, i criteri per l'erogazione e la metodologia di valutazione. Nello specifico la produttività di cui sopra alla lettera a) viene destinata alla realizzazione degli obiettivi programmati dall'amministrazione mediante il piano della Performance. Gli obiettivi di gruppo o individuali sono assegnati in forma scritta di norma entro il 31/03 di ogni anno. Si prevede poi un momento di verifica dell'andamento degli stessi entro il 30 giugno, e la valutazione finale il 31/12. Il punteggio assegnato ad ogni dipendente è lo strumento sia per l'erogazione del premio di produttività sia per la progressione economica orizzontale. Entro febbraio dell'anno successivo a quello di valutazione verrà consegnata ai dipendenti dal proprio responsabile di servizio, la scheda di valutazione relativa all'anno precedente. Se il dipendente non concorda con il punteggio ottenuto, può inserire per iscritto le proprie osservazioni nell'apposito spazio della scheda di valutazione stessa. Entro sette giorni dalla consegna della scheda il dipendente può presentare ricorso, in caso di silenzio la valutazione si intende accettata. Entro dieci

giorni dalla presentazione del ricorso, la direzione decide su quelli presentati, dopo aver effettuato un colloquio col dipendente stesso, e se richiesto i dipendenti possono farsi rappresentare nel procedimento di ricorso a un rappresentante dell'organizzazione sindacale alla quale risultino iscritti o abbiano conferito mandato. La procedura di ricorso dovrà comunque concludersi entro trenta giorni dal ricevimento del ricorso e l'esito sarà riportato nell'apposita parte della scheda di valutazione stessa. La valutazione per la produttività riguarda tutti i dipendenti a tempo indeterminato assunti o cessati nel corso dell'anno purché abbiano lavorato almeno centottanta giorni, e la stessa regola vale per il personale a tempo determinato.

OBIETTIVI: *massimo 40 punti*

Obiettivo/i individuale o di gruppo

Max punti/40

LAVORO DI GRUPPO: *massimo 20 punti*

- Riunioni di gruppo su argomenti individuati dal Responsabile, a cui il dipendente ha partecipato

- 4 incontri punti 15
- 3 incontri punti 10
- 2 incontri punti 5
- meno di 2 punti 0

- Capacità di rapportarsi in modo costruttivo con il personale interno *max punti 5*

Valutazione					
0	1	2	3	4	5

Totale: 0 = insuff.; 1-2 = suff.; 3 = discreto ; 4 = buono ; 5= ottimo

Max punti/20

ORIENTAMENTO ALL'UTENZA E PROFESSIONALITA' : *massimo punti 40*

		Valutazione									
Precisione e qualità delle prestazioni svolte e rispetto dei tempi;	<i>Max 8 punti</i>	0	1	2	3	4	5	6	7	8	
Ascolta, comprende e trasmette le sue conoscenze/esperienze a favore dei	<i>Max 8 punti</i>	0	1	2	3	4	5	6	7	8	

collegi;										
Adattamento operativo alle esigenze di flessibilità ed alla gestione dei cambiamenti;	<i>Max 8 punti</i>	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Assicura e tutela la riservatezza delle informazioni relative alla persona e all'ambito lavorativo, nella raccolta, gestione e passaggio dei dati;	<i>Max 8 punti</i>	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Dedica attenzione ai bisogni dell'utenza e utilizza i beni e le risorse dell'Ente con cura ed economicità.	<i>Max 8 punti</i>	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Totale: 0 - 3 = insuff.; 4 - 5 = suff.; 6 = discreto ; 7 = buono ; 8 = ottimo										

Max punti/40

Totale Punteggio..... /100

Assegnazione obiettivi: data _____ Firma per presa in carico _____

Verifica intermedia: data _____ Firma dipendente _____

Firma valutatore _____

Verifica finale: data _____ Firma dipendente _____

Firma valutatore _____

OSSERVAZIONI DEL VALUTATORE:

Verifica intermedia

Verifica finale

OSSERVAZIONI DEL VALUTATO:
Verifica intermedia
Verifica finale

RICORSO:

ha presentato ricorso in data _____

Esito del ricorso :

CRITERI DI VALUTAZIONE

La valutazione verrà effettuata tenendo conto dell’apporto prestatato per il raggiungimento degli obiettivi e del comportamento in servizio. Gli elementi di valutazione saranno i seguenti:

Raggiungimento obiettivi assegnati

Verrà valutato il grado e l’apporto individuale di ciascuno al raggiungimento degli obiettivi dell’Ente, assegnati dal Responsabile del servizio, contenuti nel piano della performance approvato dal Consiglio di Amministrazione.

Precisione e qualità delle prestazioni svolte nel rispetto dei tempi.

La valutazione misurerà l’accuratezza, la qualità delle prestazioni svolte con particolare riguardo alla cura del dettaglio, la capacità di (auto) controllare il proprio lavoro e di (auto) valutare la propria prestazione orientandola al miglioramento, nonché di svolgere l’attività assegnata nel rispetto dei tempi programmati e delle scadenze di legge.

Ascolta, comprende e trasmette le sue conoscenze/esperienze a favore dei colleghi

La valutazione misura la capacità di ascoltare e comprendere i bisogni dell'utenza e le istruzioni e direttive dei propri superiori, nonché la capacità di trasmettere in maniera precisa e corretta le informazioni di propria conoscenza ai colleghi per un efficiente svolgimento del lavoro (ad esempio: le conoscenze acquisite dalla partecipazione a corsi di formazione o ad incontri e riunioni interne).

Adattamento operativo alle esigenze di flessibilità e di gestione dei cambiamenti

La valutazione misurerà la capacità di adattarsi al contesto operativo di lavoro e l'attitudine alla flessibilità delle mansioni con particolare riguardo alla comprensione dei cambiamenti del contesto lavorativo ed alla successiva disponibilità a svolgere compiti diversi da quelli normalmente assegnati, quando necessario per il buon funzionamento del servizio, soprattutto in presenza di situazione di criticità, nel qualcosa è richiesto anche di attivarsi direttamente per la loro gestione e soluzione.

Assicura e tutela la riservatezza delle informazioni relative alla persona e all'ambito lavorativo, nella raccolta, gestione e passaggio dei dati

La valutazione terrà in considerazione la capacità del dipendente di trattare le informazioni e i dati sensibili di cui viene a conoscenza, per effetto dello svolgimento delle proprie mansioni, con la massima riservatezza nel rispetto della legge sulla privacy, con particolare importanza alla cura e precisione nel passaggio delle informazioni ai colleghi nell'ambito del settore lavorativo (ad esempio: i passaggi delle consegne o di altre informazioni relative alla vita e benessere dell'ospite, e rapporti contrattuali).

Dedica attenzione ai bisogni dell'utenza e utilizza i beni e le risorse dell'Ente con cura e di economicità

La valutazione verterà sulla capacità di cogliere le esigenze dell'utenza, fornendo risposte adeguate, tempestive e soddisfacenti ai bisogni manifestati. La valutazione terrà conto altresì della capacità del dipendente di utilizzare con cura e diligenza i beni e le attrezzature dell'Ente, nonché di utilizzare i materiali di consumo con economicità.

La valutazione "dell'orientamento all'utenza e professionalità" sarà ridotta:

del 60% in presenza di una sospensione;

del 50% oltre due richiami scritti;

del 40% in presenza di due richiami scritti;

del 30% in presenza di un richiamo scritto;

del 10% in presenza di due richiami verbali.

Viene previsto un fondo indennità diverse per: indennità di turno, di turno festivo o notturno, di turno festivo e notturno, di rischio, di maneggio valori. In particolare l'indennità di rischio all'interno dell' IPAB spetta alle seguenti figure: operatore socio sanitario, cuochi, addetti guardaroba e lavanderia, manutentore, addetti servizio pulizie, educatori, capo nucleo, fisioterapista, infermieri professionali, logopedista. Viene prevista un'indennità di disagio per il richiamo in servizio con le seguenti modalità: € 22,66 per intervento immediato in giornata, € 12,91 per tutti gli altri casi, salvo variazioni di turno. Viene poi prevista una specifica indennità di responsabilità in osservanza all'art.17 comma 1 del CCNL 09/05/2006¹⁴⁶ per compensare i compiti che comportano specifiche responsabilità da parte del personale di categorie A, B, C, e da parte del personale di categoria D che non abbia incarichi di posizioni organizzative.

	RESPONSABILITA'	PUNTEGGIO
1	Responsabilità di gestione di risorse umane e/o strumentali	3
2	Responsabilità di procedimenti caratterizzati da particolare autonomia	4
3	Responsabilità di collegamento tra diverse figure professionali	2
4	Responsabilità di procedimenti con istruttoria particolarmente complessa o di processi complessi	3
5	Responsabilità per attività implicanti esercizio di funzione di elevata specializzazione/professionalità	3
6	Responsabilità di gestione di gruppi di lavoro	2

¹⁴⁶ Art.17 comma 2 lettera f) così come modificato dall'art.7 comma 1 del CCNL 9/5/2006: "... compensare in misura non superiore a € 2.500 annui lordi: l'eventuale esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità da parte del personale delle categorie A,B,C, quando non trovi applicazione la speciale disciplina di cui all'art.11 comma 3 del CCNL 31/3/1999; le specifiche responsabilità affidate al personale di categoria D che non risulti incaricato di posizioni organizzative secondo gli art. da 8 a 11 del CCNL 31/3/1999. La contrattazione decentrata stabilisce la modalità di verifica del permanere delle condizioni che hanno determinato l'attribuzione dei compensi previsti alla presente lettera".

7	Responsabilità di osservanza di adempimenti a scadenza	4
8	Responsabilità legata alla relazione con l'utenza (interna/esterna, enti e privati)	3
9	Responsabilità legata allo svolgimento di mansioni " plurime"	1

L'indennità viene determinata al raggiungimento dei sotto indicati punteggi ed erogata nella misura annua lorda, come sotto specificata:

- punteggio da 4 a 6 : € 900,00
- punteggio da 7 a 10 : € 2.100,00
- punteggio da 11 a 15 : € 2.119,00
- punteggio da 16 a 19 : € 2.160,00
- punteggio da 20 a 25: € 2.500,00

Altra disposizione inserita nell'accordo relativo al CCDI dell'IPAB, è quella relativa alla Banca Ore. Essa riguarda l'esecuzione del lavoro straordinario, utilizzato per fronteggiare situazioni eccezionali. Deve esser sempre autorizzato dal dirigente rispetto ad esigenze di servizio individuate dall'Ente, ed i fondi per la copertura del relativo costo sono previste dall'art.14 del CCNL 1/4/1999 come modificato dall'art.38 bis del CCNL 14/9/2000¹⁴⁷. Nello specifico il CCDI definisce:

- a) L'istituzione della Banca ore con un conto individuale per ogni dipendente;
- b) Nel conto Banca ore confluiscono, su richiesta del dipendente, le prestazioni straordinarie che potranno esser usufruite entro l'anno successivo rispetto a quello di maturazione; in caso di mancato recupero, le stesse saranno retribuite nel primo mese successivo;
- c) Le ore accantonate possono esser richieste da ciascun lavoratore in retribuzione o come permessi compensativi, prioritariamente per le proprie attività formative oppure per necessità personali o familiari;

¹⁴⁷ Art.38bis CCNL 14/9/2000: "Banca delle ore. (omissis) nel conto ore confluiscono su richiesta del dipendente le ore di prestazione di lavoro straordinario, debitamente autorizzate nel limite complessivo annuo stabilito a livello di contrattazione decentrata integrativa, da utilizzarsi entro l'anno successivo di maturazione. Le ore accantonate possono esser richieste dal lavoratore o come retribuzione o come permessi compensativi per le proprie attività formative o anche per necessità personali o familiari. L'utilizzo come riposi compensativi, con riferimento ai tempi alla durata ed al numero dei lavoratori, contemporaneamente ammessi alla fruizione deve esser reso possibile tenendo conto delle esigenze tecniche ed organizzative del servizio. A livello di Ente sono realizzati incontri fra le parti finalizzati al monitoraggio dell'andamento della Banca ore e dell'assunzione di iniziative tese al suo utilizzo. Nel rispetto della norma possono essere individuate finalità e modalità collettive aggiuntive per l'utilizzo dei riposi accantonati. Le ore accantonate vanno evidenziate mensilmente nella busta paga. Le maggiorazioni per le prestazioni di lavoro straordinario vengono pagate il mese successivo alla prestazione lavorativa".

- d) L'accesso del lavoratore alla banca ore, è limitato annualmente per l'effettuazione di lavoro straordinario come stabilito a livello di contrattazione decentrata integrativa a 70 ore annue pro capite;
- e) L'utilizzo dei riposi compensativi, nei tempi nella durata e rispetto al numero di lavoratori, contemporaneamente ammessi alla fruizione, deve essere reso possibile tenendo conto delle esigenze tecniche ed organizzative del servizio;
- f) L'ente realizza incontri quadrimestrali tra le parti per il monitoraggio dell'andamento della banca ore, e per assumere iniziative tese alla sua utilizzazione; possono essere previste finalità e modalità aggiuntive, anche collettive, per l'utilizzo dei riposi accantonati;
- g) La maggiorazione per il lavoro straordinario, così come previsto dal CCNL, viene pagata il mese successivo a quello di esecuzione della prestazione straordinaria.

Un articolo del CCDI è poi dedicato alla formazione del personale vista come strumento per il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato, orientando i percorsi delle carriere di tutto il personale. L'articolazione dei piani di formazione prevede i tempi di svolgimento degli stessi, coerentemente con le attività lavorative volte o previste per il personale interessato. Potrà avere forma di addestramento, aggiornamento o formazione al ruolo in relazione al bisogno formativo cui si deve rispondere. Il Segretario Direttore, sentiti i responsabili di servizio, effettua l'analisi dei bisogni formativi. In sede di definizione del Bilancio dell'Ente, l'Amministrazione si impegna a destinare al capitolo della formazione annualmente una somma pari almeno all'1% della spesa complessiva per il personale al netto della spesa per la retribuzione del dirigente. La formazione si svolge di norma non in orario di lavoro. La stessa va anzi a diminuire il limite di ore di lavoro straordinario individuale, compatibilmente con le esigenze di servizio. Se la formazione viene svolta in altro Comune, il tempo di percorrenza rientra nell'orario di servizio. Le iniziative di formazione si concludono con prove e valutazioni finali che costituiscono elemento incisivo ai fini della progressione di carriera. Ogni percorso di formazione prevede frequenza obbligatoria, salvo cause di forza maggiore. Le somme destinate alla formazione ed all'aggiornamento professionale, non spese nell'esercizio di riferimento andranno sommate a quelle del bilancio successivo e vincolate per le medesime finalità.

L'orario di lavoro viene definito in 36 ore settimanali¹⁴⁸. La prestazione individuale di lavoro di norma dovrà essere distribuita in un arco giornaliero non superiore alle 11 ore, ed articolato in base ai seguenti criteri: servizi di tipo diverso possono avere orari diversi; per particolari esigenze, possono esser concesse dal dirigente forme flessibili di orario compatibilmente con le esigenze del servizio. Sarà data priorità al personale che si trovi in situazioni di svantaggio personale, familiare o con figli in età scolare. Ove l'orario di lavoro si svolga per turni consecutivi, si terrà conto di tutto il personale interessato. Rispetto ad eventuali eccedenze di personale il CCDI definisce l'obbligo per l'amministrazione e le OO.SS, prima di attuare quanto previsto dall'art.33 DLgs.165/2001¹⁴⁹ di verificare tutte le possibilità di utilizzare detto personale anche

¹⁴⁸ Attualmente ARAN chiarito che quanto disposto dall'art.22 del CCNL 1/1/1999 ovvero la riduzione a 35 ore dell'orario di lavoro è praticabile solo se è anche possibile dimostrare e certificare, in sede di contrattazione decentrata integrativa, che i maggiori oneri derivanti dalla riduzione stessa possono essere fronteggiati con proporzionali riduzioni del lavoro straordinario o con stabili modifiche degli assetti organizzativi; la locuzione "fino a raggiungere le 35 ore medie settimanali" è da intendersi nel senso che le 35 ore settimanali sono previste come limite orario medio, pertanto l'orario di lavoro potrebbe essere ridotto anche in misura superiore alle trentacinque ore per alcune settimane e continuare ad essere fissato in trentasei ore o anche in misura superiore in altre. Anche il contratto UNEBA prevede per i turnisti un monte ore settimanale di almeno 35 ore;

¹⁴⁹ Art.33 DLgs.165/2001: "1. Le pubbliche amministrazioni che rilevino eccedenze di personale sono tenute ad informare preventivamente le organizzazioni sindacali di cui al comma 3 e ad osservare le procedure previste dal presente articolo. Si applicano, salvo quanto previsto dal presente articolo, le disposizioni di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223, ed in particolare l'articolo 4, comma 11 e l'articolo 5, commi 1 e 2, e successive modificazioni ed integrazioni. 2. Il presente articolo trova applicazione quando l'eccedenza rilevata riguardi almeno dieci dipendenti. Il numero di dieci unità si intende raggiunto anche in caso di dichiarazione di eccedenza distinte nell'arco di un anno. In caso di eccedenze per un numero inferiore a 10 unità agli interessati si applicano le disposizioni previste dai commi 7 e 8.3. La comunicazione preventiva di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223, viene fatta alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area. La comunicazione deve contenere l'indicazione dei motivi che determinano la situazione di eccedenza; dei motivi tecnici e organizzativi per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a riassorbire le eccedenze all'interno della medesima amministrazione; del numero, della collocazione, delle qualifiche del personale eccedente, nonché del personale abitualmente impiegato, delle eventuali proposte per risolvere la situazione di eccedenza e dei relativi tempi di attuazione, delle eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale dell'attuazione delle proposte medesime.4. Entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, a richiesta delle organizzazioni sindacali di cui al comma 3, si procede all'esame delle cause che hanno contribuito a determinare l'eccedenza del personale e delle possibilità di diversa utilizzazione del personale eccedente, o di una sua parte. L'esame è diretto a verificare le possibilità di pervenire ad un accordo sulla ricollocazione totale o parziale del personale eccedente o nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni comprese nell'ambito della Provincia o in quello diverso determinato ai sensi del comma 6. Le organizzazioni sindacali che partecipano all'esame hanno diritto di ricevere, in relazione a quanto comunicato dall'amministrazione, le informazioni necessarie ad un utile confronto.5. La procedura si conclude decorsi quarantacinque giorni dalla data del ricevimento della comunicazione di cui al comma 3, o con l'accordo o con apposito verbale nel quale sono riportate le diverse posizioni delle parti. In caso di disaccordo, le organizzazioni sindacali possono richiedere che il confronto prosegua, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici nazionali, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'assistenza dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle

attraverso mutazioni del profilo professionale tenendo conto della programmazione del fabbisogno del personale.

