

**Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale.  
Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL.**



## Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

In data 28 novembre 2024 l'Assemblea del CNEL ha approvato un documento recante *"Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi"*, nel quale si individuava - tra gli obiettivi da conseguire - l'elaborazione di una ricerca sul ruolo delle aziende pubbliche di servizi alla persona istituite a livello regionale.

Nel corso della seduta della Commissione istruttoria II *Politiche sociali, Sviluppo sostenibile, Terzo settore* del 12 marzo 2025, il Consigliere Fiovo Bitti ha illustrato i contenuti di un progetto di ricerca, da sviluppare presso l'Ufficio V - Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali, nell'ambito delle attività svolte dall'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali (ONSST), sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e sulle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), nell'intento di realizzare un quadro aggiornato sull'apporto che tali enti garantiscono nell'erogazione dei servizi socioassistenziali.

È stato allo scopo costituito un gruppo di lavoro tecnico coordinato dal Segretario Generale Dott. Massimiliano Monnanni, composto dal Direttore Generale della *"Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali"* Dott.ssa Larissa Venturi, dal Capo della Segreteria tecnica Avv. Francesco Titotto e, nell'ambito delle risorse afferenti all'Ufficio V per le politiche economiche, sociali e sviluppo sostenibile, dalla Dott.ssa Nicoletta Maturi, dal tirocinante Dott. Filippo Ganeo e dall'esperto esterno Dott. Enrico Rondoni. Il gruppo di lavoro ha completato l'attività di raccolta delle informazioni nel mese di maggio 2025.

La sezione I dedicata alla descrizione del contesto storico è stata realizzata dal Segretario Generale Massimiliano Monnanni. La predisposizione del questionario utilizzato nella ricerca per la raccolta delle informazioni e la supervisione tecnica sono state curate dall'avv. Titotto. La Dott.ssa Maturi ha curato l'approfondimento sull'integrazione delle ASP nel sistema dei servizi e sugli accordi di cooperazione. Il Dott. Ganeo ha eseguito l'attività di censimento, elaborazione e commento dei dati nonché la raccolta delle leggi regionali di riferimento, la mappatura degli enti, la predisposizione dei grafici e l'integrazione dei contributi pervenuti al CNEL, garantendo il mantenimento dei contatti con gli uffici regionali competenti e con i rappresentanti degli enti. Il Dott. Rondoni ha collaborato nella raccolta ed elaborazione dei dati e nella disamina di casi di buone pratiche.

## Sommario

<b>Abstract</b> .....	1
<b>Premessa e finalità</b> .....	2
<b>Nota metodologica</b> .....	3
<b>Sezione 1 – Il contesto storico</b> .....	8
1.1 Da Opere pie ad IPAB: evoluzione normativa e ruolo sociale .....	8
1.2 Da IPAB ad ASP: il nuovo ruolo di soggetto erogatore di servizi .....	23
1.2.1 Le leggi regionali di riordino .....	32
1.3 Le dimensioni del fenomeno.....	35
1.3.1 L'ultima rilevazione ufficiale del 1998 .....	36
1.3.2 Lo stato attuale .....	36
<b>Sezione 2 – L'attività del CNEL</b> .....	41
2.1 Il disegno di legge del CNEL .....	41
2.2 I dati della rilevazione.....	42
2.2.1 La mappatura nazionale .....	42
2.2.2 La governance .....	44
2.2.3 La dotazione organica .....	47
2.2.4 Il patrimonio immobiliare e finanziario degli enti.....	54
2.2.5 Le aree di attività.....	59
2.2.6 L'applicabilità e le aliquote IRAP .....	61
2.2.7 Integrazione nel sistema dei servizi e accordi di cooperazione .....	62
2.2.8 La gestione di beni confiscati .....	70
2.2.9 Buone pratiche.....	73
2.3 Riscontri e valutazioni .....	76
<b>Sezione 3 - Osservazioni e proposte per una riforma del settore dei servizi socioassistenziali</b> ...	78
3.1 La crisi demografica in Italia.....	78
3.2 La necessità di una riforma .....	79
3.3 Le criticità emerse.....	81
3.3.1 Natura giuridica e quadro normativo.....	82
3.3.1.1 <i>Completamento del processo di trasformazione delle IPAB</i> .....	83
3.3.2 Fiscalità.....	84
3.3.2.1 <i>IVA</i> .....	84
3.3.2.2 <i>IRAP</i> .....	84
3.3.2.3 <i>IRES</i> .....	85

3.3.2.4	<i>IMU</i> .....	86
3.3.2.5	<i>Imposta comunale sui rifiuti</i> .....	87
3.3.2.6	<i>Imposta sulle donazioni e i trasferimenti</i> .....	87
3.3.2.7	<i>Cinque per mille</i> .....	87
3.3.3	Personale e oneri contributivi .....	87
3.3.4	<i>Governance</i> e organizzazione .....	89
3.3.5	"Sanitarizzazione" delle ASP e integrazione nel SSN .....	90
3.3.6	Il rapporto tra pubblico e privato nel settore dei servizi socioassistenziali.....	91
	3.3.6.1 <i>La collaborazione tra enti pubblici come strumento di gestione integrata ed efficiente dei servizi socioassistenziali: il ruolo delle ASP</i> .....	92
3.3.7	Contabilità.....	94
3.3.8	Strutture e patrimonio immobiliare .....	95
3.3.9	Gestione dei flussi finanziari e finanziamenti pubblici .....	96
3.3.10	Carico burocratico .....	97
	<b>Conclusioni</b> .....	98
	<b>Bibliografia</b> .....	100
	Tabelle:.....	104
	Mappe e Grafici:.....	104
	<b>Appendice I: DDL CNEL recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona"</b> .....	106
	<b>Appendice II: La normativa regionale di riordino delle IPAB</b> .....	121
	<b>Appendice III: La disciplina regionale del personale.</b> .....	127

## Abstract

Il presente volume, redatto per conto dell'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali (ONSST), istituito presso il CNEL, propone una ricostruzione articolata e aggiornata del complesso fenomeno delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), delineandone l'evoluzione storica, l'attuale assetto normativo, le principali caratteristiche organizzative e gestionali, nonché le criticità che ne condizionano il pieno sviluppo e l'efficace operatività.

Muovendo dalla necessità di colmare un vuoto conoscitivo ultraventennale, l'obiettivo del volume è quello di acquisire una conoscenza approfondita del fenomeno, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, al fine di formulare una serie di proposte, di competenza del legislatore nazionale, volte a garantire maggiore chiarezza normativa e, al contempo, a rafforzare il ruolo di questi enti all'interno del sistema integrato dei servizi sociali.

Il presente volume si propone di esaminare e contestualizzare i dati raccolti relativi a 374 delle 578 IPAB e ASP censite sul territorio nazionale. Tali dati derivano principalmente dalla somministrazione di un questionario strutturato e, in misura residuale, dalla consultazione dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO), nonché dalle informazioni direttamente trasmesse dagli uffici regionali competenti.

A quanto sopra, si sono aggiunti i contributi avanzati dai rappresentanti degli enti stessi, nonché da esponenti delle istituzioni, pervenuti sia in forma scritta che orale nel corso dell'evento svoltosi presso il CNEL l'8 luglio 2025, dal titolo: *"Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL"*.

Dall'indagine è emersa una marcata eterogeneità regionale nel processo di trasformazione delle IPAB e, più in generale, una persistente frammentazione del quadro normativo di riferimento. Tale situazione determina condizioni disomogenee e frequentemente svantaggiose, sia tra gli stessi enti, sia rispetto ai soggetti privati operanti nel settore.

Le ASP e le IPAB continuano a rappresentare, ancora oggi, snodi fondamentali nella rete dei servizi socioassistenziali, svolgendo un ruolo di particolare rilievo nell'ambito dell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Il loro contributo è destinato a divenire ancor più centrale in prospettiva, alla luce di uno sviluppo demografico – come quello italiano – che solleva rilevanti interrogativi circa la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, del sistema socioassistenziale e previdenziale.

Infine, il presente volume evidenzia l'urgente necessità di istituire un sistema nazionale organico di rilevazione e aggiornamento dei dati relativi alle IPAB e alle ASP, al fine di promuovere una maggiore trasparenza, efficacia e coerenza delle politiche pubbliche nel settore dei servizi alla persona. Soprattutto, emerge con chiarezza il bisogno di una riforma strutturale che affronti e superi significative criticità tuttora irrisolte, da tempo note ma spesso trascurate.

## **Premessa e finalità**

Le IPAB hanno storicamente ricoperto – e in numerosi contesti territoriali tutt’oggi ricoprono – un ruolo fondamentale all’interno della rete dei servizi sociali e assistenziali, risultando in alcuni ambiti una componente dalla quale è difficile prescindere. Ciononostante, esse hanno rappresentato e continuano a rappresentare una delle principali “aree grigie” del sistema dei servizi sociali, connotate da una certa opacità e da significative difficoltà nella loro rilevazione quantitativa, nella definizione delle loro dimensioni e dell’effettivo contributo apportato alla rete dei servizi, nella stima del relativo patrimonio – sia sotto il profilo economico-finanziario sia sotto quello immobiliare – e, infine, nelle loro effettive capacità occupazionali.

Questa mancanza di trasparenza e di dati attendibili è il frutto di una lunga stagione in cui le IPAB sono state in larga parte ignorate dalle politiche sociali, come già il Dipartimento degli Affari Sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri segnalava nel 1998, in occasione dell’ultima indagine ufficiale di ricerca e raccolta dati condotta a livello nazionale.

