

Relazione Illustrativa

1 - PREMESSA

Le ASP nascono dalla riforma delle IPAB che, presentata in forma di proposta nel 1996, il Parlamento approvò con la legge n. 328 dell'8 novembre 2000

La legge delega nasceva dall'esigenza sentita e pressante di modificare profondamente le Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficienza (IPAB) che, nate nella seconda metà del 1800, rappresentavano ancora una modalità "caritatevole" di assistenza e non un sistema di aiuto e supporto alle persone in stato di fragilità (dai minori agli anziani passando per tutte le persone in stato di debolezza).

Il Decreto legislativo 4 maggio 2001 n. 207, emanato in attuazione delle norme della legge citata, nel modificare sostanzialmente le figure esistenti nella struttura delle IPAB ha inserito la nuova figura del Direttore Generale con l'evidente scopo di distinguere nettamente tra le funzioni di indirizzo e quelle della gestione operativa (*la gestione dell'azienda pubblica di servizi alla persona e la sua attività amministrativa sono affidate ad un direttore*), mettendo integralmente a carico delle Asp il costo di questa figura che ha la qualifica di dirigente.

Come si può leggere negli atti (parere della XII commissione della Camera relatore On. Siniscalchi e intervento della relatrice On. Elsa Signorino¹) l'obiettivo principale della riforma era quello di costituire delle aziende, quindi non mere istituzioni, che potessero traghettare il sistema di beneficenza, basato sulla benevolenza e non sul diritto, in un meccanismo di maggiore aderenza alle esigenze degli utilizzatori dei servizi delle IPAB, consentendo, al tempo stesso, agli enti di

¹ L'intento della riforma è quello di muoversi nella linea di federalismo amministrativo promossa dalle «leggi Bassanini», creando le condizioni per abrogare finalmente la cosiddetta «legge Crispi», che ancora costituisce il quadro di riferimento normativo per la disciplina del settore. --- vertendosi in materia di diritti sociali, si definiscono - nell'ambito delle politiche sociali - veri e propri diritti, stabilendo livelli minimi nazionali di prestazioni sociali ---- si è ritenuto opportuno prevedere una delega ispirata a principi quali l'inserimento delle IPAB nella rete locale dei servizi, con tutela della loro autonomia e finalizzazione del loro patrimonio ai servizi

poter disporre di una struttura organizzativa più efficace nel raggiungimento degli obiettivi.

Una delle caratteristiche principali dell'intervento del legislatore era quello di rendere più autonomo l'ente rispetto alla Regione che, da organo deputato al rilascio delle autorizzazioni, diventava organo di controllo in senso pieno, poiché perde il potere di autorizzare taluni atti (ad esempio le cessioni patrimoniali) rimanendo titolare del potere di controllo sugli atti dell'organo di governo dell'ente (ad esempio nelle cessioni patrimoniali oggi la regione viene informata avendo solo il potere di rilevare le illegittimità)

Nel solco dei principi prima molto sinteticamente esposti si inserisce la proposta di revisione di taluni aspetti della legge regionale 15 del 2004.

Lo scopo principale di questa riforma è migliorare e rendere più efficiente la struttura generale delle ASP che, sia pure con realtà differenti, oggi offrono un insieme di servizi sociali e socio sanitari all'intero territorio pugliese.

In primo luogo si è reso più vicino alla realtà aziendale la struttura di gestione delle Asp. Il Consiglio di Amministrazione, organo fondamentale nell'indirizzo strategico dell'Ente, è maggiormente supportato dalla figura del Direttore Generale che vede ampliate le proprie funzioni ma è sottoposto al controllo e verifica del Consiglio di Amministrazione al quale deve consegnare relazioni periodiche.

Tale organizzazione consente di ben soppesare i compiti che ha ciascun organo possiede all'interno dell'organizzazione e, quindi, di avere una gestione più immediata di ciascuna realtà aziendale.

Un'ulteriore criticità della rete delle ASP oggi è il mancato coordinamento tra loro e tra Asp ed ambiti socio sanitari. Il problema nasce perché spesso ciascun ente è ristretto nel proprio ambito senza che le informazioni o i servizi (ad esempio gli appalti) siano oggetto di compartecipazione tra gli enti. La presenza di figure professionali adeguate (quali il direttore generale nella proposta contenuta nel presente documento) consentirà di uniformare funzioni fra più Asp contenendo le spese di struttura attraverso la condivisione dei costi del direttore generale.

Quest'ultimo, inoltre, dovrebbe poter operare non solo in quanto dirigente pubblico ma anche quale

libero professionista con un sicuro risparmio sui costi della figura apicale delle ASP, atteso che il costo, anche contributivo, della figura del direttore generale potrebbe incidere pesantemente sui conti delle piccole strutture.

Alla luce di tutto quanto sopra si è ritenuto necessario apportare alla Legge 15 del 2004 le modificazioni qui di seguito elencate che hanno lo scopo di conformare le disposizioni vigenti ai mutati indirizzi strategici e alle nuove e più compiute esigenze del territorio

2 – Art. 1

Con l'articolo 1 viene proposta la modificazione dell'art. 6 della L.R. 15/2004. Quest'ultimo articolo che è titolato "Piano di risanamento per la trasformazione in azienda" riguarda le scelte che le IPAB debbono fare nel caso in cui sia necessario ricorrere alla stesura di un piano di risanamento per poter compiere la trasformazione in ASP.

Il comma 2 dell'art 6, che già comprendeva la possibilità di accorpamento di più IPAB per raggiungere i parametri necessari alla trasformazione, viene modificato unicamente per integrare le attuali disposizioni e consentire in maniera esplicita la fusione tra le IPAB e le ASP e quindi rendere più facile il processo di trasformazione delle IPAB ancora esistenti.