Merita accenno il sistema di progressione economica all'interno della categoria, definita progressione orizzontale. Per effetto del blocco del trattamento individuale di cui all'art.9, commi 1 e 21 del D.L.n.78/2010 (convertito in legge n.122/2010)¹⁵⁰ non sono all'uopo destinate risorse decentrate. L'istituto sarà oggetto di contrattazione tra le parti una volta rimossi i limiti di legge. Viene infine regolato l'istituto dei permessi retribuiti. Richiesti dal dipendente possono essere concessi nell'anno tre giorni di permesso retribuito per particolari motivi personali o familiari documentati, compresa la nascita di figli. Essi sono solo fruibili a giornate intere. Il dipendente presenta debita richiesta scritta, su modulo predisposto, con autorizzazione del responsabile di servizio, con indicazione di decorrenza e durata del permesso. La domanda deve esser presentata con congruo anticipo, e comunque almeno due giorni prima della fruizione al fine di evitare che l'assenza crei disservizi nel settore di appartenenza. In casi straordinari la richiesta può esser presentata nella stessa giornata in cui il dipendente intende avvalersi del permesso. Sarà cura del responsabile di servizio valutare l'accoglimento della richiesta. Vi sono differenziazioni tra lavoratori a tempo determinato e tempo parziale, orizzontale

pubbliche amministrazioni - ARAN, e per le altre amministrazioni, ai sensi degli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni. La procedura si conclude in ogni caso entro sessanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1.6. I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni nell'ambito della provincia o in quello diverso che, in relazione alla distribuzione territoriale delle amministrazioni o alla situazione del mercato del lavoro, sia stabilito dai contratti collettivi nazionali. Si applicano le disposizioni dell'articolo 30.

7. Conclusa la procedura di cui ai commi 3, 4 e 5, l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione che, secondo gli accordi intervenuti ai sensi dei commi precedenti, ne avrebbe consentito la ricollocazione.

8. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, e successive modificazioni ed integrazioni."

¹⁵⁰Art.9 commi 1 e 21 del D.L.n.78/2010 (convertito in legge n.122/2010): "Le autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali non risultano impegnati sulla base delle risultanze del Rendiconto generale dello Stato relativo agli anni 2007, 2008 e 2009 sono definanze. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro il 30 settembre 2010 sono individuate per ciascun Ministero le autorizzazioni di spesa da defanziare e le relative disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge. Le disponibilità individuate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo ammortamento dei titoli Stato".

e verticale. I primi non hanno diritto a tali permessi, possono usufruire di quelli previsti dall'art.7 comma 10 lettera c) del CCNL 14/9/2000¹⁵¹ o di altri permessi disciplinati dalla legge per fattispecie analoghe. I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale vedrà i permessi riproporzionati alla percentuale del part time, quelli con tempo parziale di tipo orizzontale, usufruiscono dei tre giorni di permesso per motivi familiari per intero.

Attualmente la riforma Madia sta predisponendo un nuovo Testo Unico del pubblico impiego, che introduce alcune importanti novità, in particolare cambiano la valutazione della performance dei dipendenti statali, prevedono modifiche per Vigili del fuoco e Polizia e regolamentano l'introduzione del nuovo documento unico per l'auto. L'innovazione più importante dal punto di vista dei rapporti di lavoro della riforma è in particolare il nuovo piano di assunzioni che risolve una volta per tutte il precariato "storico" nel settore pubblico. In sostanza, viene stabilito il divieto per le Pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione e viene incentivata l'assunzione a tempo indeterminato del personale che già lavora a tempo determinato. Si tratta, nelle parole della Madia, di "consentire alle amministrazioni che già pagano quelle persone di poterle assumere". Il nuovo Testo Unico prevede inoltre il progressivo superamento dell'attuale sistema di "dotazione organica" in favore del nuovo Piano triennale dei fabbisogni che disciplini le spese di personale. Il Piano triennale dovrà tenere conto di precisi vincoli finanziari e della disponibilità delle risorse per definire nuove spese e nuove assunzioni in base agli effettivi fabbisogni della Pa. Al mutare delle risorse

¹⁵¹ Art.7 comma 10 lettera c) del CCNL 14/9/2009: "Al personale assunto a tempo determinato si applica il trattamento economico e normativo previsto dal presente contratto per il personale assunto a tempo indeterminato, compatibilmente con la natura del contratto a termine, con le seguenti precisazioni: a) le ferie maturano in proporzione della durata del servizio prestato; b) in caso di assenza per malattia, fermi restando - in quanto compatibili - i criteri stabiliti dagli artt.21 e 22, si applica l'art. 5 del D.L. 12 settembre 1983 n. 463, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983 n. 638. I periodi per i quali spetta il trattamento economico intero e quelli per i quali spetta il trattamento ridotto sono stabiliti secondo i criteri di cui all'art.21, comma 7, del CCNL del 6.7.1995, in misura proporzionalmente rapportata alla durata prevista del servizio, salvo che non si tratti di periodo di assenza inferiore a due mesi. Il trattamento economico non può comunque essere erogato oltre la cessazione del rapporto di lavoro. Il periodo di conservazione del posto è pari alla durata del contratto e non può in ogni caso superare il termine massimo fissato dal citato art. 21 del CCNL del 6.7.1995; c) possono essere concessi permessi non retribuiti per motivate esigenze fino a un massimo di 15 giorni complessivi e permessi retribuiti solo in caso di matrimonio ai sensi dell'art. 19, comma 3, del CCNL del 6.7.1995; d) in tutti i casi di assunzioni a tempo determinato per esigenze straordinarie e, in generale, quando per la brevità del rapporto a termine non sia possibile applicare il disposto dell'art.14, comma 5, del CCNL stipulato in data 6.7.1995, il contratto è stipulato con riserva di acquisizione dei documenti prescritti dalla normativa vigente. Nel caso che il dipendente non li presenti nel termine prescritto o che non risulti in possesso dei requisiti previsti per l'assunzione il rapporto è risolto con effetto immediato, salva l'applicazione dell'art. 2126 c.c. e) sono comunque fatte salve tutte le altre ipotesi di assenza dal lavoro stabilite da specifiche disposizioni di legge per i lavoratori dipendenti, compresa la legge n.53/2000".

disponibili, i Ministeri della Pa e dell'Economia potranno poi adottare le necessarie misure correttive.

CAPITOLO 4. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI E FUTURA EVOLUZIONE LEGISLATIVA

4.1 PDL n.25/2015 “Disposizioni per la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e per la disciplina delle aziende pubbliche e delle persone giuridiche di diritto privato di servizi alla persona”

Dal 2001 la Regione Veneto ha discusso diversi progetti di legge di riforma delle IPAB, senza arrivare ad approvarne uno. In estrema sintesi analizziamo il PDLR 25/2015 “Disposizioni per la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e delle persone giuridiche di diritto privato di servizi alla persona”.

- 1) **“Principi generali:** la legge regola i procedimenti per la trasformazione delle IPAB in Aziende Pubbliche di Servizi alla persona (APSP) oppure persone giuridiche di diritto privato. I comuni e le Ulss possono avvalersi direttamente delle prestazioni della stessa. Piani di zona e regole per l’acquisizione dei beni e servizi.
- 2) **Trasformazione delle IPAB:** le Ipab entro 12 mesi dalla pubblicazione del provvedimento sulle procedure (che la Giunta deve approvare entro 12 giorni dalla approvazione della legge) le IPAB devono trasformarsi in: a) APSP anche mediante fusione o raggruppamento; b) in persona giuridica di diritto privato. Se non si trasforma viene commissariata. Vengono escluse le trasformazioni in ApSP per le seguenti Ipab (art. 2 comma 4): a) Se i posti letto autorizzati sono inferiori a 120 (o se la media del volume dei ricavi è inferiore a 4.500.000 euro oppure per il settore dei minori 100.000 euro); b) Se erogano servizi non residenziali o semi residenziali (settore scolastico o culturale); c) Se eroga solamente rendite derivanti dal suo patrimoni in attività socio-assistenziale; d) Se c’è una inattività che dura da più di un anno; e) Se hanno esaurito le finalità dei propri statuti fondativi. Vi sono delle esclusioni: per le Ipab delle precedenti lettere a) c) d) è prevista una possibilità tramite rilancio e razionalizzazione e a precise condizioni e tempistica di scegliere anche la prima opzione che prevede la legge (piano da presentare alla Giunta). Se non viene utilizzata questa possibilità allora: a)le Ipab indicate nelle lettere a) e b) (art. 2 comma 4) vengono commissariate e se non trasformate vengono privatizzate; b)le Ipab indicate nelle lettere c) d) ed e) (art.2 comma 4) si estinguono.

- 3) **Tutela del patrimonio del APSP:** viene istituito presso la Regione Veneto uno specifico Fondo di tutela e garanzia patrimoniale delle risorse del sistema pubblico regionale dei servizi alla persona con l'obiettivo di ridurre i costi di indebitamento delle Apsp nei confronti del sistema creditizio e risanare la gestione economico-finanziaria delle APSP anche prevedendo l'introduzione di speciali agevolazioni fiscali in materia di Irap o di addizionali regionali;
- 4) **Disposizioni esecutive:** Entro 120 giorni la Giunta individua: a) Le procedure di trasformazione b) Gestione e disciplina del Fondo art.3 c) Criteri di alienazione dei beni d) Cause di conflitto d'interesse, di incompatibilità e i divieti e) L'elenco regionale dei Direttori (gestito in forma elettronica) f) Le modalità di fusione e raggruppamento;
- 5) **Gestione dei servizi propri dell'APSP e disposizioni riguardanti le attività strumentali:** L'APSP gestisce in forma diretta l'erogazione di servizi sociali e socio-sanitari. E' ammesso l'utilizzo di professionalità di soggetti terzi solo per il tempo necessario ad organizzare o ripristinare la regolare erogazione dei servizi diretti alla persona (per 6 mesi) = esclusione di appalti o affidamento servizi?
- 6) **Organi delle APSP:** Gli organi previsti sono: a) il Consiglio di Amministrazione e il Presidente; b) il Direttore; c) il revisore o il collegio dei revisori;
- 7) **Consiglio di Amministrazione:** I compiti del Consiglio di Amministrazione evidenziano la autonomia dell'organismo esercitando le funzioni di programmazione, di indirizzo e controllo (statuto e regolamenti, bilancio, nomina direttore, dotazione organica, forme di partecipazione degli utenti...);
- 8) **Compiti del Consiglio di Amministrazione:** I compiti del Consiglio di Amministrazione evidenziano la autonomia dell'organismo esercitando le funzioni di programmazione, di indirizzo e controllo (statuto e regolamenti, bilancio, nomina direttore, dotazione organica, forme di partecipazione degli utenti...);
- 9) **Presidente del Consiglio di Amministrazione:** E' nominato dal Consiglio di Amministrazione tra i suoi componenti con il voto favorevole della maggioranza assoluta degli stessi. E' il legale rappresentante e in caso di assenza o di impedimento temporaneo le funzioni sono esercitate dal vicepresidente (se previsto dallo statuto) oppure dal consigliere anziano;
- 10) **Direttore:** La gestione delle APSP è affidata con contratto di diritto privato rinnovabile, ad un direttore nominato dal Consiglio di amministrazione e scelto da un Elenco regionale tenuto presso l'Area sanità e sociale costituito e gestito

sulla base di criteri e procedure fissate dalla Giunta regionale. Il Direttore dell'APSP ha il compito della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa compresa l'adozione degli atti che impegnano l'ente verso l'esterno mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, con responsabilità della gestione e dei relativi risultati, di direzione, di coordinamento, di controllo, di cura dei rapporti sindacali e di istruttoria dei provvedimenti disciplinari;

- 11) **Revisori e controlli interni:** L'ApSP si dota anche in forma associata di un revisore legale¹⁵²;
- 12) **Fusione e raggruppamento:** Viene promossa la fusione e il raggruppamento delle APSP (attraverso la costituzione di una nuova APSP o mediante incorporazione). La fusione e il raggruppamento sono finalizzati a conseguire gli obiettivi della razionalizzazione dei costi e della maggiore efficienza dei servizi offerti, tenendo conto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità. Le modalità per la fusione e il raggruppamento sono disciplinate dalla Giunta regionale entro 120 giorni dalla entrata in vigore della legge;
- 13) **Liquidazione ed estinzione:** Regola le procedure per l'estinzione;
- 14) **Vigilanza e controllo:** All'area regionale sanità e sociale il compito di vigilanza ed ispezione sugli organi e sull'amministrazione delle ApSP. Regole e criteri per il commissariamento in caso di gravi inadempienze;
- 15) **Disposizioni in materia di contabilità:** Adottano (mantengono) la contabilità economico-patrimoniale prevista dalla LR 43/2012. Adattano regolamento di contabilità attestandosi al codice Civile. La gestione economico patrimoniale si basa sul principio del pareggio di bilancio;
- 16) **Patrimonio:** Regola i criteri di utilizzo, alienazione dei patrimoni. La Giunta fissa i criteri e le modalità per autorizzare vendita o acquistare patrimonio. Divieto di vendita per sanare bilancio;
- 17) **Trasformazione in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro:** Criteri per la trasformazione e previsti revisori, controlli interni e disposizioni in materia di contabilità come per le ApSP se gestiscono servizi sociali e socio-sanitari finanziati da Regione o erogazioni pubbliche;
- 18) **Personale:** La trasformazione delle IPAB non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro. Rapporti a termine cessano con la scadenza definita in

¹⁵² Vedi in proposito Legge regionale Veneto n.30 del 30/12/2016 e la DGR n.503 del 14/04/2017 e smi recante nuove disposizioni per la composizione dell'organo monocratico Revisore del Conto (ex collegio).

origine. Per le trasformazioni in privato: fino all'individuazione di una nuova disciplina di contrattazione collettiva nazionale si applicano gli istituti economici e giuridici in essere. Per le trasformazioni in Apsp: il rapporto di lavoro sarà disciplinato dal CCNL riconducibile ad uno dei comparti di contrattazione collettiva vigente o di nuova istituzione in base alla natura prevalente dell'attività svolta dall'ente di appartenenza" (*Sergio Chiloiro, Ugo Agiollo, Ivan Bernini, Cristina Bastianello – i Seminari della funzione pubblica*).

Chiudono il provvedimento una disposizione finanziaria, le abrogazioni e le norme transitorie e finali. La proposta di legge prevede, riassumendo, i seguenti adempimenti: "Le Ipab entro 12 mesi dalla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, del provvedimento sulle procedure (da approvare a sua volta entro 120 giorni dalla approvazione della legge) si devono trasformare in APSP o in persona giuridica di diritto privato (art.1 comma 1); Le Ipab indicate nelle lettere a) c) e d) (art. 2 comma 4) possono presentare alla Giunta Regionale un piano di rilancio e di razionalizzazione entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge che deve essere approvato nei successivi 90 giorni. Se approvato l'Ipab può scegliere come trasformarsi (art. 2 comma 7); La Giunta regionale determina entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge le modalità di presentazione delle domande per l'accesso al fondo di garanzia (art. 3 comma 6); La Giunta regionale entro 120 giorni individua: a. Le procedure per la trasformazione delle Ipab; b. Le modalità di gestione e disciplina del Fondo per le APSP; c. I criteri per le alienazioni dei patrimoni; d. Le cause di conflitto di interesse, di incompatibilità; e. L'Elenco dei Direttori Generali; f. Le modalità di fusione e di raggruppamento. La proposta di legge è già stata oggetto di considerazioni da parte degli attori della Funzione Pubblica" (*Sergio Chiloiro, Ugo Agiollo, Ivan Bernini, Cristina Bastianello – i Seminari della funzione pubblica*). L'accento delle stesse, rispetto alla privatizzazione, è posto sulla riduzione del livello qualitativo dei servizi, la loro standardizzazione rispetto alle peculiarità di ogni territorio, ed ultimo ma non meno importante il gravare dei risparmi economici dell'operazione di privatizzazione "esclusivamente sui lavoratori". In termini di bilancio viene rilevato che la tassazione IRAP¹⁵³, ha diversa

¹⁵³ Il Decreto Legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997, istitutivo dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive, è infatti chiaro nel delineare il presupposto impositivo nell'" [...]esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. L'attività esercitata dalle società e dagli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato, costituisce in ogni caso presupposto di imposta.". Il mutamento della qualificazione giuridica di una Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (Ipab) da ente pubblico non economico a ente privato comporta una distinta soggettività passiva e l'applicazione di un differente regime tributario ai fini Irap".

applicazione in capo ai soggetti pubblici (IPAB) rispetto ai soggetti privati. Infatti tale sistema diseguale, a svantaggio della personalità pubblica determinerebbe la scelta di trasformazione verso un'unica via: la Fondazione. Più corretto sarebbe, ad avviso dei soggetti appartenenti alla Funzione Pubblica, introdurre una perequazione, riducendo l'aliquota IRAP sia per le APSP che per le Fondazioni al 3.9% ovvero individuare comunque "un'aliquota uguale per tutti i soggetti, pubblici e privati" che operano nel settore dell'assistenza socio sanitaria. Infatti "il mantenimento dell'attuale aliquota del 8,5% delle attuali IPAB (e nel futuro anche delle APSP) spingerà verso la Fondazione, come sopra esposto, portando ad un mancato gettito fiscale significativo nel suo ammontare economico per il bilancio regionale, ammanco che porterebbe ad altre manovre correttive dei conti regionali, le quali potrebbero incidere sui servizi stessi" (*Funzione pubblica CGIL Veneto*). In sostanza, "non intervenire su questo aspetto porterebbe all'annullamento del processo di riforma, e scegliendo la via della Fondazione, le IPAB escluderebbero questo importante settore dall'ambito pubblico" (*Funzione pubblica CGIL Veneto*). Ulteriori considerazioni in merito alla proposta di legge avanzate dalla Funzione Pubblica si riassumono di seguito:

- "I soggetti trasformati, le APSP, "svolgono servizi socio sanitari nell'ambito della rete dei servizi sociali della Regione Veneto". Tale locuzione vuole intendere che l'azione di tali soggetti non è locale, comunale, ma ha un territorio di incidenza di più ampio respiro, confermata dalla partecipazione ai Piani di Zona, richiesta da tempo avanzata anche dalle attuali IPAB. Data l'attuale riforma delle ASL, e il fatto oggettivo che le attuali IPAB svolgono al loro interno servizi sanitari (SVP, HOSPICE, ALZHEIMER, ALTA INTENSITA' SANITARIA) necessario diventa il coinvolgimento attivo nella rete socio sanitaria, al fine di rendere le relative prestazioni migliori, e più incidenti in tutto il territorio regionale;
- Tale previsione di coinvolgimento nella rete socio sanitaria è prevista nella PDLR 25/2015 all'art.1 comma 3¹⁵⁴, ma dovrebbe esser resa più incisiva indicando ambiti di competenza specifici in stretta collaborazione con l'ASL, e non deferire a quest'ultima un mero compito di controllo;

¹⁵⁴ Art.1 comma 3 PDLR 25/2015: "I Comuni della Conferenza dei Sindaci e l'ULSS nella quale ha sede l'APSP possono avvalersi direttamente, sulla base di specifici contratti, delle prestazioni della stessa con riguardo alle sue finalità statutarie, nell'ambito della programmazione e della gestione degli interventi previsti nei piani di zona".