Allo stato attuale, si rileva l’assenza di un repertorio effettivamente completo e attendibile relativo alle IPAB – e alle ASP ad esse succedute – in grado di fornire altresì informazioni esaustive e aggiornate in merito all’apporto economico, alla consistenza patrimoniale, al personale impiegato, nonché alla quantità e varietà dei servizi erogati, al relativo impatto e al livello di integrazione che questi enti sono riusciti a raggiungere nel più ampio sistema dei servizi socioassistenziali.

Il tema dell’indagine qualitativa ma soprattutto quantitativa delle IPAB ha rappresentato, sin dalle origini, una questione complessa. Lo Stato italiano ha tentato, nel corso del tempo, di censire periodicamente gli enti di questa natura. Tuttavia, tali rilevazioni sono avvenute in assenza di un metodo sistematico e di una cadenza regolare, rendendo di fatto difficile una ricostruzione puntuale e continuativa dell’evoluzione numerica e strutturale di tali enti nel tempo. Come già anticipato, l’ultima indagine ufficiale è stata condotta nel 1998 dal Dipartimento degli Affari Sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini dell’adozione della legge n. 328/2000, cioè la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Da tale circostanza è scaturita l’esigenza di avviare, a oltre venticinque anni di distanza, un’attività di osservazione e documentazione che consenta finalmente di ricostruire in maniera più puntuale e accurata il quadro generale e le dimensioni del fenomeno, nonché di evidenziare l’opportunità – auspicabilmente condivisa – di istituire un sistema di raccolta e aggiornamento dei dati da effettuarsi con periodicità e secondo modalità sistematiche.

## Nota metodologica

Il presente volume espone i risultati di un'indagine svolta su iniziativa autonoma del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), finalizzata alla raccolta e all'elaborazione di dati relativi al fenomeno delle IPAB e delle ASP, con l'obiettivo di offrire un quadro indicativo quanto più possibile aggiornato delle dimensioni e delle caratteristiche generali del medesimo.

La raccolta dei dati è stata condotta attraverso una pluralità di canali, con l'intento di garantire la maggiore completezza, integrazione e ampiezza possibile delle informazioni acquisite. A tal fine, sono stati consultati gli elenchi delle IPAB – laddove ancora esistenti – e delle ASP predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome, disponibili sui rispettivi siti istituzionali oppure trasmessi direttamente a seguito di specifiche richieste formulate in forma riservata. I nominativi così individuati sono stati oggetto di un confronto sistematico con quelli presenti nell'Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi (IPA), banca dati ad accesso pubblico contenente i riferimenti utili per l'interlocuzione con le Pubbliche Amministrazioni e i Gestori di Pubblici Servizi.

La necessità di procedere a un'attività di confronto e integrazione dei nominativi è emersa sin da subito, alla luce delle numerose discrepanze e carenze riscontrate, riconducibili talvolta agli elenchi regionali – risultati in alcuni casi incompleti o non aggiornati – e talvolta alla stessa banca dati IPA. Il *modus operandi* adottato è consistito nell'unificazione dei due insiemi di dati, conservando integralmente tutti i nominativi al fine di verificare, caso per caso, l'effettiva opportunità di escludere gli enti non presenti in uno dei due elenchi. Le ragioni dell'eventuale esclusione si sono rivelate, nella maggior parte dei casi, riconducibili a situazioni di estinzione, incorporazione o cessazione dell'operatività. In tal senso, l'indagine condotta si configura chiaramente come un'attività di tipo secondario, fondata sull'elaborazione preliminare di dati già raccolti da una pluralità di soggetti ed enti.

L'attività di ricerca è proseguita mediante l'invio, a ciascun ente, di un questionario articolato in sette sezioni e composto da complessive 38 domande. La trasmissione è avvenuta tramite posta elettronica ordinaria, seguita – laddove necessario – da un sollecito telefonico. Il questionario era strutturato come segue:

- **Sezione 1: Generalità.**

In questa prima parte venivano richieste informazioni identificative dell'ente, quali la denominazione (ragione sociale), la provincia e la regione di appartenenza, i recapiti digitali e telefonici. Inoltre, si chiedeva di indicare un referente – che, in numerosi casi, è stato individuato nella figura del direttore dell'ente – corredato dei relativi contatti.

- **Sezione 2: Governance.**

In questa sezione si è ritenuto opportuno approfondire la natura e la composizione dell'organo di governo degli enti, sia esso costituito da un'assemblea dei soci oppure da un consiglio di amministrazione. Sono state quindi richieste informazioni puntuali in merito al numero dei componenti dell'organo amministrativo, alla durata del relativo mandato, nonché alla tipologia dei soggetti – pubblici o privati – che esprimono rappresentanza al suo interno, specificando le rispettive proporzioni. Considerato lo stato di operatività di alcuni enti, si è inoltre ritenuto necessario acquisire dati relativi all'eventuale presenza di una fase straordinaria in corso, come nel caso di commissariamento (risultata essere la situazione più frequente), liquidazione, fusione o incorporazione.

- **Sezione 3: Finalità.**

In questa parte del questionario si è proceduto ad approfondire le finalità istituzionali dell'ente, con particolare riferimento all'ambito di intervento e di operatività. Sono stati preliminarmente indicati una serie di settori tradizionalmente caratterizzati da una significativa attività delle IPAB – quali, nello specifico, l'assistenza agli anziani, a minori o neomaggiorenni, alle persone con disabilità, alle donne vittime di violenza, a cittadini immigrati o, infine, a persone in una più generica condizione di marginalità sociale – lasciando tuttavia agli enti la possibilità di segnalare ulteriori altri ambiti di intervento. Tale apertura ha permesso a diversi soggetti di indicare aree operative più specifiche o meno diffuse, quali i servizi sanitari, psichiatrici, educativi o anche di rieducazione di condannati.

- **Sezione 4: Apporto al sistema dei servizi sociali territoriali.**

In questa sezione è stato approfondito il contributo economico-finanziario e patrimoniale delle IPAB e delle ASP al sistema dei servizi sociali territoriali. In particolare, con riferimento all'ultimo esercizio contabile chiuso al 31 dicembre 2024, è stato richiesto di indicare l'ammontare delle rendite patrimoniali al lordo di tasse e imposte, nonché il numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento dei servizi sociali alla persona.

È certamente opportuno formulare alcune precisazioni in merito a questa sezione. In primo luogo, l'oggetto del nostro interesse era costituito dalle rendite effettive generate dal patrimonio immobiliare degli enti, storicamente detenuto da soggetti di questa natura, principalmente attraverso la concessione in locazione a terzi.

Tuttavia, dalle verifiche successive è emerso che non tutti gli enti hanno fornito risposte omogenee e coerenti: in alcuni casi è stato indicato non l'ammontare delle rendite patrimoniali effettivamente percepite, bensì il valore della rendita catastale, ossia il valore attribuito a ciascuna unità immobiliare iscritta al Catasto fabbricati –

gestito dall'Agenzia delle Entrate – che rappresenta una stima del reddito annuo potenziale generabile dall'immobile secondo parametri normativi standardizzati, e che non riflette necessariamente il valore di mercato.

Pur essendo stato possibile, in alcuni casi, verificare puntualmente gli importi comunicati, non si può ragionevolmente escludere che altri valori indicati siano frutto di una stima approssimativa, e non corrispondano ai dati effettivamente registrati a bilancio.

Va infine osservato che, sebbene la rendita catastale sia tendenzialmente inferiore al reddito effettivo producibile da un immobile, essa non è pari a zero nei casi in cui l'immobile non venga concesso in locazione e, pertanto, non generi alcuna rendita reale.

Rimane difficile stabilire se tali discrepanze possano, in qualche misura, compensarsi reciprocamente; tuttavia, ciò appare poco probabile. Ne consegue che l'attendibilità degli importi indicati, così come del loro aggregato complessivo, risulta inevitabilmente condizionata da tali imprecisioni compilative.

È stato inoltre richiesto il numero di immobili destinati all'espletamento di servizi alla persona. Successivamente, si è proceduto alla verifica puntuale degli importi segnalati come *outlier*, significativamente discostanti rispetto alle altre osservazioni disponibili, al fine di accertarne l'attendibilità ed escludere eventuali errori di digitazione o compilazione del questionario.

I dati forniti in questa sezione risultano complessivamente attendibili. È tuttavia opportuno sottolineare che, tra i casi analizzati, un numero limitato di enti ha dichiarato di disporre anche di immobili non di proprietà, utilizzati per finalità sociali mediante formule contrattuali alternative, quali il comodato d'uso.

Pertanto, non si può escludere che ulteriori enti si avvalgano di immobili destinati ai servizi sociali, pur non essendone proprietari, e che tali situazioni non siano state dichiarate nel questionario. Così come, viceversa, non si può escludere che alcuni enti abbiano omesso di indicare immobili di proprietà che, pur presenti nel loro patrimonio, non risultano attualmente destinati all'espletamento di servizi sociali alla persona.

- **Sezione 5: Risorse umane.**

In questa sezione del questionario, sono state richieste informazioni riguardo all'organico effettivamente al servizio degli enti, con particolare riferimento al numero di dipendenti, distinguendo tra contratti a tempo determinato e indeterminato. È stata inoltre richiesta la specifica del contratto collettivo applicato (CCNL), prevedendo in anticipo le categorie del Comparto funzioni locali e del

Comparto sanità, ma lasciando la possibilità di aggiungere e specificare eventuali altri tipi di contratto applicati.

Successivamente, è stata avanzata la richiesta di indicare il numero di risorse umane impiegate con altre tipologie contrattuali, nonché il numero di persone che, pur non essendo dipendenti subordinati dell'IPAB o ASP ed essendo impiegate, a titolo esemplificativo, da enti del Terzo Settore (ETS) o da altri soggetti, risultano comunque incaricate dall'ente per l'erogazione dei servizi previsti dalla propria attività statutaria.