Nella prassi siffatte operazioni sono già state compiute o sono in essere ma, mancando l'esplicito presupposto normativo, le stesse potrebbero essere considerate non validamente eseguite.

La modifica proposta elimina alla radice il problema.

3 – Art. 2

Nel comma 1 dell'art. 15 della L.R. 15/2004 viene inserito un secondo periodo all'interno del quale si prevede la mera possibilità, a fronte di esigenze non contingenti, di rendere più efficaci l'opera delle ASP sul territorio attraverso la fusione fra più ASP.

Detta operazione di fusione non potrà essere un mero accorpamento delle Aziende, ma dovrà consentire di raggiungere precisi obiettivi di riduzione dei costi, miglioramento del o dei servizi e l'implementazione dell'organizzazione complessiva con l'adozione dei necessari strumenti di controllo interno e garanzia (ad esempio l'adozione dei modelli di organizzazione di cui alla L. 231 del 2001 oggi in massima parte disattesa proprio per la ridotta efficienza delle ASP)

4 – Art. 3

Il comma 3 dell'art. 17 della L.R. 15/2004 viene cambiato eliminando la possibilità, da parte degli organi di governo, di restare in carica per più di due mandati.

La modifica consente di evitare la nascita di rendite di posizione in capo agli organi di governo

5 – Art. 4

Il nuovo articolo 18 della L.R. 15/2004 cambia parzialmente la composizione e le funzioni del Consiglio di Amministrazione

La variazione introdotta nel comma 1 sostituisce l'arbitrarietà delle disposizioni contenute nei singoli statuti delle Asp, con l'uniformità di comportamenti disciplinati legislativamente.

La previsione normativa attuale consente a ciascuna ASP di fissare autonomamente le disposizioni in ossequio alle quali viene costituito ogni singolo Consiglio di Amministrazione. La variazione normativa, invece, nel dettare un intervallo di composizione del C. di A., pone le disposizioni statutarie al di sotto di quelle di legge.

I componenti del Consiglio di Amministrazione, in mancanza di un organo assembleare che decide sul punto, saranno nominati dalla Regione anche su designazione dei Comuni in cui hanno sede le strutture operative delle ASP. Quest'ultima disposizione è stata introdotta allo scopo rendere chiara l'attribuzione del potere di designazione di taluni componenti dell'organo di governo riservandolo a quegli enti nel cui territorio effettivamente operano del Aziende

Il comma 2 è stato modificato solo per essere integrato con quello che lo precede

Il comma 4 modifica i poteri del Consiglio di Amministrazione. La variazione proposta consente di realizzare in maniera più compiuta la previsione generale di cui all'art 15 della presente legge e soprattutto il disposto dell'art. 6, comma 2, del Decreto Legislativo 4 maggio 2001 n. 207 (*Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328*)

6 – Art. 5

L'integrazione del comma 1 dell'art. 19 della L.R. 15/2004 si è resa necessaria per coordinare l'articolo con quello che lo precede

7 – Art. 6

L'articolo 29 della L.R. 15/2004 è stato completamente riformulato allo scopo di correggere taluni errori, anche di impostazione, presenti nel testo vigente.

L'obiettivo è stato quello di garantire l'indipendenza e l'autonomia dell'Organo di controllo rispetto al Consiglio di Amministrazione. Pertanto è stata eliminata la stortura evidente, contenuta nella precedente versione del comma 2, che consegnava il potere di nomina del controllore al controllato. E' stata migliorata la qualità tecnica dei Revisori che tutti, e non uno solo, debbono essere iscritti nell'albo dei Revisori Legali.

Allo scopo di ridurre i costi di gestione è stata prevista la possibilità di nominare un Revisore Unico.

8 – Art. 7

La riforma dell'art. 32 della L.R. 15/2004 è stata dettata dalla necessità di adeguare la norma ai principi, di cui già prima, riguardanti la distinzione dei poteri di indirizzo con quelli di gestione. Variato l'art. 18 (Consiglio di Amministrazione) era necessario introdurre nell'art. 32 quei correttivi che permettessero di coordinare il testo dei citati articoli.

9 – Art. 8

Il novellato art. 33 della L.R. 15/2004 si limita a prevedere quale causa di incompatibilità l'esercizio di altra attività lavorativa quale dipendente.

10 – Art. 9

Nell'art. 39 (Vigilanza e intervento sostitutivo) della L.R. 15/2004 è stato introdotto il comma 1-bis il quale consente di istituire un nucleo ispettivo regionale per le ASP allo scopo di rendere più regolari i controlli sulle Aziende

11 – Art. 10

L'art. 41 della L.R. 15/2004 è stato implementato per consentire alle ASP di essere parte attiva dei progetti di realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali.

Già l'attuale formulazione prevede che le ASP partecipino alla programmazione e alla realizzazione del sistema integrato d'interventi sociali, ma, poiché tale disposizione è ampiamente disattesa la stessa è stata resa più cogente, anche in coerenza con le disposizioni di cui alla L.R. 19/2006

12 – Art. 11

Nell'ottica dell'efficientamento dei sistema delle ASP, anche l'art 42 della L.R. 15/2004 è stato reso più assertivo cosicché la Regione non si limiterà a favorire ma sosterrà la riorganizzazione degli interventi sul territorio

2 – Art. 12

E' stato introdotto il comma 7 al solo scopo di fornire uno strumento tecnico per gli eventuali atti di riorganizzazione