- Anche rispetto al Comune, l'APSP dovrebbe diventare un soggetto di assegnazione diretta dei servizi sociali comunali, realizzando una migliore assistenza, attraverso una presa in carico delle problematiche sociali, permessa dalla presenza di professionalità (assistenti sociali, educatori) che possono effettivamente operare in un contesto di "bacino territoriale";
- La Regione dovrebbe inoltre avere un ruolo più incisivo nella gestione delle future APSP: si eviterebbe il dissipamento dei patrimoni o la loro distrazione dal corretto uso, e si eviterebbe la duplicazione di servizi quali hospice, svp, o alzheimer nello stesso ambito territoriale, motivo spesso, questo, di conflittualità tra le varie IPAB;
- Condivisibili sono invece scelte quali quella di estinguere enti che non svolgono reali attività sociali e la destinazione delle risorse provenienti dalle IPAB estinte ad un "Fondo"¹⁵⁵;
- Si osserva la necessità di misure normative più incisive per un percorso di "fusione/raggruppamento delle attuali IPAB per creare delle APSP su un territorio più vasto, al fine di ottenere risparmi di gestione. Corretta viene considerata la scelta del mantenimento del patrimonio indisponibile dei beni dell'APSP e la gestione dello stesso definita nell'art.17¹⁵⁶" (*Funzione pubblica CGIL Veneto*);

¹⁵⁵ Art.3 commi da 1 a 5 PDLR 25/2015: "È istituito presso la Regione del Veneto un fondo di tutela e garanzia patrimoniale delle risorse del sistema pubblico regionale dei servizi alla persona, di seguito nominato 'Fondo', destinato alle necessità di riduzione dei costi derivanti dall'indebitamento delle APSP nei confronti del sistema creditizio e, fatte salve le eventuali responsabilità degli organi, al risanamento gestionale ed economico-finanziario delle APSP. 2. Il Fondo è alimentato dagli stanziamenti disposti sul bilancio regionale nonché dagli eventuali interessi maturati. 3. Nel fondo confluiscono altresì: a) il patrimonio delle IPAB di cui all'articolo 2, comma 4, lettere c), d) ed e) che si estinguono; b) i beni immobili o mobili di pregio storico-artistico che residuano dalle operazioni di liquidazione delle IPAB e delle APSP. 4. Il fondo può essere integrato con somme versate da istituti di credito, fondazioni bancarie, amministrazioni comunali ovvero altri soggetti pubblici e privati".

¹⁵⁶ Art.17 PDLR 25/2015: "La gestione del patrimonio delle APSP, quale espressione di autonomia propria, si ispira ai seguenti principi: a) valorizzazione del patrimonio attraverso conseguimento di rendite dai propri beni patrimoniali, nel rispetto di livelli minimi determinati dalla Giunta regionale, sulla base di parametri rispondenti a principi di oggettività e trasparenza; b) utilizzazione dei proventi della gestione del patrimonio per gli scopi indicati all'articolo 16, comma 6. 2. Sono beni del patrimonio indisponibile delle APSP tutti i beni mobili ed immobili sede legale dell'APSP e quelli destinati allo svolgimento delle attività statutarie, purché l'utilizzo del singolo immobile riguardi la maggior parte dello stabile. Gli stessi non possono essere sottratti alla loro destinazione se non attraverso la dismissione dal patrimonio indisponibile a seguito di sostituzione con altro bene idoneo al perseguimento delle medesime finalità. Tutti gli investimenti sul patrimonio indisponibile sono compiuti nel rispetto della programmazione regionale e locale in materia di servizi sociali, in relazione all'erogazione dei rispettivi servizi. 3. La Giunta regionale fissa i criteri e le modalità per autorizzare le APSP, su istanza corredata da parere dei revisori di cui all'articolo 12, ad alienare e ad acquistare il patrimonio immobiliare disponibile o che verrà classificato come tale, per incrementarne la redditività ai fini di un miglioramento economico gestionale e del patrimonio dell'ente. 4. Alle APSP è fatto divieto di alienare il patrimonio disponibile per eventuali esigenze di equilibrio di bilancio, fatte salve l'ipotesi di adeguata

- La Funzione Pubblica chiede inoltre la modifica dell'art.1 dove determina l'impossibilità per le IPAB sotto i 120 posti letto autorizzati, e nel settore dei minori, di diventare APSP: non sarebbero assegnatarie di servizi dall'ASSL o dal Comune, non rientrerebbero nei piani di zona, perdendo il loro ruolo sul territorio, e facendo correre concretamente il rischio ai cittadini di "perdere in principio dell'universalità di accesso alle prestazioni";
- Altra richiesta di modifica riguarda l'art.2 comma 5¹⁵⁷ nel senso di richiedere l'obbligatorietà del piano di rilancio e razionalizzazione in modo da consentire l'erogazione dei servizi sociali e l'esercizio della scelta tra APSP e Fondazione. Si rafforzerebbe in tal modo l'intervento della Regione Veneto in caso di mancato adempimento, ovvero in caso di mancata produzione dei piani di rilancio e razionalizzazione, e il conseguente previsto commissariamento da parte sempre della Regione;
- Ultima integrazione richiesta, riguarda il caso reale di IPAB, che, al fine di eludere questa importante riforma, stanno attuando processi autonomi di privatizzazione, prima della trasformazione in legge del progetto. Viene chiesto un "intervento che impedisca l'attuazione degli stessi fino all'approvazione della riforma".

La funzione pubblica esplicita poi alcune specificità in capo ai lavoratori delle attuali IPAB:

- "Nella proposta di legge si prevede di applicare il contratto in base alla natura prevalente dell'attività svolta dall'Ente. Se praticata la via del rafforzamento delle funzioni sanitarie delle IPAB, potrebbe paventarsi anche l'applicazione del contratto della sanità pubblica. Attualmente la collocazione delle IPAB nel comparto Regioni ed autonomie locali, vede i contratti in essere oggetto di rinnovo attraverso il confronto tra parte

giustificazione di cui all'articolo 16, comma 7 e l'ipotesi di gestione commissariale prevista dall'articolo 15. L'istanza di alienazione è corredata con 14 un analitico piano di risanamento risolutivo, riferito alla gestione corrente e allo stato patrimoniale, con i relativi tempi di attuazione".

¹⁵⁷ Art. 2 comma 5 PDLR 25/2015: "Le IPAB indicate al comma 4, lettere a), c) e d) possono predisporre, attraverso una iniziativa del consiglio di amministrazione, un piano di rilancio e razionalizzazione tale da consentire la erogazione di servizi sociali e l'esercizio della scelta fra le opzioni previste al comma 1, comprensivo di eventuali modifiche delle finalità statutarie adeguate alla programmazione regionale e locale mediante una loro attualizzazione...di cui comma 4 lettere a),c) e d) - La trasformazione in APSP è esclusa quando: a) i posti letto autorizzati sono inferiori a 120 o la media del volume dei ricavi da attività caratteristica, riferita agli ultimi tre esercizi con conto consuntivo approvato, è inferiore a euro 4.500.000,00 oppure a euro 100.000,00 se l'IPAB opera nel settore dei minori; c) l'IPAB svolge, prevalentemente in via indiretta, attività socio-assistenziale, mediante l'erogazione di rendite derivanti dall'attività di amministrazione del proprio patrimonio; d) l'inattività nel campo dell'erogazione di servizi sociali sia protratta da almeno un anno."

pubblica ed organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ma nelle more del confronto sarebbe utile determinare una contrattazione integrativa regionale che salvaguardi specificità e professionalità;

- Grave si considera la ricaduta sui lavoratori in termini salariali per la scelta delle fondazioni che debbono applicare il contratto UNEBA, con una perdita di salario per i lavoratori medio di 150€ mensile, questione già affrontata dalla Corte Costituzionale in una sentenza del 2006 relativa alla trasformazione delle IPAB Lombarde¹⁵⁸;
- Le attuali IPAB non pagano i contributi su malattia e maternità all'INPS mentre le strutture private devono contribuire sia che abbiano o no malattie e maternità; diversa è la posizione espressa da molte IPAB e dalle loro associazioni di categoria; la valutazione semmai va fatta sul numero di malattie complessive, rispetto a quelle registrate negli ambiti privati;
- L'aspettativa di due anni ai sensi dell'art.42 comma 5 del Dlgs.151/2011¹⁵⁹ e della legge n.104/92 crea una posizione non

¹⁵⁸ Corte Costituzionale 14/12/2006 n.411: “..... Il secondo periodo del medesimo comma 13 - all'evidente scopo di evitare che i rapporti di lavoro instaurati dopo la trasformazione siano disciplinati sulla base di contratti collettivi profondamente diversi da quelli «pubblicistici» applicati ai vecchi dipendenti - impone ai datori di lavoro di negoziare «in sede di contrattazione decentrata» la scelta del contratto collettivo da applicare ai neo-assunti, se «contratti collettivi in essere o contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio». 5.3.- Al fine di individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame, questa deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia - quale quella della «tutela del lavoro» - la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro. Se, pertanto, il legislatore regionale ha perseguito una finalità riconducibile all'intento (generico) di «tutelare il lavoro» dei neo-assunti, lo strumento utilizzato - l'obbligo di contrattare - attiene certamente all'ordinamento civile, in quanto si risolve nel vincolo, imposto ad un soggetto privato, di tenere un comportamento prescritto dalla legge e, quindi, in un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi. Per pervenire alla conclusione che la norma censurata attiene alla materia dell'ordinamento civile non occorre stabilire se la legge regionale imponga anche un'obbligazione di risultato, e cioè pretenda di condizionare altresì la scelta del contratto collettivo da applicare e, sia pure indirettamente, il contenuto di esso; è qui sufficiente rilevare che la norma censurata certamente crea un procedimento negoziale - al quale il datore di lavoro è obbligato a partecipare prima di poter scegliere il contratto collettivo da applicare - le cui controparti (le organizzazioni sindacali del pubblico impiego) sono autoritativamente individuate. La circostanza che l'inosservanza di tale obbligo - di contrattare con quelle controparti - sia sanzionabile come lesivo della libertà sindacale ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, e cioè del ruolo che l'ordinamento riconosce ai sindacati dei lavoratori, conferma la natura dell'obbligazione in tal modo creata in capo al datore di lavoro. 5.4.- La norma censurata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con assorbimento delle altre censure, attraverso le quali si pongono tematiche che, espunta la legge regionale, sono estranee al giudizio, in quanto investono la possibilità che una qualsiasi legge, e quindi anche statale, contenga analoghe disposizioni.....”

¹⁵⁹ Art.42 comma 5 D.Lgs.151/2011: Riposi e permessi per i figli con handicap grave» prevede, nel testo in vigore, che: «Il coniuge convivente di soggetto con handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ha diritto a fruire del congedo di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 8 marzo 2000, n.53, entro sessanta giorni dalla richiesta. In caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente, ha diritto a fruire del congedo il padre o la madre anche adottivi; in caso di decesso, mancanza o in presenza di patologie invalidanti del padre e della madre,

concorrenziale per le IPAB. Solitamente l'assistenza ad anziani e disabili che ci sono nelle famiglie è demandata prevalentemente alle donne per cui sono costi che l'IPAB paga, sia per i permessi che per la sostituzione della dipendente. La forza lavoro nelle IPAB è composta per il 95% da lavoratrici che comunque dovrebbero farsi carico di persone anziane senza più la possibilità di fruire dei permessi ed andando a gravare in altre forme sulla collettività se fosse variato il CCNL o il passaggio da soggetto ex INPDAP a soggetto INPS.

- Occorre chiarezza anche sul sistema degli appalti delle IPAB, ed all'eventuale ruolo che possono avere le cooperative all'interno dell'organizzazione delle IPAB stesse, dato che nella proposta di legge si dà indicazione che tutti i servizi debbono esser gestiti direttamente. Occorre appunto definire quali attività andranno gestite internamente e direttamente, e quali, escluse le prestazioni socio-sanitarie, in un'ottica regionale, andranno esternalizzate.
- La proposta di legge infine, a giudizio della Funzione Pubblica, non affronta alcune determinanti questioni importanti che occorre sottoporre all'attenzione della V Commissione, in modo che il Consiglio Regionale possa sollecitare la Giunta ad aprire un confronto per affrontarle, al fine migliorare il lavoro dei dipendenti delle IPAB, e la qualità dell'assistenza erogata nella Regione Veneto. In primis la revisione degli standard assistenziali, fissati dalla legge regionale del Veneto 22/2002 e dalla DGRV 84/2007, assolutamente obsoleti (1550 ore di operatori addetti all'assistenza l'anno ogni 2.5 ospiti, e 1500 ore anno di infermiere ogni 15 ospiti con patologie importanti). La tipologia di ospiti presenti in Casa di Riposo è notevolmente variata nel tempo, presentando una complessità assistenziale in aumento ed in continua evoluzione, a partire dall'impegno chiesto al Medico di medicina generale, il quale offre la sua assistenza come attività aggiuntiva rispetto all'ambulatorio, non più rispondente ai bisogni dell'anziano accolto in struttura, e non supportata da strumentazione in grado di evitare ricoveri al Pronto Soccorso. Un'assunzione diretta da parte delle IPAB del personale medico comporterebbe minori costi per il sistema del welfare regionale, e minor

anche adottivi, ha diritto a fruire del congedo uno dei figli conviventi; in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti dei figli conviventi, ha diritto a fruire del congedo uno dei fratelli o sorelle conviventi»".

carico per le strutture di Pronto soccorso che, in molti casi, affrontano patologie di ospiti anziani che potrebbero essere trattate (es. disidratazione). Anche il problema dei carichi ridotti per coloro che hanno limitazioni lavorative, prevalentemente per problemi alla colonna vertebrale ed all'apparato osteoarticolare, e va affrontato coinvolgendo la Commissione medica di verifica del MEF (a Padova si stanno determinando esuberanti ovvero licenziamenti a carico di lavoratrici aventi ridotte mansioni). Anche il problema delle festività infrasettimanali, già affrontato dai giudici della Corte di Cassazione¹⁶⁰, richiede un'applicazione uniforme al fine di evitare conflitti e spese legali inutili per le IPAB e per i dipendenti" (*Funzione pubblica CGIL Veneto*).

4.2 IPAB privatizzate e Partnership Pubblico privato: i rapporti di lavoro

La proposta di riforma regionale del Veneto per la trasformazione delle IPAB, analizzata dal punto di vista per l'opzione della privatizzazione, ha il suo punto focale nell'articolo n.20 comma 1, il quale afferma di principio la continuità del rapporto di lavoro con l'ente trasformato, ed il comma 2, che detta disposizioni per il personale degli enti privatizzati. Il comma 3, invece, si occupa del personale degli enti che rimangono pubblici affermandone l'assoggettamento al CCNL del comparto pubblico da individuarsi in base all'attività prevalente dell'Ente di appartenenza. Precisamente recita il testo: "la trasformazione delle IPAB in APSP o in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro, così come la fusione di cui all'art. 13¹⁶¹, non costituiscono causa di risoluzione

¹⁶⁰ Sentenza Corte di Cassazione n.22481/2016 depositata il 4/11/2016: " la questione riguarda la possibilità di trattare il lavoro festivo allo stesso modo del riposo settimanale o domenicale. Le due fattispecie – lavoro festivo e riposo settimanale – sono infatti disciplinate molto diversamente. Per quanto riguarda il giorno di riposo settimanale (la domenica o il diverso giorno individuato dalle parti), la legge consente al datore di lavoro di imporre la prestazione lavorativa, in presenza di alcune specifiche esigenze (legge 370/1934 come dal DLgs. 66/2003, che ha reso flessibile il giorno di fruizione del riposo). Per quanto riguarda invece i giorni di festività infrasettimanale, la normativa vigente (legge 260/1949) non prevede alcuna facoltà di deroga, lasciando aperto il dubbio sulla possibilità di estendere per analogia, il principio vigente per il lavoro domenicale. Alcuni contratti collettivi hanno tentato questa estensione, assimilando le due situazioni e riconoscendo, in entrambi i casi (giorno festivo o riposo settimanale) la facoltà del datore di lavoro di obbligare il dipendente a lavorare. Queste clausole contrattuali, ribadisce la Corte di Cassazione, sono nulle, in quanto dispongono di un diritto che ha natura individuale, e come tale, non è rimesso alla disponibilità delle parti che stipulano accordi collettivi, ma può essere ceduto dal lavoratore solo sulla base di un accordo sottoscritto personalmente con l'azienda".