- **Sezione 6: Integrazione nel sistema dei servizi.**

Nella sesta sezione, l'obiettivo è stato quello di valutare l'integrazione delle IPAB e delle ASP nel sistema dei servizi sociali, con particolare riferimento alle attività svolte nell'ultimo triennio. I quesiti posti riguardavano la partecipazione dell'ente alla programmazione locale dei servizi, l'attivazione di progetti di servizio civile, la partecipazione a progetti finanziati con fondi dell'Unione Europea, nonché la gestione di beni confiscati alla criminalità organizzata.

In seguito, è stato chiesto se l'ente avesse sottoscritto accordi di cooperazione con altre amministrazioni pubbliche, con enti locali, con altre IPAB o ASP, o con enti del Terzo Settore (ETS), e, in caso affermativo, di specificare il numero di tali accordi.

- **Sezione 7: Buone pratiche.**

Nella settima e ultima sezione, è stato richiesto di segnalare eventuali buone pratiche (progetti sperimentali, servizi di rete, attività caratterizzate da elementi di innovazione, ecc.) che l'ente avesse implementato, sia in modo consolidato che sperimentale. Tali pratiche, se ritenute significative, dovevano essere segnalate con l'obiettivo di favorirne l'ampliamento dell'applicazione e la possibile implementazione anche presso altri enti.

L'analisi condotta ha consentito di ricavare indicazioni sostanzialmente attendibili su un numero significativo di enti (374 su un totale di 578 enti censiti, pari al 64,7%). Infatti, alle 223 risposte pervenute al questionario somministrato dal CNEL si aggiungono ulteriori 151 enti, per i quali è stato possibile reperire informazioni attraverso fonti alternative, in particolare mediante il ricorso a documentazione regionale e la consultazione dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO).

Ciò ha reso possibile, con riferimento ad alcuni ambiti – come la dotazione organica di personale – l'elaborazione di proiezioni ragionevolmente attendibili sull'entità del fenomeno IPAB e ASP in una prospettiva più generale. In altri ambiti, tuttavia – quali la consistenza del patrimonio immobiliare o delle rendite finanziarie – la presenza di dati talvolta incompleti, non omogenei, caratterizzati da un grado di affidabilità variabile e, in parte, presumibilmente imprecisi, non ha consentito di effettuare un'analisi quantitativa e

qualitativa compiuta e pienamente attendibile, in grado di descrivere in modo esaustivo e generalizzabile il fenomeno su scala nazionale. L'indagine ha infatti consentito di acquisire una più approfondita consapevolezza dello stato dell'arte e del grado di completezza del patrimonio informativo detenuto dalle Regioni e dalle Province autonome, risultato, in taluni casi, puntuale e adeguato, in altri, invece, lacunoso e disomogeneo.

Come verrà più dettagliatamente approfondito nei paragrafi seguenti, è opportuno specificare che la raccolta delle risposte potrebbe essere stata soggetta a distorsioni, le quali potrebbero aver favorito una maggiore partecipazione da parte di alcuni enti o di specifiche aree geografiche rispetto ad altre. A titolo esemplificativo, l'elevato numero di risposte pervenute dalla Regione Veneto — oltre che riflesso della significativa presenza di enti nel territorio e del ruolo rilevante che le IPAB rivestono nel sistema socioassistenziale regionale — risulta essere stato chiaramente influenzato anche dalla collaborazione offerta al CNEL da parte della Regione del Veneto e dell'Unione Regionale Istituti per Anziani della Regione Veneta (U.R.I.P.A.). Questi soggetti, infatti, hanno fornito contatti aggiornati e informazioni utili, e in alcuni casi hanno anche promosso direttamente la partecipazione alla compilazione del questionario.

D'altro canto, in altre regioni l'attività di raccolta dati si è rivelata decisamente più complessa e frammentata. È il caso, per esempio, del Piemonte e, ancor più marcatamente, della Sicilia. Si consideri che, su 128 enti siciliani censiti, soltanto 4 hanno risposto al questionario CNEL, pari a circa il 3% del totale. Alla luce di questa significativa carenza informativa, si è ritenuto necessario integrare i dati ricorrendo a fonti alternative.

Proprio alla luce di ciò, si è deciso di ricorrere al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ovvero il documento unico di programmazione e *governance* delle pubbliche amministrazioni, da approvarsi annualmente entro il 31 gennaio dell'anno successivo al triennio di riferimento, che garantisce un certo livello di trasparenza informativa.

Pur non essendo un documento esaustivo, né in grado di restituire tutte le informazioni che sarebbero state raccolte attraverso il questionario - considerando peraltro che gli enti con meno di 50 dipendenti possono adottarne una versione semplificata — il PIAO si è rivelato comunque uno strumento utile per ricostruire, con sufficiente precisione, la dotazione del personale, e in alcuni casi anche la consistenza del patrimonio e delle rendite, di ulteriori 134 enti censiti che non avevano partecipato alla rilevazione tramite questionario.

Infine, è stato possibile acquisire le informazioni relative alla dotazione organica di ulteriori 17 enti con sede in Sicilia, grazie ai dati trasmessi direttamente dalla Regione Siciliana in merito agli enti che hanno presentato istanza di contributo ai sensi del D.D.G. n. 1832-S9 del 5 luglio 2024, recante "Decreto di indizione dell'Avviso alle IPAB per la concessione del contributo ex art. 1 L.R. n. 71/1982 anno 2024".

## Sezione 1 – Il contesto storico

### 1.1 Da Opere pie ad IPAB: evoluzione normativa e ruolo sociale

Notoriamente, le IPAB rappresentano nella storia delle politiche sociali dell'Italia la prima forma organizzata di risposta ai bisogni sociali concepita dall'allora Stato liberale e monarchico in una fase di profonda trasformazione come quella a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento.

Non è un caso che la Legge n. 6972 del 17 luglio 1890 voluta da Francesco Crispi sia stata ribattezzata all'epoca la "Grande Riforma". La normativa introdotta con la citata Legge 6972 del 17 luglio 1890 e il relativo regolamento attuativo di cui al Regio Decreto 5 febbraio 1891, n. 99, seppur con modifiche marginali adottate tra le due guerre, è rimasta sostanzialmente inalterata fino al 2000, anno di approvazione della legge di riforma dei servizi sociali (legge n. 328/2000) che all'art. 10 prevedeva l'adozione di un decreto legislativo di riforma delle IPAB e della loro trasformazione in Aziende Pubbliche di Servizio alla Persona (ASP) ovvero di soggetti di diritto privato senza scopo di lucro<sup>1</sup>.

Si tratta quindi di un processo storico di grande rilevanza, il quale, ben lungi dal limitarsi a valutazione di ordine tecnico-giuridico, scaturisce da precise scelte di natura politica e istituzionale, connesse al particolare clima storico della seconda metà del XIX secolo e volte a costituire le premesse per la costruzione di un moderno sistema assistenziale pubblico. Questo processo ha avuto profonde implicazioni a livello sociale ed economico, che hanno in parte lasciato segni duraturi rinvenibili nell'attuale sistema di *welfare*.

Come già evidenziato dall'allora Ministro dell'Interno Nicotera nella relazione al progetto di "Riforma della legge sulle istituzioni di beneficenza", presentata il 1° dicembre 1877: «È costume di molti chiamare private le istituzioni di beneficenza perché fondate in origine da privati benefattori: onde ne traggono la necessità di rispettare le fondazioni anche nei più minuti particolari; anche quando il rispetto a queste fondazioni, per le mutate circostanze, riesce di pregiudizio allo scopo medesimo che i privati benefattori intendevano raggiungere. Ma nulla di più erroneo. Le istituzioni di beneficenza provvedono a necessità pubbliche, disimpegnano a pubblici servizi, i quali diversamente dovrebbero essere a carico della società, dei Comuni, delle Province e dello Stato (...). D'altra parte, la legge - col riconoscere nelle istituzioni di beneficenza la personalità civile - ne assicura la esistenza (...). Che ne sarebbe del patrimonio della beneficenza, se considerato come cosa privata si regolasse soltanto coi principi del Codice civile, come avviene per il patrimonio dei privati cittadini? Abbandonato alla buona fede e alla irresponsabilità dei suoi amministratori, esso non reggerebbe all'urto dei secoli, alla ingordigia delle passioni».

---

<sup>1</sup> Tale possibilità scaturiva dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1988 con la quale veniva stabilita l'incostituzionalità dell'art. 1 della Legge Crispi nella parte in cui si stabiliva l'obbligatorietà dell'assunzione della personalità giuridica di diritto pubblico per le IPAB aventi origine o carattere privatistico.

L'esigenza di mettere finalmente ordine nella vasta mole di "Opere pie", che la "carità" dei cittadini aveva accumulato nei secoli, era infatti all'ordine del giorno fin dai tempi della Unità d'Italia.

Il primo difficile tentativo di disciplinare unitariamente le organizzazioni di beneficenza, prive di un modello gestionale chiaro e univoco, trovò parziale attuazione in Italia con la legge n. 753 del 3 agosto 1862<sup>2</sup>, che estendeva le norme già in vigore nel Regno Sardo e sottoponeva queste istituzioni assistenziali al controllo dello Stato.

La "Legge Rattazzi", così ribattezzata dal nome dell'allora Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Urbano Rattazzi e chiamata "gran legge" all'atto della sua approvazione, rappresentava il primo provvedimento statale che interveniva a regolamentare e limitare l'assoluta libertà delle Opere pie, definite quali *"istituti di carità e beneficenza aventi in tutto o in parte per fine di soccorrere alle classi meno agiate, tanto in istato di sanità che di malattia, di prestare la loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere"*. Dopo la classificazione del concetto stesso di Opere pie, la legge affrontava la problematica generale della gestione, del regime economico, della contabilità, dell'organo che doveva esercitare su di esse la tutela e dell'ingerenza governativa nel loro normale funzionamento. Le norme tentarono sostanzialmente di mettere ordine in una materia complessa, in un contesto in cui le Opere pie venivano frequentemente criticate per configurarsi come un vero e proprio "Stato nello Stato", caratterizzato da privilegi consolidati e da pratiche clientelari. Numerose di questi enti percepivano, inoltre, canoni di locazione da amministrazioni comunali prive di proprie strutture di ricovero.