¹⁶¹ Art.13 PDLR Veneto n.25/2015: "la Regione, in considerazione dell'affinità territoriale, promuove la fusione ed il raggruppamento delle APSP, disponendo anche incentivi di natura finanziaria. Le APSP possono fondersi mediante la costituzione di una nuova APSP o mediante incorporazione; il nuovo statuto prevede il rispetto delle finalità istituzionali disciplinate dagli originari statuti e delle volontà dei fondatori. Le APSP possono raggrupparsi mediante la costituzione di un unico Consiglio di amministrazione; a tal fine viene redatto lo

del rapporto di lavoro con il personale ed i dirigenti dipendenti; eventuali rapporti di lavoro a termine o incarichi professionali sono mantenuti sino alla scadenza. Se IPAB o APSP si sono trasformate in persone giuridiche di diritto privato, fino all'individuazione di una specifica disciplina di contrattazione collettiva nazionale, continuano ad applicarsi tutti gli istituti economici e giuridici propri dei contratti collettivi di lavoro in essere all'atto della trasformazione conservando la posizione giuridica nonché i trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento, compresa l'anzianità maturata. L'applicazione dell'art.4 comma 2 del Decreto Legge n.338/1989, convertito in legge n.389/1989, consente di conservare, a domanda, il regime pensionistico obbligatorio ed il trattamento di fine servizio in atto al momento dell'acquisto della natura giuridica di diritto privato". Con riferimento al contratto collettivo nazionale del personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 del 22/01/2004, con riferimento all'art.1 comma 2, "al personale delle IPAB, ancorché interessato da processi di riforma e trasformazione, di applica il CCNL del comparto Regioni ed Autonomie Locali sino all'individuazione o definizione, previo confronto con le organizzazioni sindacali nazionali firmatarie del presente contratto, della nuova e specifica disciplina contrattuale nazionale del rapporto di lavoro del personale", ed al comma 3 " al restante personale del comparto soggetto a processi di mobilità in conseguenza di provvedimenti di soppressione, fusione, scorporo, trasformazione e riordino, ivi compresi i processi di privatizzazione, riguardanti l'ente di appartenenza, si applica il contratto collettivo nazionale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali, sino alla individuazione o definizione, previo confronto con le organizzazioni sindacali nazionali firmatarie del presente CCNL, della nuova e specifica disciplina contrattuale del rapporto di lavoro del personale". Rimane quindi un quesito fondamentale, quello relativo alla disciplina da applicare al personale di un'IPAB soggetta a processi di trasformazione. Nel 2011 un parere dell'ARAN, rispetto ad un quesito relativo all'applicazione al personale di un IPAB trasformatasi in Ente di natura giuridica privata del contratto UNEBA, interpreta l'art.1 del CCNL 22/01/2004 nel senso di "apprestare a garanzia della posizione economica e giuridica una tutela a breve termine al personale degli Enti soggetti a processi di riforma o di trasformazione,

statuto del raggruppamento, che prevale per le parti comuni sui singoli statuti, per consentire la gestione coordinata del personale dei servizi istituzionali e strumentali. I documenti contabili del raggruppamento permettono anche la lettura separata della gestione di ogni APSP raggruppata. La fusione, il raggruppamento sono finalizzati a conseguire gli obiettivi della razionalizzazione dei costi e della maggiore efficienza dei servizi offerti, tenuto conto dei principi di efficacia efficienza ed economicità, il cui mancato raggiungimento è presupposto per l'avvio della procedura di cui all'art.15 (vigilanza e controllo). Le modalità per la fusione ed il raggruppamento sono disciplinate dalla Giunta Regionale ai sensi dell'art.4".

comportanti anche la fuoriuscita degli stessi dal settore pubblico, destinata ad operare solo fino al momento della definizione da parte degli stessi organi dirigenti, nel rispetto delle relazioni sindacali previste, della nuova fonte contrattuale nazionale da applicare al suddetto personale. Tale tutela, evidentemente, non può non trovare applicazione anche nei confronti del personale assunto nella fase di transizione, in attesa dell'individuazione della nuova fonte contrattuale applicabile. Conseguentemente, la disciplina dell'art.1, commi 2 e 3, del citato CCNL del 22/01/2004 non può in nessun caso essere intesa come una direttiva rivolta agli Enti nel senso di continuare ad applicare al proprio personale, in modo stabile e duraturo, il CCNL del comparto Regioni-Autonomie Locali". Va peraltro tenuto conto, rispetto a tale situazione giuridica del personale di Enti sottoposti a processi di privatizzazione, di una sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, n.4081 del 19/02/2009 riguardante il principio del "reformatio in peius" e "ad personam". L'ambito ed i concetti definiti nella sentenza sono: "Pubblico impiego, mobilità, passaggio di un dipendente da una P.A. ad un'altra, principio generale della riassorbibilità degli assegni "ad personam" attribuiti, applicabilità, in difetto di disposizioni speciali". Nel testo della sentenza si legge: " in sede di procedure volontarie di mobilità nel pubblico impiego privatizzato, in difetto di disposizioni speciali, di legge, di regolamento o di atti amministrativi, che espressamente, e specificamente, definiscano un determinato trattamento retributivo come non riassorbibile o comunque ne prevedano la continuità indipendentemente dalle dinamiche retributive del nuovo comparto, si applica il principio generale della riassorbibilità degli assegni "ad personam" attribuiti, al fine di rispettare il divieto di "reformatio in peius" del trattamento economico acquisito, argomentando dall'art.34 del Dlgs.n.29/1993¹⁶², come sostituito dall'art.19 DLgs. N.80/1998¹⁶³ (ora art.31 DLgs.n.165/2001)¹⁶⁴, secondo le regole dettate dall'art.112 c.c., rese applicabili a fattispecie diversa dal trasferimento d'azienda". Come da Consiglio di Stato sez.VI, n.4 del 8/1/1980 " la funzione dell'assegno "ad personam" che può essere corrisposto al

¹⁶² Art.34 DLgs.29/1993: "Il personale che non ottemperi al trasferimento d'ufficio disposto ai sensi dell'art. 32, comma 2, è collocato in disponibilità ai sensi del titolo VI, capo II, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3"

¹⁶³ art.19 DLgs.n.80/1998: "Art. 34 (*Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività*). - 1. Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applica l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428."

¹⁶⁴ art.31 DLgs. n.165/2001: "Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428".

personale degli Enti le cui competenze sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario non è quella di permettere il mantenimento della posizione economica conseguita, bensì quella di evitare la “reformatio in peius” della retribuzione; è pertanto legittima l’operazione di riassorbimento dell’assegno con i miglioramenti economici futuri”. L’applicazione del contratto UNEBA, rispetto al CCNL enti pubblici, implica una riduzione del minimo salariale medio per un operatore socio sanitario di circa € 150, inoltre rispetto all’istituto della malattia vi è una sostanziale differenza sia rispetto alla retribuzione garantita in proporzione al periodo di assenza, sia rispetto ai soggetti obbligati alla contribuzione nel periodo di assenza (solo Ente per il CCNL, Ente, INPS per i soggetti privatizzati). Ancora, per l’istituto della maternità obbligatoria, sostanziale è la differenza sul totale della retribuzione garantita, rispetto ai periodi di assenza. Per il lavoro straordinario e ordinario notturno e festivo, si hanno rispettivamente un aumento delle percentuali di rincaro sul costo orario, e il non riconoscimento nel contratto UNEBA di alcun aumento per il lavoro diurno festivo, mentre un più accentuato aumento per le altre tipologie di lavoro notturno, festivo diurno, festivo notturno. Richiamando il Decreto Legge n.338/1989 all’art.4 (recante disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), “i dipendenti delle IPAB, i quali continuano a prestare servizio presso l’ente anche dopo che esso abbia perduto il carattere di istituzione pubblica, hanno facoltà di conservare a domanda, il regime pensionistico obbligatorio ed il trattamento di fine servizio previsto per il personale dipendente dagli enti locali. La domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto su richiamato, ovvero dalla data di trasformazione della natura giuridica dell’ente, se posteriore”. Pertanto il personale delle IPAB depubblicizzate a norma “dell’art.4 comma 2, del D.L. n.338/1989, convertito in legge n.389/1989 possono mantenere il regime pensionistico obbligatorio ed il trattamento di fine servizio previsto per il personale degli enti locali, se hanno continuato a prestare l’opera lavorativa per l’ente trasformato in ente di natura privata, ma tale disposizione non si applica all’introdotta TFR nel 2001, ed è esercitabile solo per il regime TFS. Quindi una IPAB che alla data della depubblicizzazione si trovasse in regime di TFR per il personale assunto (assunto dopo il 31/12/2000), o assunto con contratto a tempo determinato dopo tale data, cesserà l’iscrizione INPDAP ai fini della liquidazione di fine servizio, e transiterà automaticamente in regime TFR ex art. n.2120 c.c.¹⁶⁵, la cui liquidazione è

¹⁶⁵ Art. 2120 c.c.: “In ogni caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato, il prestatore di lavoro ha diritto

esclusivamente a carico del datore di lavoro. Se il dipendente avesse comunque presentato l'opzione, ed il datore avesse erroneamente versato i contributi INPADP in conto TFR, tale contribuzione potrà esser richiesta a rimborso alla sede provinciale dell'istituto territorialmente competente". Rispetto a tale fattispecie anche INPDAP (sede di Roma), ha esposto la sua posizione dichiarando che il "personale che a seguito dell'avvenuta privatizzazione dell'IPAB esercita la facoltà di cui sopra, di conservare il regime TFS, ha diritto, al momento del definitivo collocamento a riposo alla corresponsione dell'indennità premio di servizio da calcolarsi sulle voci retributive espressamente indicate nell'art.11 della legge n.152/1968^{166.}". Ancora l'istituto espone

a un trattamento di fine rapporto. Tale trattamento si calcola sommando per ciascun anno di servizio una quota pari e comunque non superiore all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso divisa per 13,5. La quota è proporzionalmente ridotta per le frazioni di anno, computandosi come mese intero le frazioni di mese uguali o superiori a 15 giorni. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi la retribuzione annua, ai fini del comma precedente, comprende tutte le somme, compreso l'equivalente delle prestazioni in natura, corrisposte in dipendenza del rapporto di lavoro, a titolo non occasionale e con esclusione di quanto è corrisposto a titolo di rimborso spese. In caso di sospensione della prestazione di lavoro nel corso dell'anno per una delle cause di cui all'articolo 2110, nonché in caso di sospensione totale o parziale per la quale sia prevista l'integrazione salariale, deve essere computato nella retribuzione di cui al primo comma l'equivalente della retribuzione a cui il lavoratore avrebbe avuto diritto in caso di normale svolgimento del rapporto di lavoro. Il trattamento di cui al precedente primo comma, con esclusione della quota maturata nell'anno, è incrementato, su base composta, al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5 per cento in misura fissa e dal 75 per cento dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, accertato dall'ISTAT, rispetto al mese di dicembre dell'anno precedente. Ai fini dell'applicazione del tasso di rivalutazione di cui al comma precedente per frazioni di anno, l'incremento dell'indice ISTAT è quello risultante nel mese di cessazione del rapporto di lavoro rispetto a quello di dicembre dell'anno precedente. Le frazioni di mese uguali o superiori a quindici giorni si computano come mese intero. Il prestatore di lavoro, con almeno otto anni di servizio presso lo stesso datore di lavoro, può chiedere, in costanza di rapporto di lavoro, una anticipazione non superiore al 70 per cento sul trattamento cui avrebbe diritto nel caso di cessazione del rapporto alla data della richiesta. Le richieste sono soddisfatte annualmente entro i limiti del 10 per cento degli aventi titolo, di cui al precedente comma, e comunque del 4 per cento del numero totale dei dipendenti. La richiesta deve essere giustificata dalla necessità di: a) eventuali spese sanitarie per terapie o interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche; b) acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, documentato con atto notarile (1). L'anticipazione può essere ottenuta una sola volta nel corso del rapporto di lavoro e viene detratta, a tutti gli effetti, dal trattamento di fine rapporto. Nell'ipotesi di cui all'articolo 2122 la stessa anticipazione è detratta dall'indennità prevista dalla norma medesima. Condizioni di miglior favore possono essere previste dai contratti collettivi o da patti individuali. I contratti collettivi possono altresì stabilire criteri di priorità per l'accoglimento delle richieste di anticipazione".

¹⁶⁶ art.11 legge n.152/1968: "Il contributo dovuto per ogni iscritto ai fini del trattamento di previdenza e' stabilito, a decorrere dal 1 marzo 1966, nella misura del 5,00 per cento della retribuzione contributiva annua considerata in ragione dell'80 per cento; a decorrere dal 1 gennaio 1968 nella misura del 5,50 per cento; a decorrere dal 1 gennaio 1970 nella misura del 5,85 per cento. A decorrere dal 1 gennaio 1972 l'aliquota contributiva e' stabilita nella misura definitiva del 6,10 per cento. Il contributo e' cosi' ripartito tra enti e iscritti:
dal 10 marzo 1966 a carico dell'ente 2,60 per cento;
a carico dell'iscritto 2,40 per cento; in totale 5 per cento;
dal 1 gennaio 1968 a carico dell'ente 3,00 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,50 per cento;
dal 1 gennaio 1970 a carico dell'ente 3,35 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 5,85 per cento;

un caso riferito all'applicazione dell'art.20 comma 2 del decreto legge n.112/2008¹⁶⁷ relativo all'obbligo contributivo verso INPS per malattia e maternità. In particolare, il

dal 10 gennaio 1972 in poi a carico dell'ente 3,60 per cento; a carico dell'iscritto 2,50 per cento; in totale 6,10 per cento.

Per il personale non di ruolo iscrivibile all'Istituto ai sensi del precedente articolo 1 l'obbligo del pagamento del contributo decorre dal primo giorno del mese successivo al verificarsi delle condizioni previste nell'articolo stesso. La retribuzione contributiva è costituita dallo stipendio osalario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura, spettanti per legge o regolamento e formanti parte integrante ed essenziale dello stipendio stesso. Il valore degli assegni in natura da computarsi per dodici mensilità, quando non risulti stabilito da esplicite norme, è determinato dal prefetto, sentiti gli enti interessati.

Sono esclusi dalla contribuzione ai fini previdenziali i compensi fissi dovuti ai sanitari ospedalieri, i quali pertanto non sono computabili agli effetti dell'indennità-premio di servizio e dell'assegno vitalizio.

Le somme dovute dai comuni e dalle province a titolo di contributi arretrati dal 1 marzo al 31 dicembre 1966 saranno computabili ai fini della eventuale autorizzazione all'assunzione del mutuo a copertura del disavanzo economico ai sensi della legge 6 agosto 1966, n. 637".

¹⁶⁷ art.20 comma 2 D.L. 112/2008 convertito in legge n.133/2008: Il secondo comma, dell'articolo 6, della legge 11 gennaio 1943, n. 138, "i datori di lavoro che hanno corrisposto per legge o per contratto collettivo, anche di diritto comune, il trattamento economico di malattia, con conseguente esonero dell'Istituto nazionale della previdenza sociale dall'erogazione della predetta indennità, non sono tenuti al versamento della relativa contribuzione all'Istituto medesimo. Restano acquisite alla gestione e conservano la loro efficacia le contribuzioni comunque versate per i periodi anteriori alla data del 1° gennaio 2009. A decorrere dal 1° gennaio 2009, le imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto sono tenute a versare, secondo la normativa vigente:

- a) la contribuzione per maternità;
- b) la contribuzione per malattia per gli operai.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2009 il comma 2, lettera a) dell'articolo 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223 è così sostituito: «Al versamento di un contributo nella misura dello 0,30% delle retribuzioni che costituiscono imponibile contributivo».

4. Sono abrogate le disposizioni di cui all'articolo 40, n. 2, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827.

5. All'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1957, n. 818, sono soppresse le parole: «dell'articolo 40, n. 2, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, e».

6. L'estensione dell'obbligo assicurativo di cui al comma 4 si applica con effetto dal primo periodo di paga decorrente dal 1° gennaio 2009.

7. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, nei procedimenti relativi a controversie in materia di previdenza e assistenza sociale, a fronte di una pluralità di domande che frazionino un credito relativo al medesimo rapporto, comprensivo delle somme eventualmente dovute per interessi, competenze e onorari e ogni altro accessorio, la riunificazione è disposta d'ufficio dal giudice ai sensi dell'articolo 151 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.

8. In mancanza della riunificazione di cui al comma 7, l'improcedibilità della domanda può essere richiesta dal convenuto in ogni stato e grado del procedimento, ivi compresa la fase esecutiva.

9. Il giudice, ove abbia notizia che la riunificazione non è stata osservata, anche sulla base dell'eccezione del convenuto, sospende il giudizio o revoca la provvisoria esecutività dei decreti e fissa alle parti un termine perentorio per la riunificazione.

10. A decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno cinque anni nel territorio nazionale.

11. A decorrere dal 1° gennaio 2009, al primo comma dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, dopo la parola: «regionali» sono soppresse le seguenti parole: «e provinciali».

12. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge l'Istituto nazionale della previdenza sociale mette a disposizione dei Comuni modalità telematiche di trasmissione per le comunicazioni relative ai decessi e alle variazioni di stato civile da effettuarsi obbligatoriamente entro due giorni dalla data dell'evento.

13. In caso di ritardo nella trasmissione di cui al comma 12 il responsabile del procedimento, ove ne derivi pregiudizio, risponde a titolo di danno erariale.

citato articolo prevede a “decorrere dal primo gennaio 2009, per le imprese dello Stato privatizzate o a capitale misto, l’obbligo del versamento all’INPS della contribuzione per maternità e per malattia, limitatamente a quest’ultima, per i soli lavoratori con qualifica di operai. In data 27/5/2009, presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Direzione generale per le politiche previdenziali, si è svolta la Conferenza dei Servizi, con la partecipazione del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e degli Enti previdenziali interessati, per l’approfondimento di alcuni aspetti operativi e la valutazione dei riflessi pensionistici connessi alla nuova disposizione. Con effetto dal 1/1/2009, l’INPS, è tenuto ad erogare le prestazioni economiche di maternità di cui al DLgs.n.151/2001 e quelle di malattia nei confronti dei dipendenti (come sopra) delle aziende privatizzate o a capitale misto, a qualsiasi gestione pensionistica essi appartengano e, quindi, anche a quei lavoratori che hanno mantenuto l’iscrizione all’INPADP, a seguito della facoltà di opzione prevista dall’art.5 comma 1, legge n.274/1991¹⁶⁸”. Tale disposizione si applica alle imprese dello Stato, degli Enti pubblici nonché degli Enti locali, che sono stati

14. Il primo periodo dell'articolo 31, comma 19, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 è soppresso”.

¹⁶⁸ art.5 comma 1 legge n.274/1991: “Possono optare per il mantenimento dell'iscrizione alle Casse pensioni degli istituti di previdenza:

a) i dipendenti degli enti che perdono la natura giuridica pubblica che consente l'iscrizione alle Casse predette;

b) i dipendenti degli enti pubblici e delle aziende municipalizzate o consortili che transitano a società private per effetto di norme di legge, di regolamento o convenzione, che attribuiscono alle stesse società le funzioni esercitate dai citati enti pubblici ed aziende.

2. I dipendenti degli enti indicati dall'art. 21 della legge 3 maggio 1967, n. 315, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che non si siano avvalsi in tempo utile della facoltà di iscrizione alle Casse pensioni di cui al comma 1, sono iscritti, a domanda, alle Casse predette.

3. La domanda, per le ipotesi di opzione o di iscrizione rispettivamente previste dai commi 1 e 2, deve essere presentata alle Casse pensioni di cui al comma 1, a pena di decadenza, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ovvero dalla data della modifica del rapporto previdenziale, se posteriore.

4. L'iscrizione alle Casse pensioni di cui al comma 1 decorre dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda. Il riconoscimento del servizio pregresso avviene mediante trasferimento alle Casse pensioni di cui al comma 1 dei contributi già versati all'INPS, con le modalità previste dall'art. 6 della legge 7 febbraio 1979, n. 29.

5. Per tutte le iscrizioni previste dal comma 1 si assume quale retribuzione annua contributiva la somma degli emolumenti pensionabili a norma degli ordinamenti delle Casse pensioni di cui al comma 1, nella misura prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

6. La facoltà di iscrizione alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali, prevista dall'art. 21 della legge 3 maggio 1967, n. 315, è estesa all'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura ed ai consorzi regionali degli Istituti autonomi delle case popolari.

7. Le norme contenute nei primi cinque commi dell'art. 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379, continuano a trovare applicazione, per quanto concerne la facoltà data agli enti parastatali, agli enti di diritto pubblico ed agli enti morali di iscriversi alle Casse pensioni di cui al comma 1 le rispettive categorie di personale da essi dipendenti, soltanto nei casi in cui la deliberazione di massima prevista dal secondo comma del citato art. 39 sia stata o venga adottata dall'ente entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge”.

interessati da processi di privatizzazione, per effetto di norme di legge, di regolamento o convenzione, come pure nei confronti delle imprese a capitale misto dello Stato, degli Enti pubblici e degli Enti locali. “Sono pertanto esclusi tutti gli organismi non aventi natura di impresa, quali ad esempio, le ex IPAB trasformate in fondazione, nonché quelli iscritti obbligatoriamente all’INPDAP per categorie di personale ma non interessati da processi di privatizzazione, quali ad esempio, scuole parificate. I lavoratori interessati all’erogazione delle prestazioni INPS, sono quelli con iscrizione alle ex Casse Pensioni confluite nell’INPDAP, per effetto dell’esercizio, nei termini previsti, del diritto di opzione sancito dalle diverse normative che hanno disposto la privatizzazione (vedi nota 166). L’opzione per il mantenimento della posizione assicurativa preesistente, una volta esercitata nei previsti termini di legge, è irrevocabile e non più esercitabile in occasione di successivi e funzionali trasferimenti d’azienda”. Con riferimento sempre all’istituto della maternità e della malattia, in particolare in applicazione della disposizione dell’art.20 comma 2 del DLgs. N.112/2008 (vedi nota 165), INPADP emette una nota operativa a seguito di quella emessa nel dicembre 2009 la n.18/2009, nella quale ribadisce che “la contribuzione versata ad INPS per la tipologia di assenze dal servizio indicate, è dovuta indipendentemente dall’iscrizione previdenziale del lavoratore interessato. Lo stesso istituto previdenziale, sempre dal 1/1/2009, a fronte della contribuzione acquisita, è tenuto ad erogare ai lavoratori che hanno mantenuto l’iscrizione ad INPDAP, dipendenti sempre delle imprese suddette, le relative prestazioni economiche di maternità nonché le indennità giornaliere di malattia, con conseguente accreditamento della relativa contribuzione figurativa e successiva valorizzazione in INPDAP tramite ricongiunzione d’ufficio – senza oneri per il lavoratore – ai sensi dell’art.6 Legge n.29/1979¹⁶⁹. Rimane in questi casi l’obbligo contributivo ad INPDAP

¹⁶⁹ Art.6 legge n.29/1979: “Per gli effetti di cui agli articoli 1 e 2, la gestione dell’assicurazione generale obbligatoria o la gestione previdenziale presso cui si intende accentrare la posizione assicurativa chiedono, entro sessanta giorni dalla data della domanda di ricongiunzione, alla gestione o alle gestioni interessate tutti gli elementi necessari od utili per la costituzione della posizione assicurativa e la determinazione dell’onere di riscatto. Tali elementi devono essere comunicati entro novanta giorni dalla data della richiesta. Entro centottanta giorni dalla data della domanda, la gestione presso cui si accentra la posizione assicurativa comunica all’interessato l’ammontare dell’onere a suo carico nonché il prospetto delle possibili rateizzazioni. Ove la relativa somma non sia versata, in tutto o almeno per la parte corrispondente alle prime tre rate, alla gestione di cui sopra entro i sessanta giorni successivi alla ricezione della comunicazione, o non sia presentata entro lo stesso termine la domanda di rateazione di cui all’articolo 2, quarto comma, s’intende che l’interessato abbia rinunciato alle facoltà di cui agli articoli 1 e 2. Il versamento, anche parziale, dell’importo dovuto determina l’irrevocabilità della domanda di ricongiunzione. Le singole gestioni previdenziali determinano le norme per la disciplina di eventuali rateazioni di pagamento, fermo restando quanto previsto all’articolo 2, ultimo comma. La gestione competente, avvenuto il versamento di cui al secondo comma, chiede alla gestione o alle gestioni interessate il trasferimento degli importi relativi ai periodi di assicurazione o di iscrizione di loro pertinenza secondo i seguenti criteri: 1) i contributi, obbligatori o volontari, sono maggiorati degli interessi annui composti al tasso del 4,50 per cento a decorrere dal primo giorno dell’anno successivo a quello cui si

esclusivamente per la contribuzione relativa alla sola parte differenziale del trattamento economico attualmente contrattualmente previsto, qualora lo stesso sia superiore alle indennità erogate dall'INPS. Inoltre l'istituto pone poi l'attenzione su alcune questioni poste alla sua attenzione, sempre in riferimento all'applicazione della disciplina di cui alla legge 133/2008 (di conversione Decreto legge 112/2008):

- Enti destinatari: l'art.20 del D.L.122/2008 espressamente individua quali soggetti destinatari della nuova disciplina, le imprese dello Stato, degli Enti Pubblici e degli Enti locali privatizzate o a capitale misto, chiarendo che vengono in questione imprese partecipate in tutto o in parte dallo Stato e dagli Enti pubblici nonché le imprese strumentali agli Enti locali di cui al Decreto Legislativo n.267/2000, che sono state assoggettate al regime previdenziale di tipo pubblicistico nonché ai regimi speciali riconosciuti in forza di specifiche disposizioni normative. Sul punto INPS si è espresso con la circolare n.114/2009 e con successivi messaggi esplicativi n.3352/2009¹⁷⁰, n.5730/2009 e

riferiscono e fino al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente a quello nel quale si effettua il trasferimento; 2) le somme relative ai periodi riscattati sono maggiorate degli interessi annui composti al tasso del 4,50 per cento a decorrere dal primo giorno dell'anno successivo a quello in cui è avvenuto il versamento dell'intero valore di riscatto o della prima rata di esso e fino al 31 dicembre dell'anno immediatamente precedente a quello in cui si effettua il versamento; non sono soggetti al trasferimento gli eventuali interessi di dilazione incassati dalla gestione trasferente; 3) per i periodi coperti da contribuzione figurativa, o riconoscibili figurativamente nella gestione di provenienza, sono trasferiti gli importi corrispondenti ai contributi figurativi base ed integrativi senza alcuna maggiorazione per interessi. Il trasferimento si effettua anche se la copertura figurativa è stata effettuata nella gestione medesima senza alcuna attribuzione di fondi. Dagli importi da trasferire sono escluse le somme riscosse ma non destinate al finanziamento della gestione pensionistica. Il trasferimento delle somme deve essere effettuato entro sessanta giorni dalla data della richiesta. In caso di ritardato trasferimento la gestione debitrice è tenuta alla corresponsione, in aggiunta agli importi dovuti, di un interesse annuo al tasso del 6 per cento a decorrere dal sessantunesimo giorno successivo alla data della richiesta”.

¹⁷⁰ Messaggio INPS n.3352/2009: “Com'è noto, in attuazione dell'art. 20 del D. L. 112/2008 (convertito con modificazioni in L. 133/2008), a decorrere dal 1° gennaio 2009, le imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto sono tenute a versare all'INPS la contribuzione per malattia e maternità secondo il settore di appartenenza. Con circolare n. 114 del 30.12.2008, sono state fornite le prime istruzioni ai fini del riconoscimento delle indennità economiche in favore dei lavoratori dipendenti dalle suddette imprese, aventi diritto, sulla base delle norme vigenti per la generalità dei lavoratori del settore privato (es. fasce di reperibilità), alle prestazioni di malattia, maternità/paternità di cui al D.Lgs. 151/2001 e permessi ex lege 104/1992 a carico dell'Istituto. Al fine di agevolare le Sedi nella gestione delle domande presentate dai lavoratori interessati, in attesa di impartire le necessarie istruzioni per la revisione dei codici di autorizzazione (es. eliminazione dei c.a. “8G” e “8H”) e/o della classificazione ai sensi dell'art. 49 della legge 23 marzo 1988, n. 89 e per le regolarizzazioni contributive dal 1° gennaio 2009, si fornisce di seguito, a titolo esemplificativo, una elencazione di imprese tenute, dal 1° gennaio 2009, al versamento della contribuzione di malattia e maternità, secondo il settore di appartenenza. Sono destinatari delle prestazioni di cui all'oggetto, i lavoratori, anche se assunti anteriormente ai processi di privatizzazione, dipendenti, ad esempio, da: - imprese ex municipalizzate; imprese private del settore energetico; - ENEL S.p.A. e le società del Gruppo; - Poste Italiane S.p.A. e le società del Gruppo (Postel S.p.A, Postel Print S.p.A, Docutel S.p.A, Poste Vita S.p.A, Postecom S.p.A, BancoPosta Fondi S.p.A Sgr, EGI S.p.A, Poste Shop S.p.A, Postetutela S.p.A, Poste Mobile S.p.A, Poste Assicura S.p.A, Poste Tributi Scpa); - ex I.A.C.P ed ex IPAB; - RAI S.p.A. e le società del Gruppo; - Istituto Poligrafico e

n.15680/2009. La ratio della norma è quella di applicare alle imprese su indicate, soggette al processo di privatizzazione, la medesima disciplina dettata in materia di obblighi contributivi, connessi alle prestazioni di maternità e malattia, per le imprese aventi natura privata "ab origine". Data la previsione legislativa, si richiamano in tale contesto alcune tipologie di enti, quali stante la natura giuridica, sono da ritenersi inclusi, oppure viceversa, esclusi, dal previsto campo di applicazione della disciplina in esame;

- Tipologie di enti inclusi: già nella nota INPDAP n.18/2009 sono stati indicati a titolo esemplificativo, tra le imprese tenute al versamento della contribuzione per maternità e malattia, secondo le nuove disposizioni dell'art.20 legge 112/2008, gli ex IACP¹⁷¹. Tale inclusione implica che tutti gli enti pubblici economici (ATER,

Zecca dello Stato S.p.A.; - ENAV S.p.A.; - Ferrovie dello Stato S.p.A.; - Trenitalia S.p.A.; - RFI S.p.A.; - Italferr S.p.A.; - Ferservizi S.p.A.; - CONI Servizi S.p.A.; - ANAS S.p.A.; - Istituti di Credito di diritto pubblico privatizzati. In ogni caso, qualora all'atto della presentazione della domanda sorgano dubbi in merito alla riconoscibilità in favore del lavoratore della prestazione richiesta, l'UdP Prestazioni a Sostegno Reddito potrà richiedere al lavoratore interessato una dichiarazione di responsabilità rilasciata dal datore di lavoro (ai sensi dell'art. 47 del d.l.p.r 445/2000) attestante l'appartenenza dello stesso ad una delle tipologie di imprese destinatarie dell'obbligo contributivo di cui trattasi. In mancanza di tale dichiarazione di responsabilità o di altra documentazione idonea al fine sopra indicato, l'UdP Prestazioni a Sostegno Reddito riceverà comunque la domanda, fermo restando che il riconoscimento dell'indennità (con conseguente anticipazione da parte del datore di lavoro e successivo conguaglio) sarà possibile previa verifica, in capo al datore di lavoro, della sussistenza dell'obbligo contributivo previsto dall'art. 20. A tal fine, le UdP soggetto contribuente dovranno operare in completa collaborazione sinergica con le UdP Prestazioni a Sostegno Reddito al fine di definire tempestivamente la sussistenza delle condizioni (datore di lavoro soggetto all'obbligo contributivo per malattia e maternità) che legittimano il riconoscimento della prestazione richiesta dal lavoratore. Riguardo alle difficoltà rappresentate dai datori di lavoro e dai lavoratori circa la riconoscibilità delle indennità spettanti per le assenze o permessi a far data dal 1° gennaio 2009, si precisa quanto segue. Le domande di congedo di maternità/paternità possono essere presentate all'INPS anche dopo l'inizio del congedo, purché non oltre il termine prescrizione di un anno decorrente dal giorno successivo alla fine del congedo (vedi punto 4 della circolare n. 114/2008). Riguardo alle domande di congedo parentale e di permessi di cui all'art. 33 della legge 104/92, fruiti a partire dal 1° gennaio 2009, l'indennizzabilità a carico dell'Istituto è possibile a condizione che le relative domande siano state presentate entro il 28 febbraio 2009 almeno al datore di lavoro, prima dell'inizio dei periodi di congedo o permessi richiesti. In tali casi, farà fede pertanto, anche per l'INPS, la data di presentazione della domanda al datore di lavoro; a tal fine, limitatamente al periodo transitorio (cioè, fino al 28 febbraio 2009), le Sedi dovranno richiedere al lavoratore, ad integrazione della domanda presentata all'INPS, copia della domanda di congedo parentale o di permessi ex lege 104/92 presentata al datore di lavoro o, in mancanza, dichiarazione di responsabilità del lavoratore stesso attestante la data della predetta richiesta. Infine, si raccomanda all'UdP Prestazioni a Sostegno Reddito, all'atto del ricevimento della domanda, di invitare il richiedente a specificare sempre nell'apposito spazio (campo "datore di lavoro"), contenuto nel modello di domanda di volta in volta utilizzato, la società/filiale/sede operativa di appartenenza, o in subordine la sede legale. Al tal fine, anche per consentire la corretta canalizzazione delle domande trasmesse tramite il servizio postale, è necessario che le Sedi, mediante gli ordinari mezzi di comunicazione, forniscano le opportune indicazioni ai lavoratori interessati circa la corretta modalità di compilazione della modulistica di cui sopra".

¹⁷¹ IACP: "L'Istituto Autonomo Case Popolari (in sigla IACP) è un tipo di ente italiano, ora disciolto, avente lo scopo di promuovere, realizzare e gestire edilizia pubblica finalizzata all'assegnazione di abitazioni ai meno abbienti, segnatamente in locazione a canoni calmierati. Si parla di "tipo di ente" in quanto in realtà l'Istituto Case Popolari non era un unico organismo, ma si componeva in fatto di più compagini che si formavano localmente a livello comunale o provinciale; la "legge Luzzatti", come da subito fu chiamata, prevedeva per

Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale, società di capitali derivanti dalla trasformazione degli IACP), sono interessati dal nuovo obbligo contributivo. In tal senso si è espresso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per l'attività ispettiva, nella risposta ad interpello n.12/2010¹⁷². Vengono incluse, a differenza di quanto prima indicato, le scuole parificate, ora ricondotte alle scuole elementari paritarie, sulla base di quanto precisato con interpello n.17/2011 dallo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per l'attività ispettiva.

- Tipologie di Enti esclusi: l'ampia categoria degli Enti pubblici non commerciali, costituiti ai sensi dell'art.73, comma 1, lettera c), del TUIR (il testo recita "enti pubblici....residenti nel territorio dello Stato che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali"), qualora non siano stati interessati da processi di privatizzazione, non sono tenuti a versare all'INPS la contribuzione per la maternità o per malattia. Stessa conclusione per i consorzi di enti locali di cui al combinato disposto degli art.31 e 114 (rispettivamente

l'appunto la possibilità di costituire enti di pari caratteristiche, in rango di ente economico (qualcuno divenne poi ente morale)".

¹⁷²Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per l'attività ispettiva; risposta interpello n.12/2010: (in sintesi) "In risposta al primo quesito, si osserva che il comma 2 dell'articolo sopra citato, al fine di armonizzare i vari obblighi contributivi uniformandoli a quelli previsti per la generalità dei datori di lavoro privati, impone alle imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto il versamento dei contributi per maternità e malattia secondo la vigente normativa a decorrere dal 1° gennaio 2009. L'INPS, con circ. n. 114/2008, è intervenuto a chiarire la portata della dettato normativo precisando che le aziende interessate dall'obbligo contributivo in esame sono le imprese partecipate in tutto o in parte dallo Stato e dagli enti pubblici nonché le imprese degli enti locali che sono state interessate da processi di privatizzazione avviati negli anni '90 ed in via di completamento e che hanno continuato ad essere assoggettate ad un regime previdenziale di tipo pubblicistico, nonché a regimi speciali riconosciuti da specifiche norme. Sono incluse, inoltre, le imprese costituite a seguito di trasformazioni di enti ed istituti di diritto pubblico. A titolo esemplificativo, lo stesso Istituto, con messaggio 10 febbraio 2009 n. 3352, individua tra le imprese tenute al versamento della contribuzione per malattia secondo le nuove disposizioni di cui all'art. 20, comma 2, D.L. n. 112/2008 citato, gli ex IACP. Ciò comporta, nel caso di specie, che tutti gli enti pubblici economici e le società di capitali derivanti dalla trasformazione degli IACP avvenuta ai sensi dell'art. 93, comma 2 D.P.R. n. 616/1977, sono interessati dal nuovo obbligo contributivo. In merito al secondo quesito, inerente il versamento della contribuzione per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, l'art 20, commi 4 e 5, D.L. n. 112/2008, abroga le disposizioni di cui all'art. 40, n. 2 del R.D.L. n. 1827/35 (conv. da L. n. 115/1936) e modifica l'art. 36 del D.P.R. n. 818/1957. Ne consegue, come precisato dall'INPS con circ. n. 18/2009, che dal 1° gennaio 2009 sussiste la soggezione all'assicurazione DS per il personale dipendente da aziende pubbliche, aziende esercenti pubblici servizi e aziende private anche se in grado di garantire stabilità d'impiego, con automatica cessazione di tutti gli esoneri fondati sulla stabilità rilevata ex lege o mediante apposito decreto ministeriale; mentre continua ad operare l'esonero, considerata la vigenza dell'art. 32, lett. b), L. n. 264/1949, per i dipendenti con impiego stabile delle pubbliche amministrazioni ricomprese nell'elenco di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001. Nella fattispecie, dunque, l'esonero dalla contribuzione per la disoccupazione involontaria permane per gli IACP e per gli enti dell'edilizia residenziale pubblica che hanno assunto, in sede di trasformazione, natura giuridica di enti pubblici non economici e che operano nell'ambito della stabilità d'impiego; viene meno, al contrario, per quegli enti che rivestono natura di enti pubblici economici o società di capitali ancorché in grado di assicurare la stabilità suddetta ai propri dipendenti".