Nonostante i buoni propositi, la Legge "Rattazzi" – anche per oggettive carenze<sup>3</sup> – non riuscì però ad imprimere quella radicale riforma che gli ambienti liberali auspicavano, tanto che, oltre alle ripetute iniziative parlamentari e governative per l'avvio di ulteriori riforme, nel 1880 venne costituita una specifica commissione di inchiesta.

Istituita con Regio Decreto del 3 giugno 1880, la commissione reale di inchiesta sulle Opere pie lavorò per nove anni, con due direttive di indagine: il censimento delle Opere pie esistenti e l'individuazione dei criteri di gestione e di erogazione dei fondi. Voluta e promossa dal Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Agostino Depretis, dopo

---

<sup>2</sup> Promulgata da Vittorio Emanuele II e ripartita in sette titoli, per complessivi 38 articoli, fu integrata da un apposito regolamento approvato a sua volta con regio decreto n. 1007 del 27 novembre 1862.

<sup>3</sup> La Legge istituiva all'articolo 26, una Congregazione di carità presso ogni comune del Regno per amministrare i beni donati dai cittadini abbienti e gestire direttamente le opere pie senza amministratori; ma tale istituzione, i cui componenti in maggioranza erano eletti dal Consiglio comunale, finì per accentuare il carattere "localistico" del sistema, assegnando alle amministrazioni comunali e provinciali un ruolo di controllo e di gestione che determinò favoritismi e clientelismi. Inoltre, le norme, pur indicando i principali fini per le opere pie, tra i quali troviamo "il soccorso alle classi meno agiate, il prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione", continuarono a garantire a questi organismi piena libertà d'azione e indipendenza. In sostanza, nonostante gli obblighi per le opere pie di compilare bilanci, statuti, registri e documentazione utile a identificare il patrimonio dell'ente, questi organismi rimasero nella condizione della loro istituzione e furono frequenti i casi di malaffare. La legge non intervenne nemmeno sulla loro classificazione giuridica: gli organismi continuarono ad operare in regimi misti di diritto pubblico e privato e di rendite sia di carattere fondiario sia da sussidi pubblici.

alcuni tentativi di riforma andati a vuoto (tra cui quello già citato del Ministro dell'Interno Nicotera), la commissione venne composta da personalità di rilievo, tra cui Cesare Correnti, e Luigi Luzzati, futuro Presidente del Consiglio.

Le relazioni dei lavori ed il compendio dei risultati furono raccolti in nove volumi. Su invito della commissione reale, la Direzione generale di statistica predispose un accurato questionario da far pervenire a tutte le Opere pie il cui controllo in loco fu affidato a ben 232 comitati locali, col compito di verificare le dichiarazioni redatte dagli amministratori delle Opere pie sottoposte al censimento. I dati, infine, vennero elaborati e raggruppati in tabelle riassuntive che tracciano il quadro *«più preciso possibile»* del *«patrimonio dei poveri»*.

Fin dalle prime sedute, la commissione poté accertare forti resistenze da parte delle Opere pie interessate all'indagine. *«I mali e i disordini dell'amministrazione delle Opere pie – si legge nella Relazione - sono piuttosto sentiti, e indovinati, e deplorati, e esagerati che misuratamente conosciuti»*. Per questo, l'inchiesta tocca *«fatti amministrativi tanto vari e spesso tanto restii a pubblica confessione»*; tanto che *«debbono supporsi, anche per ammonimento della opinione pubblica [...], molte inesattezze e mancanze»*.

Il lavoro si svolse quindi *«superando colla pertinacia l'indifferenza degli uni, il malvolere degli altri, la lentezza di tutti»*. *«Raramente, ed in special modo per ciò che si riferiva alla materia dei bilanci, le notizie date furono complete, o persuasero della loro esattezza, ed assai di frequente invece mancava perfino ogni risposta»*.

L'inchiesta *«trovò ostacoli grandissimi nella ignoranza assoluta degli amministratori dei piccoli enti, sparsi nelle più piccole e più remote e meno colte borgate d'Italia; nella mala fede di alcuni, che 28 temono la luce del giorno rivelatrice di inganni; nel disordine amministrativo di tutti gli uffici»*. Proprio per questo nella relazione finale della Commissione, presieduta dal Senatore Cesare Correnti, furono approfonditamente precisate le violazioni della legge e venne auspicata la istituzione di un servizio di ispezione ordinaria e straordinaria sulle Opere pie, con la seguente motivazione: *«La necessità di questo servizio sorge evidentissima dalle indagini che noi abbiamo praticate, dalle quali apparisce che i disordini nascono assai meno dai difetti della legge, che dalla sua scarsa e inefficace osservanza»*.

Grazie a questa imponente attività di censimento, tra il 1880 e il 1888 furono rilevate complessivamente 21.819 Opere pie presenti in Italia. Tra queste si contavano 2.770 istituzioni dedicate al culto o al culto e alla beneficenza, 1.923 enti destinati ai sussidi dotali, 257 conservatori, ritiri o convitti finalizzati al recupero morale delle donne "cadute", 823 ospedali, 13 istituti per sordomuti e 2 per ciechi. Inoltre, vi erano numerosi ritiri, ospedali, scuole, asili infantili, ospizi di maternità, manicomi, case di rieducazione per minorenni "traviati", nonché un consistente numero di Monti (Monte di Pietà, Monte dei Paschi, Monte di Maritaggio, ecc.), ossia istituti di credito. Dall'inchiesta emerse un'ingente quantità di risorse private, immobili e mobili, frutto di donazioni, lasciti ereditari, doti per monacazione, e simili, in gran parte gestite dalla Chiesa. La Commissione denunciò anche

*“gli abusi troppo frequenti per i quali la legge non dava né una efficace prevenzione, né i mezzi di una giusta riparazione” e “le rendite colossali che si spendevano senza una vera pratica utilità per la popolazione sofferente”.*

Di pari passo con i lavori della commissione, proseguiva l'attività parlamentare sino a giungere finalmente alla legge organica del luglio 1890, non senza polemiche e sussulti degli schieramenti politici: *“Un compromesso tra l'intervento diretto dello Stato per una completa riorganizzazione della materia in cui la pubblica amministrazione risultasse guida, e la libertà assoluta delle Opere pie, arbitre dei loro immensi patrimoni”.*

Fu Francesco Crispi, Presidente del consiglio e Ministro dell'interno, a realizzare finalmente la seconda riforma delle Opere Pie, varando la legge n. 6972 del 17 luglio 1890. Nella relazione allegata al progetto di legge presentato al Senato nel dicembre 1889, Crispi fece appunto riferimento ai risultati della commissione reale, evidenziando il *“disordine che si fece strada nella amministrazione delle Opere pie e che la legge era impotente a frenare”*, *«gli abusi troppo frequenti per i quali la legge non dava né una efficace prevenzione né i mezzi di una giusta riparazione”*, le *“rendite colossali che si spendevano senza una vera, pratica utilità per la popolazione sofferente”.*

Come visto, già il ministro dell'interno Nicotera, nella relazione al suo progetto di legge sulle Opere pie (1877), aveva sottolineato l'esistenza delle *“più viete ed inutili istituzioni”*. E, in allegato, il direttore capo della divisione Opere pie del Ministero aveva aggiunto: *“Nei piccoli Comuni [...] troviamo le forme più viete, più assurde e per ciò stesso più inutili, sotto le quali possa manifestarsi la beneficenza elemosiniera. Dalla distribuzione di pane, di vino, di sale, non quando lo richiede il bisogno, ma nelle epoche determinate dal fondatore, sino alla concessione di un lauto banchetto nel dì di Pasqua a dodici poverelli del paese, in commemorazione di una cena religiosa, e forse colla mistica cerimonia della lavanda dei piedi. Può languire nel frattempo di stenti e d'inedia un cittadino lungo la pubblica via; possono rigurgitare le casse dell'Opera pia; il cittadino muoia [...] od attenda pazientemente il giorno di Natale o di Pasqua, nei quali per volontà del fondatore deve essere fatta la distribuzione dei soccorsi!”.*

Le disposizioni introdotte dalla legge Crispi<sup>4</sup>, completate dall'apposito Regolamento, adottato con Regio Decreto 5 febbraio 1891, n. 99, consentirono una sostanziale regolarizzazione dell'amministrazione delle Opere pie. Per la prima volta vennero sancite le responsabilità degli amministratori e definiti in modo rigoroso i casi di incompatibilità.

---

<sup>4</sup> Altre caratteristiche salienti della legge n. 6972 del 1890 riguardarono l'assegnazione dei patrimoni e dei relativi redditi esclusivamente a favore delle persone e dei nuclei familiari in gravi condizioni socioeconomiche, nonché l'impossibilità di utilizzare i beni mobiliari e immobiliari per la copertura delle spese di gestione. Inoltre, il provvedimento introdusse il divieto al personale ecclesiastico di far parte dei Consigli di amministrazione, riservati ai soli rappresentanti dei benefattori e degli enti locali. Come ebbe a dire Crispi nella relazione introduttiva al disegno di legge presentato il 18 febbraio 1889 alla Camera: *“Non si può riconoscere un carattere di utilità pubblica in enti che, salvo poche eccezioni, hanno per fine lo spettacolo di funzioni religiose causa ed effetto di fanatismo e di ignoranza, di regolare il diritto di precedenza nelle processioni, di difendere le prerogative di un'immagine contro un'altra, di stabilire l'ora ed il modo delle funzioni, di regolare il suono delle campane”.* Ciò comporterà l'estinzione di moltissime opere pie e la conseguente devoluzione del loro patrimonio ad altre forme di assistenza quali l'infanzia abbandonata, l'istruzione e l'avviamento professionale.