Consorzi di Comuni e Aziende Speciali) del decreto legislativo n.267/2000, essendo soggetti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico. Lo stesso dicasi per gli enti morali iscritti facoltativamente ad INPDAP ai sensi del combinato disposto degli art.39 legge n.379/1955¹⁷³ e art.5 comma 7 legge n.274/1991¹⁷⁴. L'esclusione riguarda anche gli Ordini ed i Collegi Professionali,

¹⁷³ art.39 legge n.379/1955: "Ferre restando le vigenti norme stabilite in materia dell'iscrizione obbligatoria o facoltativa agli Istituti di previdenza, e' data facolta' agli enti parastatali, agli enti di diritto pubblico, agli enti morali e alle Regioni di iscrivere alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali, alla Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate e alla Cassa, per le pensioni ai sanitari le rispettive categorie di personali da essi dipendenti. Ai fini dell'esercizio della facolta' di cui al comma precedente, gli enti sopra elencati devono adottare deliberazione di massima, che stabilisca l'iscrizione obbligatoria per tutto il personale assunto a partire dalla data di approvazione della deliberazione stessa in poi e l'autorizzazione di iscrizione facoltativa, da esercitarsi entro il termine di anni cinque dalla data predetta, per il personale in servizio alla data stessa. La approvazione della deliberazione deve essere effettuata con decreto del Ministro che esercita il controllo sull'ente di concerto con il Ministro per il tesoro ed il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale. Gli enti sono tenuti a trasmettere, a pena di decadenza dall'esercizio della facolta' di cui al primo comma; la deliberazione predetta alla Direzione generale degli Istituti di previdenza entro tre mesi dalla data della sua approvazione. Insieme con la deliberazione deve essere pure trasmesso l'elenco nominativo del personale in servizio a tale data. Per il personale assunto a partire dalla data della approvazione della deliberazione in poi, la iscrizione obbligatoria ha effetto dalla data dell'assunzione. Per il personale in servizio a tale data l'iscrizione facoltativa decorre dal primo del mese successivo alla data di presentazione delle singole domande, dalle quali deve risultare l'esplicito assenso degli interessati. Gli enti contemplati nel primo comma sono esonerati dall'assicurazione obbligatoria per la invalidita', la vecchiaia e i superstiti nei riguardi del personale per il quale si effettua l'iscrizione obbligatoria o facoltativa agli Istituti di previdenza, in applicazione delle norme contenute nei precedenti commi. La Fondazione scientifica e la Fondazione dotanzia - con la istituzione delle quali, pur conservando l'unicita' di amministrazione, e' stata riordinata, in applicazione del decreto-legge 5 settembre 1938, n. 1807, e successive modificazioni, l'originaria Fondazione Querini Stampalia di Venezia, eretta in ente morale con decreto reale 21 giugno 1869 - nonche' l'ente Collegio Serristori di Castiglion Fiorentino, eretto in ente morale con regio decreto 31 gennaio 1875, n. 2369, serie II, sono equiparati alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ai fini di accertare l'obbligo anche con effetto retroattivo o la facolta' della iscrizione del personale dipendente agli Istituti di previdenza".

¹⁷⁴ art.5 comma 7 legge 274/1991: "1. Possono optare per il mantenimento dell'iscrizione alle Casse pensioni degli istituti di previdenza:

a) i dipendenti degli enti che perdono la natura giuridica pubblica che consente l'iscrizione alle Casse predette;

b) i dipendenti degli enti pubblici e delle aziende municipalizzate o consortili che transitano a societa' private per effetto di norme di legge, di regolamento o convenzione, che attribuiscono alle stesse societa' le funzioni esercitate dai citati enti pubblici ed aziende.

2. I dipendenti degli enti indicati dall'articolo 21 della legge 3 maggio 1967, n. 315, in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che non si siano avvalsi in tempo utile della facolta' di iscrizione alle Casse pensioni di cui al comma 1, sono iscritti, a domanda, alle Casse predette.

3. La domanda, per le ipotesi di opzione o di iscrizione rispettivamente previste dai commi 1 e 2, deve essere presentata alle Casse pensioni di cui al comma 1, a pena di decadenza, entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ovvero dalla data della modifica del rapporto previdenziale, se posteriore.

4. L'iscrizione alle Casse pensioni di cui al comma 1 decorre dal primo giorno del mese successivo alla presentazione della domanda. Il riconoscimento del servizio pregresso avviene mediante trasferimento alle Casse pensioni di cui al comma 1 dei contributi gia' versati all'INPS, con le modalita' previste dall'articolo 6 della legge 7 febbraio 1979, n. 29.

5. Per tutte le iscrizioni previste dal comma 1 si assume quale retribuzione annua contributiva la somma degli emolumenti pensionabili a norma degli ordinamenti delle Casse pensioni di cui al comma 1, nella misura prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

con personale iscritto obbligatoriamente ad INPDAP, ai sensi dell'art.3 comma1 del DPR. n.68/1986175, ad eccezione di quello già dipendente con iscrizione INPS all'atto della trasformazione in ente pubblico non economico. Detto personale, che non ha a suo tempo esercitato l'opzione di cui al combinato disposto dell'art.39 legge n.379/1955 e dell'art.5, comma 7, della legge n.274/1991 (vedi note 174/175), ha continuato a mantenere l'iscrizione all'INPS, come precisato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Direzione generale per l'attività ispettiva con interpello n.3/2007176. La nuova disposizione, parimenti,

6. La facoltà di iscrizione alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali, prevista dall'articolo 21 della legge 3 maggio 1967, n. 315, e' estesa all'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura ed ai consorzi regionali degli Istituti autonomi delle case popolari.

7. Le norme contenute nei primi cinque commi dell'articolo 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379, continuano a trovare applicazione, per quanto concerne la facoltà data agli enti parastatali, agli enti di diritto pubblico ed agli altri enti morali di iscrivere alle Casse pensioni di cui al comma 1 le rispettive categorie di personale da essi dipendenti, soltanto nei casi in cui la deliberazione di massima prevista dal secondo comma del citato articolo 39 sia stata o venga adottata dall'ente entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge”.

¹⁷⁵ art.3 comma 1 DPR n.68/1986: “Il comparto di contrattazione collettiva del personale degli enti pubblici non economici comprende il personale dipendente dagli enti pubblici non economici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato. Appartiene in ogni caso al comparto di cui al presente articolo il personale: degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni e integrazioni, ad eccezione di quelli espressamente indicati nel successivo art. 7; degli ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali; delle casse conguaglio e prezzi; degli organismi ed istituzioni derivanti dalla ex Cassa per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno.

2. La delegazione di parte pubblica é composta: dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato, che la presiede; dal Ministro del tesoro; dal Ministro del bilancio e della programmazione economica; dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale; da cinque membri rappresentativi delle vare categorie degli enti pubblici non economici, designati a maggioranza dai rispettivi presidenti a seguito di richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o direttamente da questi in caso di mancata designazione entro il termine di trenta giorni dalla richiesta.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ove non sia nominato il Ministro per la funzione pubblica, può delegare anche un proprio Sottosegretario; i Ministri componenti la delegazione di parte pubblica possono delegare Sottosegretari di Stato in base alle norme vigenti.

4. La delegazione sindacale é composta dai rappresentanti: delle organizzazioni sindacali nazionali di categoria maggiormente rappresentative nel comparto di cui al presente articolo; delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale”.

¹⁷⁶ Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale – Direzione generale per l'attività ispettiva; interpello n.3/2007: (omissis) “Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale per le Politiche Previdenziali, della Direzione generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro e dell'INPS, si rappresenta quanto segue. Preliminarmente si rileva che le indennità economiche previste dall'art. 33, commi 2, 3 e 6, della L. n. 104/1992 sono poste a carico dell'INPS a seguito dell'espresso rinvio operato dal comma 4 del citato articolo all'art. 8 L. n. 903/1977. Tali indennità spettano solo ai lavoratori assicurati presso l'INPS per prestazioni economiche di maternità e beneficiari del congedo parentale, come già precisato nella circolare dello stesso Istituto n. 80/1995 e sono corrisposte secondo le modalità previste per l'erogazione dei trattamenti economici di maternità, ossia sono anticipate dal datore di lavoro privato e portate a conguaglio con gli apporti contributivi dovuti all'Istituto assicuratore. 1 Quindi, l'assimilazione operata dall'INPS in ordine alle modalità di indennizzo dei permessi per lavoratori disabili ai permessi per maternità è corretta. In ordine alla possibilità dei collegi e

non può trovare applicazione nei confronti delle autorità portuali istituite dall'art.6 legge n.84/1994, stante la natura giuridica di enti pubblici non economici, non interessati da processi di privatizzazione. La rilevata natura giuridica è stata significativamente argomentata nel parere n.1641 /2002¹⁷⁷ del Consiglio di Stato, ed è espressamente affermata dall'art.1 comma 993, legge n.296/2006¹⁷⁸. Si coglie l'occasione anche in tale sede di ribadire l'esclusione, già segnalata in sede della precedente nota operativa, per le ex IPAB depubblicizzate e trasformate in Fondazioni, in quanto organismi non aventi natura giuridica di impresa. Rispetto le suesposte casistiche l'obbligo contributivo nei confronti dell'INPDAP, per gli eventi di malattia e maternità, rimane inalterato, per cui la relativa contribuzione deve essere versata ad INPDAP secondo le modalità e la misura ordinarie".

In sede di Commissione Europea, si sono fatte importanti osservazioni sulla Proposta di Legge Regionale n.25/2015 sulla trasformazione delle IPAB rispetto al tema

ordini professionali di ottenere il rimborso delle somme corrisposte a titolo di permessi retribuiti si osserva quanto segue. L'art. 3, primo comma, D.P.R. n. 68/1986 ha classificato tra gli Enti Pubblici non economici gli ordini e i collegi professionali, le relative federazioni ed i consigli e i collegi nazionali. Per effetto di tale disposizione, che ha esplicitamente riconosciuto la natura giuridica pubblica dei sindacati datori di lavoro, deve ritenersi abrogato il D.M. 11 febbraio 1956 con il quale il Ministero del lavoro aveva disposto l'aggregazione degli ordini e collegi di cui sopra al settore commercio, professioni ed arte della Cassa Unica per gli assegni familiari ai sensi dell'art. 34 D.P.R. n. 797/1955 quali datori di lavoro privati. A seguito della nuova classificazione, il personale dipendente degli ordini e collegi professionali è obbligatoriamente iscritto all'INPDAP, ad eccezione di quello già dipendente all'atto della trasformazione in Ente Pubblico, il quale mantiene l'iscrizione alla gestione previdenziale INPS a seguito dell'eventuale esercizio del diritto di opzione di cui al combinato disposto dell'art. 39 della L. n. 379/1955 e dell'art. 5, comma 7, della L. n. 274/1991. Occorre sottolineare, tuttavia, che l'iscrizione alla gestione previdenziale INPS rileva al solo fine delle prestazioni previdenziali dovute dall'Istituto e non anche delle prestazioni assistenziali; invero, il personale dipendente dei collegi e ordini professionali, attesa la natura pubblica dell'ente datore di lavoro, non è più assicurato presso l'INPS per le prestazioni economiche di maternità e, pertanto, nessuna prestazione assistenziale è dovuta dall'Istituto Previdenziale in questione. Di contro, per ciò che concerne la contribuzione assistenziale, gli ordini e i collegi professionali, inseriti, a norma del citato art. 3 D.P.R. n. 68/1986, nel comparto di contrattazione collettiva Enti Pubblici non economici, dovrebbero corrispondere per contratto ai propri dipendenti l'intera retribuzione in caso di assenza per malattia o maternità e pertanto, data la suddetta assimilazione, anche l'intera retribuzione spettante al personale a titolo di permessi retribuiti ex art. 33 L. n. 104/1992 rimane a carico dell'amministrazione da cui dipende, come specificato, peraltro, dall'INPDAP nella informativa n. 33/2002".

¹⁷⁷ Parere n.1641/2002 Consiglio di Stato:"omissis...sia per la configurazione formale ad esse attribuita dalla legge, sia per l'attività svolta, sia ancora per le modalità di finanziamento, svolgono funzioni...nel complesso preordinate al conseguimento di specifiche finalità di pubblico interesse".

¹⁷⁸ Art.1 comma 993, legge n.296/2006: "Gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle autorità portuali, in ragione della natura giuridica di enti pubblici non economici delle autorità medesime, restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i relativi canoni non costituiscono corrispettivi imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Gli atti impositivi o sanzionatori fondati sull'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto ai canoni demaniali marittimi introitati dalle autorità portuali perdono efficacia ed i relativi procedimenti tributari si estinguono".

dell'assicurazione sulla maternità, l'assistenza ai familiari, i CCNL, in quanto la normativa del nostro paese, così come esistente, dà luogo ad un forte appesantimento dei costi a danno delle imprese di diritto pubblico, come le IPAB. Infatti la Commissione Europea ha in corso l'istruttoria della pratica "SA 38825 – Presunti aiuti di Stato per vantaggi concorrenziali attribuiti dallo Stato Italiano ai Produttori Privati di Servizi Socio- Sanitari¹⁷⁹"; IPAB ed Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, sia del Veneto che di altre regioni, hanno chiesto "l'esame della normativa italiana sull'assicurazione maternità e sul rimborso a piè di lista delle assenze per assistenza ai familiari, riconosciute persino al privato no profit, ma negate alle IPAB ed alle APSP". In una fase di profonda trasformazione del Welfare sociale in Italia, il clima relativamente alla gestione dei rapporti di lavoro delle ex IPAB, è di grande incertezza e di enorme disparità di trattamento tra dipendenti e dipendenti lavoratori di queste strutture trasformate. Si vuol inoltre citare la sentenza del Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro di Verbania nella sentenza n.67/2016, dove lo stesso rigetta il ricorso di un gruppo minoritario di dipendenti di una fondazione (associati UIL/FPL), i quali chiedevano che venisse loro riconosciuto il diritto all'applicazione del CCNL del comparto Regioni - Autonomie Locali in luogo del CCNL Uneba, applicato a tutti i dipendenti dalla fondazione a seguito della depubblicizzazione dell'Ente. L'ex Opera Pia, si difendeva sostenendo come i ricorrenti non avessero concretamente individuato alcun istituto di natura retributiva o normativa che, in virtù della sostituzione del CCNL, avrebbe subito delle modifiche negative o peggiorative; al contrario le previsioni contenute nell'accordo aziendale del 19/4/2014, finalizzato all'introduzione del CCNL Uneba (contrattazione decentrata integrativa), avevano comportato notevoli vantaggi per i dipendenti rispetto alla contrattazione previgente. Inoltre, l'ex Opera Pia sosteneva anche che, detto accordo, era stato frutto dell'incontro con organizzazioni sindacali rappresentative della netta maggioranza dei lavoratori in servizio, ivi compresa una rappresentante della UIL, all'interno della RSU. Pertanto, a fronte della maggioranza dei lavoratori per i quali trovava applicazione il CCNL Uneba, non sarebbe stato in alcun modo ipotizzabile che, per una minima parte degli stessi, si continuasse ad applicare il vecchio contratto collettivo di diritto pubblico, nonostante la natura ormai privatistica

¹⁷⁹ Decisione Commissione Europea: (estratto decisione) "Alla luce degli elementi suesposti, la Commissione conclude pertanto che la misura descritta nelle denunce non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Ove la presente lettera dovesse contenere informazioni riservate da non divulgare, si prega di informarne la Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione. Qualora non riceva una domanda motivata in tal senso entro il termine indicato, la Commissione presumerà l'esistenza del consenso alla comunicazione a terzi e alla pubblicazione del testo integrale della lettera nella lingua facente fede".

del rapporto di lavoro. Secondo il Giudice, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, il cambio di contratto collettivo era avvenuto nel pieno rispetto dell'art.1 comma 2 del CCNL Comparto Regioni – Autonomie Locali, il quale prevede che “il suddetto contratto si applica anche al personale IPAB, ancorché interessato da processi di riforma e trasformazione, sino all'individuazione o definizione, previo confronto con le organizzazioni sindacali nazionali firmatarie del contratto stesso, della nuova specifica disciplina contrattuale nazionale del rapporto di lavoro del personale”. Il Giudice pone l'attenzione sulla formulazione letterale della clausola su esposta, “la quale, oltre a presupporre che la trasformazione dell'IPAB in persona giuridica di diritto privato comportasse il mutamento di CCNL, non esige, ai fini dell'individuazione della nuova disciplina contrattuale, il consenso delle organizzazioni sindacali, limitandosi a richiedere un confronto con le stesse”. Per avvalorare le sue tesi, il Giudice di Verbania richiama anche la sentenza della Corte Costituzionale n.411/2006 che già in passato, su ricorso sostenuto da Uneba contro la legge regionale n.1 del 13/02/2003 della Regione Lombardia, per sua parte allo stesso modo non conferma assolutamente la necessità di un previo accordo con le OO.SS per dell'individuazione del nuovo CCNL. Le tesi del Giudice del Lavoro di Verbania, sono basate sui seguenti punti fermi:

“Incompatibilità del CCNL Enti Locali con la natura privata assunta dalle IPAB che si siano trasformate in Fondazioni od associazioni di diritto privato;

Diritto degli Enti, costituzionalmente garantito, alla scelta del CCNL che sia coerente con la propria natura e con l'attività svolta;

Insussistenza dell'ipotesi di “attività antisindacale” nel caso di mancato accordo sull'adozione del contratto Uneba, sempreché, ovviamente, vi sia stata trattativa condotta secondo i principi della buona fede e della correttezza, alla luce anche di conformi pronunce della magistratura¹⁸⁰”.