Furono inoltre potenziati e resi maggiormente efficaci gli uffici di tutela e sorveglianza. L'autorità tutoria assunse direttamente l'obbligo di ridurre, nell'esame dei bilanci preventivi, le spese eccessive di amministrazione e di personale. Fu inoltre vietato alla Congregazione di Carità di concedere, con i fondi propri o di istituzioni da essa amministrate, pensioni vitalizie, assegni continuativi o elargizioni periodiche a persone non invalide. Tra i punti qualificanti della riforma fu infine previsto l'obbligo di sottoporre all'approvazione dell'autorità tutoria anche i bilanci preventivi delle Opere pie, precedentemente esclusi da tale obbligo. Infine, venne accolto dal legislatore il *"voto pressoché generale"* di concentrare o unificare le *"amministrazioni di beneficenza che non fossero di grande entità o non avessero scopi speciali"*. *"Col concentramento nella congregazione di carità si rivendica al potere civile tutta intera la materia della beneficenza - sottolineò Crispi, dopo il voto della Camera - si pone finalmente un termine alle amministrazioni, per verità più numerose che importanti, le quali sono alla balia di persone singole, non controllate, non responsabili e che forse faranno il debito loro bene o male, ma che per quanto sappiamo, possono anche non farlo; si sostituiscono a molti enti piccoli e deboli pochi istituti; s'introduce nella gestione una notevole economia"*.

Passando dalla beneficenza, tipica del solidarismo laico e cattolico, all'assistenza, la legge Crispi costituì quindi le premesse perché lo Stato assumesse un ruolo da protagonista nelle politiche sociali, perlomeno a livello teorico, tenuto conto delle numerose problematiche rispetto all'effettiva attuazione della legge, in un contesto caratterizzato dallo scarso coordinamento tra le varie amministrazioni e dalla eccessiva lentezza di tutti i servizi di competenza della beneficenza statale, con il prevalere di consorzierie e particolarismi.

La regolamentazione crispina diede infatti luogo ad accanite opposizioni provenienti *in primis* dagli amministratori degli enti trasformati o soppressi, spesso coincidenti con la classe dirigente locale, nonché da tutti coloro che credevano che l'autonomia delle Opere Pie fosse intoccabile per il benessere delle stesse istituzioni e dai cattolici che contestavano la laicizzazione della beneficenza e la sua *"nazionalizzazione"*, vista quale futura causa scatenante dell'inaridirsi di legati e lasciti derivanti dalla carità privata.

Forti dell'equazione storica che commisurava la pratica caritativa al sentimento religioso, le autorità ecclesiastiche protestarono contro la conversione e del fine e la concentrazione nella congregazione di carità che lo Stato impose alle istituzioni con uno scopo esplicitamente religioso come evidenziato da numerosi periodici cattolici quali *"La Civiltà Cattolica"*, *"L'Osservatore Cattolico"* e *"La Voce della Verità"* protagonisti di vere e proprie campagne di stampa contro l'applicazione della Legge Crispi.

Nonostante le premesse di una forte volontà governativa, l'applicazione della Legge Crispi non avvenne in maniera uniforme e rapida sull'intero territorio nazionale sia per le resistenze da parte degli stessi istituti di beneficenza che per la successiva legiferazione da parte del Governo, che adottò una serie di leggi e provvedimenti *ad hoc* sull'assistenza e la

beneficenza, quale quella adottata per Roma, spesso vanificando l'attività di coordinamento e di indirizzo a livello centrale e provinciale.

Inoltre, come ben evidenziato nelle periodiche relazioni delle Prefetture, gli istituti di beneficenza continuarono ad agire in perfetta solitudine fra loro, quindi in modo non solo indipendente ma spesso anche contrario. Da ciò derivavano duplicazioni e lacune nell'erogazione della beneficenza da parte di uno stesso Comune, che spesso ne compromettevano l'efficacia, e che non furono eliminate nemmeno dalle successive riforme adottate dal Governo Giolitti. Fu infatti il Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Giovanni Giolitti che a quasi quindici anni dalla sua approvazione volle integrarla e potenziarla con la cosiddetta "legge Giolitti" del 18 luglio 1904<sup>5</sup> attraverso l'istituzione di apposite Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza (mutuate dall'esperienza positiva dei Consigli provinciali sanitari e scolastici) e un Consiglio superiore istituito presso il ministero dell'Interno. Anche in questo caso alla base della legge erano motivazioni e preoccupazioni eminentemente politiche, volte a efficientare il sistema di assistenza sociale che vedeva la sua articolazione principale nelle Opere Pie rispetto alle nuove ed emergenti necessità derivanti dal processo di industrializzazione e inurbamento del Paese, a partire dalle grandi aree dell'Italia settentrionale.

Il combinato disposto della Legge Crispi con la riforma adottata da Giolitti, in sostanza, affermò in maniera chiara, ma non assoluta, il ruolo accentratore dello Stato. Sebbene mai integralmente esercitato e viepiù caratterizzatosi per varie ragioni piuttosto come potenziale velleità, l'intendimento statale fu percepito e trattato come una inaccettabile "ingerenza", provocando reazioni e ostruzionismi da parte delle opere pie ed alimentando ulteriori problemi di conflittualità, accentuati dall'inerzia dell'amministrazione statale e dallo scarso impegno economico da parte dello Stato. Criticità e problemi che, rimasti allo stato endemico di una resistenza passiva all'innovazione introdotta dalla Legge Crispi, sfociarono in una drammatica emergenza nel periodo bellico, quando le opere pie entrarono in una fase di grave crisi finanziaria.

Le necessità imposte dallo scoppio della Prima Guerra Mondiale e dal successivo intervento italiano sul cosiddetto "fronte interno" comportarono infatti una improvvisa accelerazione nei processi di modernizzazione del sistema della beneficenza pubblica avviato con la legge del 1890.

Con una serie di provvedimenti di revisione della Legge lo Stato assunse necessariamente una diretta responsabilità nell'erogazione di alcune prestazioni sociali, intervenendo sugli ordinamenti amministrativi delle Opere Pie per renderli più semplici e più efficienti e promuovendo nuove forme di beneficenza statale.

---

<sup>5</sup> Il regolamento per l'attuazione della legge Giolitti impose ad esempio alle Congregazioni di carità di annotare su un registro i dati dei minori assistiti e di trasmetterli alle Commissioni provinciali, agevolandole così nel difficile compito della vigilanza.

L'ingresso dell'Italia nel conflitto mise contestualmente in luce anche l'intrinseca debolezza del sistema della beneficenza pubblica, evidenziandone le carenze legislative, l'inefficienza amministrativa e la crescita abnorme delle spese di amministrazione e di personale. In questo senso, anche le ulteriori riforme adottate dal Governo Giolitti nel 1904 mediante l'istituzione di apposite Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza e la previsione di federazioni facoltative tra istituti di beneficenza similari, non risultarono in alcun modo decisive in termini di incremento di efficacia e quantità degli interventi assistenziali.

Lo stato di guerra provocò poi – come evidenziato - un enorme aumento dei prezzi dei generi di prima necessità e un generale indebolimento della situazione finanziaria degli istituti di beneficenza, che a sua volta fu causa di notevoli difficoltà nell'erogazione dell'assistenza in presenza dell'aumento esponenziale degli orfani e in generale del numero di poveri.

Mentre la guerra scompaginava la vita di molti bambini e fanciulli, il governo decise quindi di creare una *“Cassa nazionale di sovvenzioni per istituzioni ed opere di assistenza e beneficenza pubblica”*; di destinare il reddito netto delle Opere Pie dotali e dei lasciti dotali a favore dell'infanzia e degli orfani di guerra; e di obbligare tutti gli enti aventi per scopo il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei minori, nei limiti dei loro mezzi, a ricoverare ed assistere i figli di *«coloro che avevano immolato la vita per una più grande Italia»*, che erano designati dai Comitati provinciali in forza della legge 18 luglio 1917. A favore dei figli dei caduti in guerra, lo Stato destinò i proventi di qualunque pubblicità su carta o presente nei locali occupati dalle amministrazioni governative; creò il Comitato nazionale per la protezione e l'assistenza agli orfani di guerra; ed istituì un ufficio specifico nell'ambito della Divisione III della Direzione generale dell'Amministrazione civile. Il Ministero dell'Interno, inoltre, stanziò nel suo bilancio un fondo per gli orfani di guerra ed ordinò agli uffici comunali di compilare un loro schedario anagrafico per consentire ai Comitati di risalire alle posizioni giuridico-economiche di ciascun bimbo e di intervenire con prontezza nei casi più urgenti.

Lo scompaginamento e la crisi del sistema delle opere pie innescato dagli sconvolgimenti sociali ed economici derivanti dalla Prima Guerra Mondiale orientarono il Governo, anche in linea con la mutata situazione politica, verso un netto potenziamento delle funzioni di vigilanza e intervento in capo alle Prefetture, prevedendo competenze precise sia in ordine all'ammissione che alla revoca degli amministratori delle Congregazioni di Carità, sulla promozione di federazioni fra le istituzioni di beneficenza pubblica di una Provincia, sulla richiesta di intervento delle istanze di ricovero e di sussidio e della protezione dell'infanzia abbandonata.

Provvedimento ancora più radicale fu poi il decreto 26 aprile 1923 con il quale il Ministero dell'Interno dispose lo scioglimento di tutte le istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti in uno stesso Comune assegnandone la gestione a speciali commissari o commissioni, incaricati di riformare gli statuti e i gruppi d'amministrazione delle Opere Pie per

coordinare l'azione degli istituti alle urgenze della pubblica beneficenza e per ridurre soprattutto le spese di gestione<sup>6</sup>.

Il processo di ulteriore accentramento burocratico della gestione delle Opere Pie venne poi formalizzato e reso strutturale con il Regio Decreto n. 2841 del 30 dicembre 1923 che abrogò i comitati provinciali introdotti nel 1904 dalla legge Giolitti e aggiornò gran parte delle disposizioni della legge Crispi. Di particolare rilievo e non solo nominale fu la scelta di mutare la denominazione delle ex Opere Pie da "Istituzioni pubbliche di beneficenza" in "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" (IPAB), avviando una revisione degli statuti volta ad inserire in maniera sistematica negli organi di amministrazione la presenza di rappresentanti del Ministero dell'Interno e dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e l'infanzia e sostituendo la designazione dei rappresentanti dei comuni con quella di componenti designati dalle Congregazioni di Carità (successivamente trasformate negli ECA). All'attività di strutturale rivisitazione degli statuti, si accompagnò poi un'azione pressante volta a orientare le ex Opere Pie verso processi di raggruppamento e fusione, in modo da costituire IPAB a carattere tematico, soprattutto nel settore dell'assistenza all'infanzia.

Nel 1937, con una ulteriore riforma legislativa vennero poi istituiti gli Enti comunali di assistenza (ECA) che assorbono le funzioni e i patrimoni non solo delle Congregazioni di Carità, ritenute ormai obsolete anche nelle denominazioni, ma anche degli Enti Opere Assistenziali<sup>7</sup> (EOA). Per legge, gli ECA dovevano occuparsi dell'assistenza all'infanzia abbandonata ma, in continuità con i compiti degli enti incorporati, esercitavano anche finalità di carattere generico, cioè soccorsi e/o prestazioni immediate e temporanee tanto in denaro quanto, se non soprattutto, in natura, come la distribuzione degli alimenti<sup>8</sup>.

L'istituzione degli ECA, pur con tutti i limiti evidenziati, rientrava in un più ampio progetto di ammodernamento e di razionalizzazione del sistema assistenziale italiano, volto a rimarcare la differenza tra beneficenza ed assistenza inaugurato e a valorizzare la funzione preventiva su quella caritativa<sup>9</sup>; e mirava anche ad annullare lo scarso, se non addirittura nullo, coordinamento delle attività assistenziali svolte da istituti obsoleti, dal PNF, dalle organizzazioni sindacali e da benefattori privati.

Il cambiamento istituzionale che condusse all'avvento della Repubblica e soprattutto all'adozione della Costituzione, introdusse irreversibili cambiamenti nel sistema delle IPAB.

<sup>6</sup> Un altro modo per recuperare denaro a vantaggio della beneficenza pubblica fu la trasformazione del fine delle Opere pie dotazioni per assistere soprattutto l'infanzia abbandonata, vittima della grande guerra, e i vecchi indigenti ed inabili al lavoro.

<sup>7</sup> Gli Enti Opere Assistenziali erano enti a "gestione speciale" del Partito nazionale fascista, presenti in ogni Comune e diretti dal segretario federale del partito.

<sup>8</sup> L'azione dell'ECA fu caratterizzata perciò da una singolare discrasia tra le attribuzioni derivanti dalla legge istitutiva dell'ente e le concrete prestazioni elargite dallo stesso. Questo stato di cose generò una profonda confusione, peraltro mai risolta, circa i reali ambiti di competenza dell'ECA. Più volte il Ministero dell'Interno invitò gli ECA a limitare la propria azione alle sole forme di assistenza generica, trasferendo alcuni trattamenti particolari, a partire proprio dall'assistenza all'infanzia, ad altre istituzioni e in primo luogo alle amministrazioni comunali. Ma il sostegno ai minori in stato di abbandono trovò invece largo spazio tra le prestazioni erogate da questi Enti.

<sup>9</sup> Di particolare rilievo l'introduzione della cosiddetta "addizionale ECA" pari al 2% sui tributi erariali, istituita con il R.D.L. 2145 del 30 novembre 1937, convertito con la l. 614 del 1938, allo scopo di concorrere alla realizzazione degli scopi sociali degli ECA.

Innanzitutto, oltre ad essere chiamate ad affrontare nuovamente una crisi economica e finanziaria legata ai postumi della Seconda Guerra mondiale, alla svalutazione monetaria e dei titoli di stato, di cui erano forti proprietarie, alla distruzione e al degrado del patrimonio immobiliare, alla totale inadeguatezza delle rette accordate dallo Stato rispetto al reale costo della vita, le IPAB passarono per la prima volta nella loro storia da una fase progressiva a una regressiva.

Le disposizioni della Legge Crispi che stabilivano l'obbligatorietà della costituzione in IPAB e quindi della veste giuridica pubblica per tutte le iniziative private aventi natura di assistenza e beneficenza, venivano infatti palesemente contraddette e rese inefficaci dall'articolo 38 della Costituzione, secondo cui l'assistenza privata diventava libera. Pur non palesandosi in maniera irreversibile fino alla sentenza emessa dalla Corte costituzionale nel 1988, tale innovazione giuridica poneva fine al processo virtuoso che aveva visto la costituzione di nuove istituzioni pubbliche di assistenza e l'incremento patrimoniale di quelle esistenti, a favore della nascita di realtà associative e di enti morali di diritto privato che si ponevano nello scenario dell'assistenza pubblica in modalità alternativa e concorrenziale.

È infatti dagli anni '50 in poi che inizia la curva discendente che caratterizzerà sempre più le IPAB, gravate oltre che da normative e regolamenti obsoleti, da un apparato burocratico centralizzato e caratterizzato da un approccio antiquato rispetto all'evoluzione delle politiche sociali innescata da esperienze e attività provenienti da quello che solo molti anni più tardi inizierà ad essere definito "terzo settore".

La progressiva destrutturazione della Legge Crispi trova poi una prima evidente traccia nella legge n. 195 del 12 febbraio 1968 recante "*Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera*", che in una prospettiva di progressiva riforma del sistema di sicurezza sociale, sottraeva alla giurisdizione della Legge Crispi tutte le istituzioni sorte, soprattutto ad iniziativa di privati, per l'assistenza ospedaliera<sup>10</sup>. Conformemente all'articolo 3 della legge veniva infatti stabilito che le IPAB preesistenti aventi finalità ospedaliera venivano ipso facto trasformati in enti ospedalieri, determinando l'impossibilità per le istituzioni aventi finalità ospedaliere di essere riconosciute come IPAB (se nuove) o di continuare a sopravvivere (se già esistenti) nel sistema della legge Crispi del 1890, dall'altro la possibilità per il futuro di istituire enti ospedalieri con personalità giuridica privata, essendo il settore dell'assistenza ospedaliera non più compreso, da quel momento, nel sistema delle IPAB.

La caratterizzazione delle IPAB quali "residui assistenziali" si accentua progressivamente negli anni Sessanta per esplodere poi negli anni Settanta in concomitanza con i processi di

---

<sup>10</sup> Cfr. articolo 3 della legge che recita: "*Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e gli altri enti pubblici che, al momento di entrata in vigore della presente legge, provvedono esclusivamente al ricovero ed alla cura degli infermi, sono riconosciuti di diritto enti ospedalieri. Sono pure costituiti in enti ospedalieri tutti gli ospedali appartenenti ad enti pubblici che abbiano come scopo oltre l'assistenza ospedaliera anche finalità diverse. Ai fini del trattamento tributario gli enti ospedalieri sono equiparati all'amministrazione dello Stato.*".

riforma del sistema delle autonomie locali, del diritto di famiglia e dell'assistenza sociale, in particolare di minori e di persone con disabilità.

Gli istituti pubblici di assistenza e beneficenza che si caratterizzano sempre più come istituti di ricovero a carattere residenziale, continuano infatti ad offrire modelli di assistenza superati dall'evoluzione sociale, concepiti in chiave autarchica e isolazionista, scollegandosi così dalla rispondenza a bisogni effettivi e di prossimità territoriale che erano stati alla base della loro nascita e del loro sviluppo, fino a diventare oggetto di numerose campagne di stampa e iniziative pubbliche<sup>11</sup> legate ad inefficienze, clientelismi, maltrattamenti.

Negli anni Settanta si verificano inoltre due ulteriori e fondamentali cambiamenti di natura istituzionale. Si comincia nel 1972, quando nell'ambito del processo di costituzione e sviluppo delle Regioni avviato nel 1970 con le prime elezioni, il Ministero dell'Interno con il DPR 9 gennaio 1972, n. 9, procede al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale.

Con questo provvedimento si chiudeva una vera e propria fase storica che dal 1862 e soprattutto dal 1890, con l'approvazione della Legge Crispi, aveva visto la Divisione V del Ministero dell'Interno e successivamente la Direzione generale sull'assistenza e la beneficenza pubblica, assumere il ruolo chiave nella governance delle IPAB, esplicata in maniera capillare sul territorio attraverso le rispettive Prefetture. A questo sistema, che seppur in maniera burocratica aveva comunque assicurato un flusso informativo e un impulso omogeneo a migliaia di istituzioni – il Ministero dell'Interno ne censiva per l'appunto nel 1970 ancora oltre 9 mila – succedevano venti diversi sistemi, peraltro da costruire ex novo, il che comporterà l'avvio di divari crescenti e significativi nel successivo andamento delle IPAB a seconda del livello di efficienza organizzativa delle rispettive strutture regionali e ovviamente anche del diverso livello di attenzione istituzionale da parte dei decisori politici.