¹⁸⁰ Tribunale di Cuneo sentenza 20/4/2005, confermata in sede di appello, secondo cui “applicare il Contratto Uneba, anche in assenza di accordo specifico non configura attività antisindacale ai sensi dell'art.28 Legge 300/1970 (Repressione della condotta antisindacale: Qualora il datore di lavoro ponga in essere comportamenti diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e della attività sindacale nonché del diritto di sciopero, su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse, il pretore del luogo ove è posto in essere il comportamento denunciato, nei due giorni successivi, convocate le parti ed assunte sommarie informazioni, qualora ritenga sussistente la violazione di cui al presente comma, ordina al datore di lavoro, con decreto motivato ed immediatamente esecutivo, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. L'efficacia esecutiva del decreto non può essere

L'associazione Uneba, aveva dato agli enti alcune indicazioni per attuare il cambio del contratto collettivo nazionale di lavoro e le stesse si possono riassumere come segue: "a) preventiva comunicazione formale alle organizzazioni sindacali da parte dell'Ente (anche tramite l'Uneba locale o nazionale) circa la propria volontà di adozione del CCNL Uneba; b) precisazione della volontà dell'Ente di negoziare solo ed esclusivamente gli aspetti di garanzia per il personale in servizio, fermo restando che la scelta del CCNL non è negoziabile, poiché attiene alla libertà economica dell'impresa, garantita dall'art.41 Cost¹⁸¹;c) immediata ed automatica applicazione del contratto Uneba ai lavoratori nuovi assunti a far tempo dalla trasformazione in persona giuridica privata; d) insussistenza dell'obbligo di applicare il CCNL Uneba solo in presenza di un accordo sindacale a livello nazionale". In difetto di accordo, operare la trasformazione dei trattamenti in atto seguendo l'apposito Protocollo allegato al Contratto nazionale Uneba e frutto di accordo con i sindacati nazionali¹⁸². Tali precedenti disposizioni sono applicabili senza dubbio (cfr. sentenza Corte Costituzionale 411/2006 analisi successiva) al personale neo assunto. Non vi sono infatti argomentazioni valide a quanto affermato dal tribunale di Verbania, circa la libertà dell'ente trasformato di applicare ai neo assunti il CCNL che più si adatti alla natura dello stesso ed all'attività svolta. La gestione del personale è infatti un volano importante per garantire l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione, nonché la qualità dei servizi resi. Si vuole proporre infine un'analisi della scelta effettuata dall'IPAB "Monumento ai Caduti in Guerra" sostanzialmente diversa rispetto alle strade sinora analizzate (la privatizzazione e la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona). La forma giuridica scelta è quella della costituzione di una partnership, pubblico/privata, nelle forme di una società a responsabilità limitata tra IPAB ed il "Soggetto" aggiudicatario del bando. Il bando è stato inviato a coloro che hanno risposto alla manifestazione di interesse per la costituzione della suddetta partnership, e la manifestazione di interesse pubblicata sul sito dell'Ente e nelle forme di

revocata fino alla sentenza con cui il pretore in funzione di giudice del lavoro definisce il giudizio instaurato a norma del comma successivo. Contro il decreto che decide sul ricorso è ammessa, entro 15 giorni dalla comunicazione del decreto alle parti opposizione davanti al pretore in funzione di giudice del lavoro che decide con sentenza immediatamente esecutiva. Si osservano le disposizioni degli articoli 413 e seguenti del codice di procedura civile. Il datore di lavoro che non ottempera al decreto, di cui al primo comma, o alla sentenza pronunciata nel giudizio di opposizione è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale. L'autorità giudiziaria ordina la pubblicazione della sentenza penale di condanna nei modi stabiliti dall'articolo 36 del codice penale)".

¹⁸¹ art.41 Cost.: "L'iniziativa economica privata è libera [2082 ss. c.c.] (1). Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana [2087 c.c.] (2). La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica (3) e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

¹⁸² Riferimento Uneba unione nazionale istituzioni ed iniziative di assistenza sociale, sito istituzionale, estratto destinato agli associati Uneba.

legge obbligatorie in rapporto all'importo del bando. Tale forma giuridica verrà nel proseguo denominata "Newco srl", ma l'effettiva denominazione del soggetto risultante dopo la conclusione delle procedure di gara verrà decisa dalla stazione appaltante che la comunicherà al soggetto aggiudicatario. Tale operazione è stata voluta dall'IPAB al fine di addivenire alla costruzione di una nuova struttura di 120 posti letto, nella quale verrà istituito un ospedale di comunità e servizi accessori, nell'ambito di un'integrazione con i servizi attualmente gestiti dalla stazione appaltante. Il nuovo soggetto, oltre a costruire fisicamente la nuova struttura, propone l'eventuale sviluppo di attività innovative, quali a titolo esemplificativo: "servizi alla domiciliarità, assistenza domiciliare integrata, servizi residenziali a ridotto livello assistenziale, mini alloggi protetti, centro diurno potenziato, formazione, pronto intervento, ecc" attività che saranno comunque svolte in via diretta dall'IPAB. Il nuovo soggetto in partnership si concretterà ai sensi e per gli effetti dell'art.180 del D.Lgs.50/2016 Codice dei contratti¹⁸³, a partecipazione mista

¹⁸³ Art.180 D.Lgs. 50/2016: "Il contratto di partenariato è il contratto a titolo oneroso di cui all'articolo 3, comma 1, lettera eee). *disposizione modificata dal DLgs 56-2017 in vigore dal 20-5-2017*
2. Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica. *disposizione modificata dal DLgs 56-2017 in vigore dal 20-5-2017*
3. Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera come definiti, rispettivamente, dall'articolo 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc). Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purchè la valutazione avvenga ex ante. Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresì disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico.
4. A fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di versare un canone all'operatore economico che è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonchè ridotta o mancata prestazione dei servizi. Se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore, tali variazioni del canone devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico. *disposizione modificata dal DLgs 56-2017 in vigore dal 20-5-2017*
5. L'amministrazione aggiudicatrice sceglie altresì che a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, venga corrisposta una diversa utilità economica comunque pattuita ex ante, ovvero rimette la remunerazione del servizio allo sfruttamento diretto della stessa da parte dell'operatore economico, che pertanto si assume il rischio delle fluttuazioni negative di mercato della domanda del servizio medesimo.
6. L'equilibrio economico finanziario, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 3. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che

pubblica e privata nella forma della società a responsabilità limitata con capitale in fase di avvio così composto:

1. L'IPAB conferisce il terreno per un valore di € 950.000 ed il ramo d'azienda valutato con perizia di stima in € 2.290.000 per un totale di € 3.240.000;
2. Il "soggetto" aggiudicatario conferirà un importo minimo in denaro pari ad € 2.160.000, salva la facoltà di elevare tale importo in sede di offerta. La titolarità delle quote di partecipazione sarà proporzionale all'importo dei conferimenti; in particolare, il socio eventuale aggiudicatario risulterà titolare di una quota di partecipazione minima pari al 40% del capitale sociale in caso di conferimento in denaro dell'importo minimo come indicato, fermo restando che in nessun caso la percentuale di partecipazione in capo al socio aggiudicatario potrà essere superiore al 65% del capitale sociale. In particolare la quota percentuale verrà determinata applicando i seguenti criteri:

-Capitale sociale minimo: € 5.400.000,00

-Quota sociale minima in capo al socio privato: 40% (2.160.000,00/5.400.000,00)

-Quota sociale massima in capo al socio privato: 65% (6.017.143,00/9.257.143,00), pertanto determinandosi in € 6.017.143,00 l'importo massimo di capitale apportato dal socio aggiudicatario, derivante dalla sommatoria dell'importo minimo (€ 2.160.000,00) e dell'offerta massima pari ad € 3.857.143,00. Il soggetto partecipante in forma aggregata viene considerato come soggetto unitario.

Tra IPAB e soggetto offerente viene stilato un patto di non concorrenza, a livello gestionale ed operativo, che si concreta nell'indicazione di quali attività continueranno ad essere attuate nella vecchia sede e quali invece svolte o trasferite nella nuova sede. Saranno poi indicati gli interventi proposti ed oggetto di progettazione ed esecuzione con relativo impegno finanziario a sostegno degli stessi, sia nel nuovo sito che nella

determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. *disposizione corretta con errata corrige del 15-07-2016; disposizione modificata dal DLgs 56-2017 in vigore dal 20-5-2017*

7. Si applica quanto previsto all'articolo 165, commi 3, 4 e 5, del presente codice."

vecchia sede. Al fine di addivenire a tale integrazione tra le strutture, il canone d'uso per la messa a disposizione da parte dell'IPAB di locali, arredi, servizi, attrezzature ecc., presso la sede di via San Francesco, in funzione del progetto di integrazione offerto è quantificato in 25,00€/mq annui. La Newco srl gestirà i servizi assistenziali di I° livello autosufficienti e quelli dell'ospedale di comunità nonché quelli attualmente gestiti dall'IPAB nella sede di via San Francesco ovvero, I° e II° livello assistenziale non autosufficienti, Stati vegetativi permanenti, Hospice. All'IPAB, (ma vale anche per i servizi gestiti o trasferiti al nuovo soggetto) tenendo conto dei vincoli imposti dalla DGR n.84/2007 e dalla L.R. 22/2002 rimarranno i servizi sopra elencati a titolo esemplificativo (domiciliarità anche integrata, servizi residenziali a ridotto livello assistenziale, mini alloggi protetti). La durata della società è prevista in 25 anni, aumentata del numero dei giorni indicati in offerta per la progettazione ed esecuzione dell'opera e di ulteriori 365 giorni per l'ottenimento delle autorizzazioni e l'accreditamento. A discrezione dell'IPAB, la durata della società potrà esser aumentata di ulteriori 5 anni su valutazione degli eventuali investimenti eseguiti in incremento rispetto al valore totale della costruzione. Alla scadenza del periodo suddetto, l'IPAB o altro soggetto avente titolo, deve determinare l'eventuale nuova forma di gestione per il periodo successivo, e la società uscente, Newco srl, è obbligata a garantire l'espletamento dei servizi agli stessi prezzi e condizioni vigenti al momento della scadenza della società per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di affidamento e comunque per un tempo non superiore a 365 giorni, ciò al fine di salvaguardare la continuità assistenziale. Al termine della società, per qualsiasi ragione, il terreno, il ramo d'azienda conferiti, e l'immobile realizzato comprensivo di impianti ed attrezzature, in buono stato di efficienza e conservazione, fatto salvo il normale deperimento derivante dal corretto utilizzo della struttura, rimarranno in proprietà dell'IPAB, e dovranno essere restituiti alla stessa senza alcun diritto di corrispettivo, risarcimento o indennizzo in capo all'aggiudicatario; di tali beni non si terrà conto ai fini della determinazione della parte spettante a ciascun socio nella divisione dell'attivo ai sensi dell'art.2492 cc¹⁸⁴. Le prerogative della Stazione appaltante, ovvero l'IPAB, saranno esercitate nella forme statutarie e nel rispetto di quanto indicato

¹⁸⁴ art. 2492 cc.: "Compiuta la liquidazione, i liquidatori devono redigere il bilancio finale [2311], indicando la parte spettante a ciascun socio o azione nella divisione dell'attivo (1). Il bilancio, sottoscritto dai liquidatori e accompagnato dalla relazione dei sindaci e del soggetto incaricato di effettuare la revisione legale dei conti, è depositato presso l'ufficio del registro delle imprese [2188, 2626]. Nei novanta giorni successivi all'iscrizione dell'avvenuto deposito [2964], ogni socio può proporre reclamo davanti al tribunale in contraddittorio dei liquidatori. I reclami devono essere riuniti e decisi in unico giudizio, nel quale tutti i soci possono intervenire [105 c.p.c.] La trattazione della causa ha inizio quando sia decorso il termine suddetto. La sentenza fa stato anche riguardo ai non intervenuti".

dai patti parasociali che vengono analizzati in seguito. Quest'ultimi saranno sottoscritti dalle parti contestualmente alla stipula dell'atto costitutivo dalla Newco srl, fermo restando l'obbligo per i soggetti offerenti di allegare tra i documenti dell'offerta copia dei medesimi patti sottoscritti in ogni pagina, come pure l'obbligo di sottoscrivere in ogni pagina copia di tutti gli allegati della procedura di gara. L'IPAB ha inoltre facoltà di controllo e verifica sul livello quali/quantitativo delle prestazioni rese dalla Newco srl, in aggiunta alle prerogative di socio ai sensi dell'art.2476 c.c.¹⁸⁵. e dello statuto della società. L'erogazione delle prestazioni da parte della nuova società dovrà osservare le disposizioni della Regione Veneto ovvero:

- a) L.R. n.55 del 15/12/1982 (norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale)
- b) Regolamento Regione Veneto n.8 del 17/12/1984 (determinazione degli Standards relativi ai servizi sociali punti 1,2 e 3 dell'art.23 della legge regionale n.55/1982 norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza)
- c) DGR n.2034 del 10/5/1999
- d) DGR n.2939 del 4/8/1998 smi
- e) L.R. n.22 del 16/7/2002 (autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali)
- f) DGR n.84 del 16/01/2007 e successivi provvedimenti
- g) DGR n.2961 del 28/12/2012

¹⁸⁵ art. 2476 cc.: "Gli amministratori sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza dei doveri ad essi imposti dalla legge e dall'atto costitutivo per l'amministrazione della società. Tuttavia la responsabilità non si estende a quelli che dimostrino di essere esenti da colpa e, essendo a cognizione che l'atto si stava per compiere, abbiano fatto constare del proprio dissenso. I soci che non partecipano all'amministrazione hanno diritto di avere dagli amministratori notizie sullo svolgimento degli affari sociali e di consultare, anche tramite professionisti di loro fiducia, i libri sociali [2261, 2320] ed i documenti relativi all'amministrazione. L'azione di responsabilità contro gli amministratori è promossa da ciascun socio, il quale può altresì chiedere, in caso di gravi irregolarità nella gestione della società, che sia adottato provvedimento cautelare di revoca degli amministratori medesimi. In tal caso il giudice può subordinare il provvedimento alla prestazione di apposita cauzione (1). In caso di accoglimento della domanda la società, salvo il suo diritto di regresso nei confronti degli amministratori, rimborsa agli attori le spese di giudizio e quelle da essi sostenute per l'accertamento dei fatti. Salvo diversa disposizione dell'atto costitutivo, l'azione di responsabilità contro gli amministratori può essere oggetto di rinuncia o transazione da parte della società, purché vi consenta una maggioranza dei soci rappresentante almeno i due terzi del capitale sociale e purché non si oppongano tanti soci che rappresentano almeno il decimo del capitale sociale. Le disposizioni dei precedenti commi non pregiudicano il diritto al risarcimento dei danni spettante al singolo socio o al terzo che sono stati direttamente danneggiati da atti dolosi o colposi degli amministratori. Sono altresì solidalmente responsabili con gli amministratori, ai sensi dei precedenti commi, i soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi. L'approvazione del bilancio da parte dei soci non implica liberazione degli amministratori e dei sindaci per le responsabilità incorse nella gestione sociale."

- h) L.r. n.43 del 23/11/2012 (Modifiche all'art.8 commi 1 ed 1 bis della legge regionale n.23/2007 "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di sociale, sanità e prevenzione" e disposizioni in materia sanitaria, sociale e socio sanitaria).
- i) Eventuali ulteriori modificazioni normative regionali in materia di standards organizzativi e funzionali.

Il coordinatore Socio-Sanitario e suo sostituto, referente unico nei confronti dell'IPAB per i servizi erogati dalla Newco srl, è nominato da quest'ultima. Inoltre in sede di offerta l'offerente indicherà il personale professionalmente titolato che intende utilizzare per l'erogazione dei servizi, ed al fine di garantire migliore qualità del servizio, dovrà essere privilegiato, salvo terziarizzazione connessa a specifiche specializzazioni o al miglioramento dell'efficacia/efficienza ed economicità dei vari processi, l'utilizzo del personale con rapporto di lavoro dipendente, a garanzia della continuità assistenziale. Il personale impiegato nei servizi dovrà rispettare gli standard minimi in rapporto al numero di ospiti. In nessun caso potrà instaurarsi rapporto di lavoro (autonomo, subordinato, a tempo determinato o indeterminato) tra l'IPAB ed il personale della Newco srl impiegato nei servizi integrati secondo i programmi indicati nell'offerta. La Newco srl si impegna nei confronti del proprio personale, al rispetto dei vigenti specifici contratti di lavoro di categoria UNEBA, nonché degli accordi sottoscritti in sede territoriale, relativamente al trattamento salariale, normativo, previdenziale, assicurativo ed a tutte le modifiche introdotte durante il periodo di operatività della società, nonché all'accantonamento TFR. Se durante il periodo di esistenza della società, dovesse esser approvato un nuovo contratto nazionale e/o accordo integrativo territoriale per le imprese della categoria di appartenenza della società, questa deve darne immediata applicazione. Il personale dovrà essere aggiornato e formato in maniera continua, nei modi e nelle forme indicate nell'offerta, ma comunque obbligatoriamente. In caso di trasferimento di personale dall'IPAB alla Newco srl per effetto dei processi di integrazione indicati nell'offerta presentata in sede di gara, si darà corso all'applicazione dell'art.2112 cc¹⁸⁶. Al personale dell'IPAB a tempo indeterminato,

¹⁸⁶ art.2112 cc.: "Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda" In caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano. Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro. Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente

presenti in servizio alla data di avvio dei servizi e trasferito alla Newco srl, con continuità del rapporto di lavoro, si applicheranno gli istituti economici e giuridici dei propri contratti collettivi di lavoro conservando la posizione giuridica, nonché i trattamenti economici fondamentali ed accessori in godimento, TFR, compresa l'anzianità maturata. Per il personale a tempo determinato, i diritti di cui sopra sono mantenuti fino alla scadenza contrattuale. In particolare si richiede anche, che la nuova società, conscia che i servizi che andrà a gestire rientrano tra quelli che prevedono l'applicazione della legge n.146/1990¹⁸⁷, e dell'applicazione delle decisioni della Commissione di Garanzia e delle successive modifiche in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, deve farsi carico di rendere effettive tali disposizioni, in particolare per ciò che attiene alla garanzia di godimento del diritto costituzionale alla salute ed ai conseguenti oneri di informazione nei confronti degli utenti e dell'IPAB ai quali la nuova società è tenuta a garantire preventiva e tempestiva comunicazione di ogni evento pregiudizievole. A tal fine la Newco srl deve sottoscrivere con le OOSS, entro 180 giorni dall'inizio dei servizi, un accordo per la disciplina dei servizi minimi essenziali ed i notificarlo all'IPAB. Questa forma giuridica si completa con la previsione dell'organo di indirizzo politico e l'organo di gestione. In sintesi, al fine di inquadrare i ruoli del soggetto pubblico e di quello privato nella società si riassumono per punti le previsioni relative agli organi suddetti:

- a) Per i primi dieci anni dalla data di costituzione della società verrà costituito un consiglio di amministrazione composto da 5 membri;
- b) Il socio di minoranza (l'IPAB) nomina due amministratori di cui uno con funzioni di presidente;

fra contratti collettivi del medesimo livello. Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma. Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento. (1) Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione, tra appaltante e appaltatore opera un regime di solidarietà di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276."