Il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, oltre a comportare l'avvio di numerose gestioni commissariali indotte dalle difficoltà nel rinnovo delle nomine degli organi di amministrazioni anche a causa di difformi interpretazioni sull'immediata applicazione del DPR 9/1972 rispetto agli statuti vigenti<sup>12</sup>, si concretizzò in una fase in cui – per le ragioni già elencate – il dibattito pubblico sull'attualità del sistema delle IPAB e sulla loro effettiva capacità di rispondenza alle nuove esigenze sociali correlate ai diversi modelli

---

<sup>11</sup> Per riassumere e comprendere il clima del periodo, cfr. Cfr. V. EMILIANI, *L'Italia mangiata*, Einaudi, Torino, 1977, cap. 4; M. TORTELLO, F. SANTANERA, *L'assistenza espropriata I tentativi di salvataggio delle IPAB e la riforma dell'assistenza*, Quaderni di Prospettive Assistenziali, Torino, 1982;

<sup>12</sup> Tale contenzioso arrivò in alcuni casi fino ad innescare un ricorso presso la Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 195 del 25 maggio 1987 riaffermò come *“secondo quanto risulta da una secolare elaborazione giurisprudenziale e come anche la dottrina più recente ha chiarito, caratteristica del regime giuridico delle IPAB è l'intrecciarsi di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni pubbliche. Da una parte, dunque, una supervisione statale e, dall'altra una larga autonomia funzionale, specie per quelle istituzioni non amministrate dagli ECA, incentrata sul rispetto della volontà dei fondatori, sul valore giuridico delle tavole di fondazione e sulla capacità statutaria riconosciuta alle istituzioni in parola. È stato così posto in risalto come questa autonomia funzionale sia estremamente incisiva nel campo della composizione degli organi e faccia assumere notevole rilievo ai caratteri originari delle istituzioni in parola”*.

assistenziali in via di affermazione, sollecitava Parlamento e Governo verso scelte radicali quali lo scioglimento e il passaggio di beni e attività agli enti locali.

Con la legge 22 luglio 1975, n. 382 il Parlamento delegava infatti il Governo a procedere al completamento del decentramento amministrativo dello Stato alle Regioni a Statuto ordinario già avviato con la Legge n. 281 del 1970, prevedendo anche il conferimento di specifiche funzioni ai comuni.

Con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante *“Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”*, venivano poi attribuite ai comuni le competenze in materia di beneficenza pubblica di cui agli articoli 22 e 23 del DPR, stabilendo all’articolo 25 che le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell’ambito regionale venissero trasferite ai comuni singoli o associati, sulla base e con le modalità delle disposizioni contenute nella legge sulla riforma dell’assistenza pubblica e, comunque, a far tempo dal 1° gennaio 1979.

A seguito dell’accentuato dibattito innescato da campagne giornalistiche e iniziative pubbliche che rivendicavano tale scelta sulla base di un utilizzo a fini politico-religiosi delle IPAB, veniva altresì stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri nominasse una commissione<sup>13</sup> *“avente il compito di determinare, entro un anno dalla nomina, l’elenco delle I.P.A.B. - Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che sono da escludere dal trasferimento ai comuni in quanto svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa”*<sup>14</sup>.

Lo stesso articolo disponeva anche lo scioglimento e il trasferimento ai comuni degli ECA, stabilendo che le attribuzioni degli enti comunali di assistenza, nonché i rapporti patrimoniali ed il personale, venissero trasferiti ai rispettivi comuni entro e non oltre il 30 giugno 1978. Nel frattempo, le regioni avrebbero dovuto determinare con proprie leggi le norme sul passaggio del personale, dei beni<sup>15</sup> e delle funzioni dei disciolti enti comunali di assistenza ai comuni, nel rispetto dei diritti acquisiti dal personale dipendente.

---

<sup>13</sup> La Commissione era composta da quattro rappresentanti delle regioni, quattro dell’ANCI - Associazione nazionale dei comuni d’Italia, tre dell’ANEA - Associazione nazionale fra gli enti comunali di assistenza ed un rappresentante dell’UNEBA - Unione nazionale enti di beneficenza ed assistenza.

<sup>14</sup> L’elenco avrebbe dovuto essere sottoposto all’approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre l’articolo prescriveva che *“ove, entro il 1° gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente quinto comma, la legge regionale disciplina i modi e le forme di attribuzione in proprietà o in uso ai comuni singoli o associati od a comunità montane dei beni trasferiti alle regioni a norma dei successivi artt. 113 e 115, nonché il trasferimento dei beni della I.P.A.B. di cui ai commi precedenti, e disciplina l’utilizzo dei beni e del personale da parte degli enti gestori, in relazione alla riorganizzazione ed alla programmazione dei servizi disposte in attuazione del presente articolo”*.

<sup>15</sup> Secondo le espresse prescrizioni del DPR 616/77 i beni degli ECA - Enti comunali di assistenza e delle I.P.A.B. di cui al presente articolo avrebbero dovuto conservare la destinazione di servizi di assistenza sociale anche nel caso di loro trasformazione patrimoniale. Tale disposizione fu invece largamente disapplicata, fino al punto che numerosi comuni nel tempo disposero finanche l’alienazione di tali beni senza applicare il relativo ricavato al perseguimento di scopi sociali o alla realizzazione di servizi socioassistenziali.

L'intenso dibattito scatenato dall'approvazione del DPR 616/1977 causava l'apertura della questione di legittimità costituzionale<sup>16</sup> del quinto comma dell'art. 25, per evidente contrasto con gli artt. 76, 77, primo comma, 117, 118, 38, ultimo comma, della Costituzione e dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni, recante "*Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*", che sottoponeva a regime pubblicistico tali istituti, per contrasto con l'art. 38, ultimo comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 173 del 30 luglio 1981, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, commi quinto e sesto, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 "*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*", nonché quella parziale dei commi settimo e nono dello stesso art. 25.

È interessante evidenziare come tra le motivazioni riportate nella sentenza sia sottolineato il fatto che dai lavori preparatori della legge n. 382 del 1975 non si traessero elementi di sostegno alla opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del D.P.R. n. 616 del 1977, emergendo anzi dati significativamente contrari. Innanzitutto – proseguiva la sentenza – non si rinveniva negli atti di entrambe le Camere, né in Commissione né in Assemblea, alcun cenno alla possibilità per il legislatore delegato di addivenire alla soppressione delle IPAB o di enti infraregionali con caratteristiche analoghe. Era poi degno di nota che gli autori di tutti i disegni e proposte di legge per la riforma dell'assistenza presentate dopo l'entrata in vigore della legge n. 382 del 1975 (con i più diversi intendimenti verso le IPAB: dal riordinamento alla soppressione) fossero partiti dal presupposto che le IPAB stesse, quanto alla loro sopravvivenza, non erano minimamente ricomprese nel raggio dei poteri conferiti al legislatore delegato. Inoltre, dalle relazioni dei presentatori non emergeva in alcun modo che si tendesse, esplicitamente o anche implicitamente, a revocare una delega accordata in parte qua con la legge n. 382 del 1975<sup>17</sup>. E non era senza significato – si aggiungeva – che le ultime quattro proposte di legge di cui si era fatto cenno fossero state presentate nel periodo febbraio-maggio 1977, quando il dibattito sull'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 aveva già trovato ampi sviluppi.

---

<sup>16</sup> "L'art. 25, quinto comma, del D.P.R. n. 616 del 1977, nel prevedere a sua volta il trasferimento di "funzioni, personale e beni" delle IPAB regionali in favore dei comuni, risulterebbe illegittimo, sotto almeno tre profili: perché la legge di delega, con riferimento ai comuni, non consentirebbe il trasferimento di funzioni in precedenza esercitate da enti con personalità giuridica autonoma (la qual cosa esplicitamente consente solo con riferimento alla regione) e perché non consentirebbe il trasferimento di qualsiasi funzione infraregionale ai comuni medesimi ma solo di funzioni aventi interesse esclusivamente locale. Il trasferimento previsto dalla legge n. 382 del 1975 dovrebbe intendersi infine, mancando esplicite disposizioni in senso contrario, riferito ai soli enti in rapporto strumentale rispetto allo Stato e non a tutti gli enti pubblici. Un trasferimento più ampio sarebbe, del resto, incompatibile con gli artt. 117 e 118 della Costituzione che si riferiscono alle attività qualificabili come "funzione amministrativa" esercitate in precedenza dallo Stato o, a tutto concedere, anche da enti strumentali ma non alle attività esercitate da enti autonomi che perseguono fini propri, pur quando sono dotati di personalità giuridica pubblica. Il trasferimento ai comuni delle IPAB contrasterebbe inoltre con il principio di libertà dell'assistenza privata enunziato dall'art. 38, ultimo comma, della Costituzione. Vero è che l'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 conferisce carattere pubblicistico, al fine di assoggettarlo ai controlli governativi, a qualunque istituto sia diretto a prestare ai poveri "assistenza, educazione, istruzione, avviamento a qualche professione, arte o mestiere"; ma il principio di libertà dell'assistenza privata esigerebbe, quanto meno, che non venissero alterati i caratteri essenziali dell'ente, pur pubblicizzato, quando questo sia sorto dall'iniziativa privata e sia alimentato con denaro privato. Ove questo limite non si ritenesse di poter affermare, la censura di costituzionalità verrebbe allora ad investire lo stesso art. 1 della menzionata legge n. 6972 del 1890, dato che lascerebbe alla beneficenza privata margini talmente ristretti (comitati temporanei di soccorso, fondazioni di famiglia) da non essere compatibili con l'affermata libertà della medesima".