¹⁸⁷ Legge n.146/1990 "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"

- c) Il socio di maggioranza (l'offerente) nomina i restanti tre amministratori uno dei quali con funzione di amministratore delegato, se nominato, nonché un direttore generale per l'esercizio delle funzioni gestionali. Queste due ultime figure possono esser ricomprese in capo ad un unico soggetto purché in possesso dei titoli abilitanti alla gestione delle attività oggetto della società. Il compenso degli amministratori sarà deliberato dall'Assemblea ordinaria mentre per il Direttore generale dal Consiglio di Amministrazione secondo eventuali limiti di legge e di compatibilità economico finanziarie della società. Con diritto per gli Amministratori al rimborso delle spese documentate connesse all'ufficio, compresa l'indennità chilometrica in base alle tariffe ACI;
- d) Deve esser deliberata la costituzione di un collegio sindacale composto da un membro effettivo indicato dal socio di minoranza, con funzioni di presidente, e da due membri effettivi indicati dal socio di maggioranza, e da due membri supplenti indicati rispettivamente uno dal socio di minoranza ed uno dal socio di maggioranza;
- e) In applicazione del Decreto Legislativo n. 231/2001, in materia di Responsabilità Amministrativa, il relativo Organismo di Vigilanza e Controllo – O.D.V. – sarà costituito da n. 3 componenti di cui il Presidente sarà nominato dalla minoranza e gli altri due componenti dalla maggioranza;
- f) In caso di crisi di impresa, si applicheranno le procedure di cui all'art.14 del Decreto Legislativo n. 175/2016¹⁸⁸, compreso il comma 2) indipendentemente dalla presenza o meno del controllo pubblico.

¹⁸⁸Art.14 D.Lgs.n.175/2016: "1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento. 3. Quando si determini la situazione di cui al comma 2, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile. 4. Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 2, anche in deroga al comma 5. 5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare

Appare evidente che, nonostante il richiamo alla necessaria salvaguardia dei diritti acquisiti dei dipendenti dell'IPAB, garantiti dall'applicazione dell'art.2112 cc, anche nel caso particolare della costituzione di una partnership pubblico/privato, si addivene per i nuovi assunti all'applicazione del già analizzato contratto UNEBA. A tal fine si richiamano a chiusura di questa disamina di casistiche alcuni orientamenti giurisprudenziali relativi all'applicazione di CCNL ai dipendenti delle ex IPAB.

4.3 Orientamenti giurisprudenziali: la Regione Lombardia

La Regione Lombardia, nel rispetto della riforma costituzionale che ha attribuito alle Regioni potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza e beneficenza, ha potuto attuare in modo del tutto autonomo e svincolato rispetto ai principi della legislazione statale la riforma delle IPAB, con la legge regionale n.1 del 12/02/2003. Con tale atto la regione ha regolamentato in autonomia un processo di depubblicizzazione già in corso, seguendo principi di sussidiarietà verticale, ed orizzontale quale "strumento di distribuzione a soggetti privati di funzioni pubbliche di rilevanza sociale, oltre ai necessari principi di efficienza ed efficacia gestionale" (*Consiglio Regionale Lombardia Note informative sull'attuazione delle politiche regionali*). In osservanza alla citata legge le IPAB erano "tenute a trasformarsi entro il 31/10/2003 in Aziende pubbliche di servizi alla persona o in persone giuridiche di diritto privato. Per le IPAB, che entro tale data, non avessero comunicato alla Giunta Regionale gli atti necessari alla trasformazione, veniva nominato un commissario con il compito di procedere alla trasformazione inderogabilmente entro il 31/01/2004" (*Consiglio Regionale Lombardia Note informative sull'attuazione delle politiche regionali*). Si indica poi nel testo che sono

garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma. 6. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita".

soggette a “fusione e successiva trasformazione le IPAB operative dotate di risorse patrimoniali limitate in relazione ai fini da perseguire e quelle gestite dallo stesso organo di amministrazione, mentre sono soggette ad estinzione le IPAB non più operative da almeno due anni, quelle per le quali sono esaurite le finalità previste dagli statuti, e quelle che tali fini non sono più in grado di perseguire” (*Consiglio Regionale Lombardia Note informative sull’attuazione delle politiche regionali*). Ne derivarono quindi ASP, Fondazioni, ed Associazioni. Tale intervento non è stato indolore. Diversi sono stati i punti cruciali che ne sono derivati, non ultimo il passaggio dal comparto pubblico a quello privato dei numerosi dipendenti degli istituti trasformati, circa 38.000 unità di personale alle quali la legge stessa ha garantito l’applicazione dei contratti collettivi in essere, fino alla determinazione di un autonomo comparto di contrattazione, processo che si prevedeva di non breve conclusione. L’art. richiamato, di mantenimento dei contratti collettivi in essere, all’art.18 comma 13, secondo periodo, impone al datore di lavoro la partecipazione ad un procedimento negoziale, sopprimendo la libertà di scegliere il contratto collettivo da applicare. E’ quindi illegittimo l’articolo citato, nella parte in cui dispone che al personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, “in sede di contrattazione decentrata, è stabilita l’applicazione dei contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio”. Questa è la decisione della Corte Costituzionale con la sentenza n.411/2006. “La Corte è stata interessata con due questioni di legittimità sollevate dal tribunale di Lecco e di Mantova che ha poi riunito per identità di oggetto ed argomentazioni. Nello specifico il tribunale di Lecco ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art.18 comma 13 in relazione agli art.18,39 e 117 della Costituzione¹⁸⁹” (*Corte Costituzionale*

¹⁸⁹ art. 18 Cost.: “i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Art.39 Cost: L’organizzazione sindacale è libera [cfr. art. 18]. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. E’ condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. art.117 Cost.: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea;
b) immigrazione;
c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema

Sentenza n.411/2006 Nota di Gesuele Bellini), allo stesso modo il tribunale di Mantova solleva la questione di legittimità rispetto ai medesimi articoli costituzionali, aggiungendo l'art.41 e facendo riferimento all'art.3 della Costituzione ovvero al principio di razionalità da esso desumibile. Quindi la Corte Costituzionale, riunendo i due giudizi, e ritenendo altresì inammissibile la questione di legittimità sollevata dal tribunale di Lecco, "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.18 comma 13 secondo periodo della legge regionale Lombardia n.1/2003, nella parte in cui dispone che al personale assunto successivamente alla trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato, "in sede di contrattazione decentrata, è stabilita l'applicazione di

tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
n) norme generali sull'istruzione;
o) previdenza sociale;
p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive [3]. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato".

contratti in essere o di contratti compatibili ed omogenei con quelli applicati al personale già in servizio”” (*Consiglio Regionale Lombardia Note informative sull’attuazione delle politiche regionali*). La disposizione della Regione Lombardia a parere della Corte, ha dettato una disciplina propria dell’ordinamento civile, riservato alla legislazione statale dall’art.117 secondo comma, lettera l) della Cost., “in quanto l’intervento legislativo regionale sarebbe volto alla regolamentazione del rapporto di lavoro, e segnatamente delle modalità di applicazione dei contratti collettivi ai singoli rapporti” (*Consiglio Regionale Lombardia Note informative sull’attuazione delle politiche regionali*). La norma regionale è contraria anche al disposto dell’art.39 Cost. in quanto “impone alle parti l’obbligo di negoziare la scelta del contratto collettivo applicabile a determinati rapporti, in violazione della libertà dei singoli datori di lavoro di aderire ad un’associazione di categoria e di fare proprie statuizioni del contratto collettivo nazionale dalle stesse concluso, incidendo sulla libertà di associazione in collegamento con la libertà di iniziativa economica. Viene inoltre giudicata manifestamente irragionevole, dato che nulla prevede in caso di mancata intesa” (*Consiglio Regionale Lombardia Note informative sull’attuazione delle politiche regionali*). Rileva infine la Corte, che tali disposizioni si preoccuperebbero del destino del personale degli enti che subiscono una trasformazione, in un’ottica volta a salvaguardare la continuità del rapporto di lavoro e l’intangibilità delle posizioni acquisite, ma il secondo periodo dell’art.18 comma 13, sarebbe in più volto ad introdurre specifiche garanzie a favore dei lavoratori assunti successivamente alla trasformazione, sia garantendo alle organizzazioni sindacali un ruolo attivo nella scelta del CCNL, sia evitando disparità di trattamento tra neo-assunti e lavoratori già occupati. Rimane pertanto valido, e confermato, come riportato anche nel caso sopra analizzato della partnership pubblico privato, il principio esposto dal primo periodo dell’art.18 comma 13, il quale dispone che “al personale delle IPAB che si trasformano in persone giuridiche di diritto privato, in servizio alla data di trasformazione, si applicano i contratti in essere, così prevedendo – “fino alla determinazione di un autonomo comparto di contrattazione” – l’ultrattività dei contratti collettivi pubblicistici vigenti al momento della trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato. Ricordando la sopra esaminata pronuncia del Tribunale di Verbania in funzione di giudice del Lavoro, il principio che viene ribadito, pur nella conversione del contratto per i neo assunti in CCNL Uneba, senza previo accordo con le organizzazioni sindacali, ma solo previo confronto, è quello del mantenimento dei CCNL pubblicistici fino all’individuazione della nuova specifica

disciplina contrattuale nazionale del rapporto di lavoro del personale. A parziale conferma di tale orientamento si possono citare le seguenti:

- Cassazione Sez. Un. Civili , 14 ottobre 2009, n. 21745 - Pres. Carbone - Est. Picone. Assistenza e beneficenza pubblica - Istituzioni di assistenza e beneficenza (opere pie) - In genere - Dipendenti delle ex IPAB - Contratto collettivo applicabile - Individuazione - Criteri - Conseguenze - Dipendenti delle RSA - Applicabilità del c.c.n.l.del settore sanità – Fondamento: In materia di rapporto di lavoro dei dipendenti delle ex IPAB in base alle previsioni del c.c.n.l. - Quadro relativo alla composizione dei comparti di contrattazione collettiva, stipulato il 2 giugno 1998, nonché del successivo c.c.n.l. - Quadro stipulato il 18 dicembre 2002, “ai dipendenti delle ex IPAB si applica il c.c.n.l. del comparto autonomie locali, qualora l'ente presso cui i medesimi prestino le loro attività svolga funzioni prevalentemente assistenziali (art. 5), mentre deve trovare applicazione il c.c.n.l. del settore sanità, allorchè l'ente svolga funzioni prevalentemente sanitarie ovvero si occupi della gestione di RSA (Residenze sanitarie assistite a prevalenza pubblica), che in quanto strutture per anziani non autosufficienti non assistibili a domicilio e richiedenti trattamenti continui, di carattere sanitario ed assistenziale, hanno una natura mista non riferibile univocamente ad una delle predette categorie”.
- Sentenza Corte Costituzionale n.161/2012: sentenza che sancisce un “indubbio ruolo pubblico alle ex IPAB, anche in considerazione del fatto che la versione immediatamente precedente all’ultima stesura dell’art. 10 della l. n. 328/2000 stabiliva che le “vecchie” IPAB avrebbero dovuto trasformarsi in aziende speciali, enti strumentali degli enti locali e, quindi, sotto il profilo giuridico-amministrativo, enti di diritto pubblico. Vi sono alcune implicazioni da segnalare, conseguenti alla sentenza:
 - 1) la configurazione delle ASP che sono aziende di servizi, autonome sotto il profilo gestionale, giuridico, economico, amministrativo, ma soggette alla programmazione regionale.
 - 2) la Corte costituzionale col divieto di assunzione di personale dà un criterio generale applicabile a tutti gli enti della pubblica amministrazione allargata.
 - 3) La scelta delle Regioni di optare a favore delle ASP ovvero delle fondazioni di diritto privato. In sostanza, considerando gli elementi di pubblicità che caratterizzano le ASP e possono caratterizzare le fondazioni risultanti dalla

trasformazione delle ex IPAB anche sotto il profilo della gestione interna, ASP e fondazioni di diritto privato sono equiparabili. La Corte costituzionale ha solo rafforzato l'assunto, già affermato dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, secondo cui tutti gli enti che rientrano nel perimetro degli enti pubblici, risultano assoggettati ai vincoli e ai divieti (in specie quelli relativi all'assunzione di personale) previsti per i medesimi enti. Siano esse fondazioni o ASP, qualora i requisiti definenti la fattispecie possano essere ricondotti ai parametri previsti per gli enti pubblici, esse, indipendentemente dalla loro natura giuridica (privata ovvero pubblica che sia) vengono irrimediabilmente attratti nella sfera degli enti pubblici e delle disposizioni che conseguentemente ad essi si applicano. ASP e fondazioni di diritto privato sono simili proprio per la presenza in queste ultime di parametri che le rendono organismi di diritto pubblico. La sentenza qui in commento, richiamando il contesto in cui le ASP operano evidenzia che, la fondazione, non può essere impiegata impropriamente allo scopo di evitare ovvero eludere i vincoli / divieti imposti dalla legislazione nazionale in materia di spese del personale. Per quanto riguarda le ex IPAB, le tanto sbandierate differenze tipologiche tra ASP e fondazioni, che hanno contraddistinto molto il dibattito che ha preceduto l'approvazione delle legislazioni regionali, sembrano non avere il peso ed il fondamento per ulteriore dibattito futuro".

- Corte di Cassazione - Civile, Sez. Lav. Sentenza 01 ottobre 2002, n. 7843; Rapporto di lavoro e sospensione del rapporto alle dipendenze delle IPAB: A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 396 del 1988, che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali ed infraregionali, possano continuare a sussistere con personalità giuridica di diritto privato quando abbiano effettivamente tutti i requisiti di un'istituzione privata, la Corte di Cassazione stabilisce che il carattere pubblico di un'istituzione di assistenza e beneficenza deve essere oggetto di accertamento giudiziale in base agli ordinari criteri di indagine. Ove risulti accertata la natura di ente privato dell'IPAB, non si può ritenere che esso abbia mai avuto natura pubblicistica. Inoltre sono validi, in linea di principio, i patti per la sospensione del rapporto conclusi tra i lavoratori e il datore di lavoro, poiché non hanno contenuto in sé peggiorativo delle condizioni contrattuali e non concretano rinuncia (alla retribuzione) invalida a

norma dell'art. 2113 c.c.¹⁹⁰, atteso che la perdita del corrispettivo discende dalla mancata esecuzione della prestazione”.

Conclusioni

Partendo da una lunga storia di esperienze privatistiche, nate a supporto dei soggetti più disagiati della società, qualsivoglia fosse la natura del disagio, le IPAB sono passate forzatamente ad un regime pubblicistico che in parte le ha snaturate. In un momento storico nel quale sempre con maggior forza si chiede alla pubblica amministrazione efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa per ottimizzare l'utilizzo delle risorse oramai sempre più scarse, le riforme introdotte dalle Regioni, quasi ovunque rispetto alle IPAB, sono una prima importante risposta. Le sentenze sopra riportate, come indicato a parziale conferma dell'importante orientamento dato dalla sentenza n.411/2006 della Corte Costituzionale, sottolineano in primis la necessità dell'aderenza del CCNL adottato all'effettiva natura dell'attività esercitata dall'ex IPAB (sia essa fondazione o ASP), ed anche la necessità di far rientrare questi soggetti, comunque operanti nell'alveo degli enti pubblici “allargati”, quali organismi di diritto pubblico, nei vincoli di spesa del personale imposti dalla legislazione nazionale. Quindi, anche mediante la scelta del CCNL applicabile, che regola istituti quali le assunzioni, ed infine il richiamo alle modifiche contrattuali ai rapporti di lavoro che il legislatore mai approva

¹⁹⁰ Art.2113 cc: “Le rinunzie [1236] e le transazioni, che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, non sono valide. L'impugnazione deve essere proposta, a pena di decadenza[2964], entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinunzia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima [197 disp. att.]. Le rinunzie e le transazioni di cui ai commi precedenti possono essere impugnate con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, del lavoratore idoneo a renderne nota la volontà. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla conciliazione intervenuta ai sensi degli articoli 185, 410 e 411, 412-ter e 412-quater del codice di procedura civile. (Art.409 cpc: Si osservano le disposizioni del presente capo nelle controversie relative a: 1) rapporti di lavoro subordinato privato, anche se non inerenti all'esercizio di una impresa; 2) rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto, nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari, salva la competenza delle sezioni specializzate agrarie; 3) rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato;4) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica; 5) rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici ed altri rapporti di lavoro pubblico, sempreché non siano devoluti dalla legge ad altro giudice”).

se peggiorative, si possono osservare tali vincoli ed ottenere un maggior controllo di questi istituti (pubblici o privati). Questo è stato oggetto di analisi nei casi sopra esposti di applicazione al personale neo assunto delle ex IPAB del CCNL Uneba, seppur permarrà in capo a tali enti una doppia gestione del personale, coloro cui rimarrà applicato il CCNL comparto regioni ed enti locali fino a definizione di un comparto speciale di contrattazione che gestisca nello specifico la casistica, e coloro, neo assunti cui, come visto nella maggior parte dei casi verrà applicato il contratto Uneba, o altro più confacente, con evidenti disparità di trattamento sia a livello retributivo che di riconoscimento degli istituti a corredo della retribuzione tabellare.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

La bibliografia qui elencata è integrata dalle note a piè di pagina del presente scritto.

- Alceste Santuari; Ex “Istituzioni Pubbliche di Assistenza e beneficenza”
- Bando per la costituzione di una pubblico privata per la realizzazione e gestione di una nuova RSA da 120 posti IPAB Monumento ai Caduti in Guerra
- Congregazione di Carità poi Ente comunale assistenza di Valfloriana, archivi
- Consiglio Regionale della Lombardia Legge Regionale 2003 “Trasformazione delle IPAB tra pubblico e privato”
- Consuelo Ziggio “Aspetti legati al personale nel processo di trasformazione delle IPAB in persone di diritto privato”
- CCDI Casa di Riposo Monumento ai Caduti in Guerra anno 2014
- Corte Costituzionale nota di Gesuele Bellini
- Fondazione promozione sociale; PA indice 128 “Breve storia delle IPAB”
- Funzione Pubblica commento alla proposta di legge regionale del veneto n.25/2015
- Giovanni Widmann “Una lunga storia dell’eugenetica mondiale
- Gruppo di lavoro “Autonomie e servizi sociali – Prospettive Assistenziali n.61
- <http://cronologia.leonardo.it/storia> Assistenzialismo e fascismo uno strumento di civiltà difficile però da usare
- Il bello della scienza tra storia scienza ed arte...De Ceglia, Dibattista
- Legge 3/6/1937, n.847, Istituzione in ogni comune del regno dell’ente comunale di assistenza
- Prospettive assistenziali n.65 gennaio marzo 1984
- Prospettive assistenziali n.84 ottobre dicembre 1988
- Regione Veneto Giunta Regionale legge regionale n.55/1982
- Sentenza n.396 del 1988 e n.466 del 1990 Francesca Ricciarelli Servizio legislativo e delle commissioni consiglieri
- UNEBA www.uneba.it sentenza del Giudice del lavoro di Verbania commento a cura della Segreteria nazionale
- Wikipedia “Istituto pubblico di assistenza e beneficenza”
- www.pml.it/7assistenza/storia.htm
- www.studiocelestano.it: Editorial su istituzioni pubbliche