<sup>17</sup> Camera dep., VII Leg., proposta Cassanmagnago ed altri, n. 19, art. 15; proposta Massari, n. 870, art. 5; proposta Lodi ed altri, n. 1173, art. 12; proposta Aniasi ed altri, n. 1237, art. 14; proposta Cassanmagnago, n. 1484, art. 13.

Se la sentenza della Corte Costituzionale da un lato confermava l'esistenza in vita delle IPAB, sottraendole all'assorbimento forzoso nei rispettivi comuni di riferimento, dall'altro evidenziava il dualismo concorrenziale con i comuni. Di conseguenza, si innescava un processo di divaricazione che poneva, per ragioni oggettive, le IPAB in una posizione di autoreferenzialità ed emarginazione rispetto al nascente sistema di programmazione e gestione del sistema dei servizi sociali, inducendo i comuni stessi ad orientare le politiche locali assistenziali verso la cooperazione sociale, il volontariato e il terzo settore in generale. Ulteriore conseguenza degli esiti di tale conflitto istituzionale erano anche le scelte assunte dai Comuni e dalle Regioni in ordine alla composizione degli organi di amministrazione delle IPAB, volte a considerarle non tanto quali soggetti attuatori, seppure in forma aggiuntiva e sussidiaria, delle politiche sociali locali, ma piuttosto quali meri proprietari di immobili da destinare a servizi sociali gestiti da soggetti terzi.

I successivi sviluppi sulla mancata approvazione della legge quadro sull'assistenza pubblica e le spinte da parte dei Comuni a pervenire comunque all'assorbimento delle IPAB resa impossibile dalla sentenza della Corte provocarono l'approvazione da parte delle singole Regioni di specifiche leggi regionali volte, oltre che a dirimere le pendenti questioni connesse all'estinzione degli ECA, a infrangere un principio cardine della Legge Crispi stabilito dall'articolo 70<sup>18</sup>, il divieto di estinzione, basato sull'obbligo di una trasformazione effettuata sulla base di un interesse attuale e durevole della beneficenza, connesso alle esigenze dei territori e fedele il più possibile alla originaria volontà dei fondatori.

Subito dopo l'emanazione della sentenza della Corte Costituzionale, infatti, numerose Regioni pervennero all'approvazione di leggi che, in deroga o meglio in evidente infrazione a quanto previsto dall'articolo 70 della Legge Crispi, introducevano il principio dello scioglimento delle IPAB, per le quali non fosse possibile dare corso alla trasformazione<sup>19</sup> prevista, dando il via a numerose estinzioni che anziché confluire nelle IPAB affini per scopi ed operanti nel medesimo territorio, ne depauperarono ulteriormente l'operatività e la presenza sociale, facendo al contempo affluire consistenti patrimoni ai rispettivi Comuni, in diversi casi poi oggetto di successive alienazioni o comunque non sempre vincolati (come previsto dalle stesse norme regionali) anche mediante il reinvestimento a scopi sociali delle

---

<sup>18</sup> "Le istituzioni contemplate dalla presente legge, alle quali sia venuto a mancare il fine, o che per il fine loro più non corrispondono ad un interesse della pubblica beneficenza, o che siano diventate superflue perché siasi al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto, sono soggette a trasformazione. La trasformazione deve esser fatta in modo che, allontanandosi il meno possibile dalla intenzione dei fondatori, risponda ad un interesse attuale e durevole della pubblica beneficenza nelle provincie, nei comuni o nelle frazioni di essi, cui l'istituzione trasformata era destinata; osservate, secondo i casi, le disposizioni degli art. 57, 58, 59, 60 e 61".

<sup>19</sup> Cfr. quanto stabilito dalla Regione Lazio con la legge regionale 11 maggio 1984, n. 19, recante "Norme di procedura per l'estinzione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e norme in materia di patrimonio e personale", il cui articolo 1, letteralmente recita: "Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza aventi sede ed operanti nel territorio regionale che si trovino nelle condizioni previste dall' articolo 70, primo comma, della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e cioè quelle per le quali sia venuto a mancare il fine o che per il fine loro più non corrispondano ad un interesse della pubblica assistenza e beneficenza o che siano diventate superflue perché siasi al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto, sono soggette a trasformazione secondo le norme e le procedure previste dalla richiamata legge n. 6972 del 1890. Le stesse istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, quando gli interventi di trasformazione di cui al comma precedente non siano esperibili per impedimenti oggettivi o perché non rispondenti all' interesse dell'assistenza sociale pubblica, possono essere dichiarate estinte secondo le procedure e le modalità fissate con la presente legge. Gli istituti di cui ai commi precedenti possono essere altresì applicati, con le stesse procedure, nei confronti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che non siano più in grado di perseguire gli scopi statuari perché in oggettive situazioni di non contingente mancanza di mezzi economici e finanziari."

relative rendite, alle finalità sociali originarie o in qualche modo conformi agli scopi statuari delle IPAB estinte.

Nel 1988 con la sentenza n. 396 del 24 marzo 1988 la Corte costituzionale dichiarò poi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge Crispi nella parte in cui non prevedeva che le IPAB potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora avessero tuttora i requisiti di una istituzione privata. Ad avviso della Corte, infatti, come peraltro riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza unanimi, *“la norma in questione aveva prodotto una generalizzata pubblicizzazione delle Istituzioni private, ciò discendendo dalla inequivoca intestazione della legge, dalla struttura e dalla disciplina ad esse imposta, dalla esplicita qualificazione loro attribuita”*.

Nella sentenza veniva evidenziato come *“il monopolio pubblico dell'assistenza esercitata dagli enti riconosciuti, così determinato, comprimerebbe perciò in modo consistente la libertà dei privati di contribuire all'assistenza predetta, in contrasto con l'opposto principio sancito dal precetto costituzionale invocato”*.

Dall'applicazione della nuova Sentenza della Corte costituzionale, derivò l'adozione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri del DPCM 16 febbraio 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”*.

Il decreto in questione, evidenziata la necessità di fornire direttive alle Regioni per consentire la “depubblicizzazione”, in via amministrativa, delle IPAB che avevano originariamente natura giuridica di diritto privato, stabiliva una serie di criteri, facendo “tornare in vita” anche gli elenchi a suo tempo previsti dall'articolo 25 del DPR 616/77 che avrebbero dovuto annoverare le IPAB sottratte al trasferimento ai Comuni in quanto aventi carattere “educativo-religioso”<sup>20</sup>.

Gli esiti del processo di depubblicizzazione avviato dal 1990, causarono un ulteriore ed inevitabile indebolimento del sistema delle IPAB, concorrendo al complessivo processo di dispersione sociale e patrimoniale degli enti restituiti all'originaria natura privatistica, che fuoriuscendo dal perimetro pubblico, venivano sottratte anche dal regime di vigilanza delle competenti strutture regionali per essere ricondotti a quello delle prefetture, con conseguente e crescente divario informativo anche sull'effettivo perseguimento delle volontà dei fondatori e dell'obbligatoria missione statutaria.

---

<sup>20</sup> Il Governo Andreotti con 14 diversi DPCM dispose complessivamente l'esclusione dal trasferimento ai comuni di 1.712 IPAB, in quanto dichiarate “educative-religiose”. Rispetto alle 9.047 presuntivamente accertate furono 6.684 le IPAB che presentarono domanda di non trasferimento in conformità al DPR 616/77. La documentazione venne esaminata dalla apposita commissione che prese il nome dal suo presidente, il professor Riccardo Chieppa, futuro Presidente della Corte costituzionale. In esito all'istruttoria svolta la «commissione Chieppa», che concluse la propria attività il 23 dicembre 1978, accertò quanto segue: 1.589 IPAB scuole materne o asili infantili, con rendite patrimoniali minime, non dovevano essere trasferite ai Comuni; 33 IPAB vennero trovate estinte, poiché avevano cessato ogni attività e non avevano più rendite patrimoniali; per le restanti 4.024 IPAB il procedimento istruttorio non era ancora stato. Di queste ultime, 67 IPAB sembrava non dover sottostare all'applicazione del DPR 616/77; 686 viceversa dovevano essere incluse tra quelle da trasferirsi ai Comuni; 1.660 avevano presentato ricorso per essere considerate “educativo-religiose”.

Nel 1998, all'atto della costituzione del Gruppo nazionale di studio per il censimento delle IPAB, fortemente voluto dal Ministro per gli affari sociali al precipuo fine di pervenire all'elaborazione di una legge di riforma dell'assistenza che contemplasse anche l'attesa riforma delle IPAB, il panorama complessivo delle circa 4 mila IPAB formalmente esistenti presentava una estrema diversificazione dovuta alla diverse politiche adottate dalle Regioni in oltre 25 anni di diretta competenza nel settore.

Mentre nelle regioni del Centro nord le IPAB, caratterizzate da una consistente patrimonializzazione ma al contempo anche da una elevata visibilità sociale e una forte identità territoriale<sup>21</sup>, conservavano un ruolo significativo nell'erogazione dei servizi assistenziali alle rispettive comunità, presentando un buon livello di interazione e integrazione con i rispettivi enti locali di riferimento, da Roma in giù prevaleva un tessuto di enti sostanzialmente deprivati delle originarie funzioni assistenziali e limitate perlopiù ad una ordinaria gestione delle dotazioni patrimoniali che, anche nei casi di maggiore consistenza, presentavano scarsa redditività, limitata visibilità istituzionale, assenza totale o quasi a livello di servizi resi alle comunità territoriali di riferimento e anche nei casi di residue velleità assistenziali, carente o inesistente collegamento o integrazione con la rete dei servizi.

A prescindere dalle connotazioni territoriali, diversificatesi e accentuatesi nel tempo sulla base delle diverse politiche adottate dalle rispettive amministrazioni regionali, problematiche comuni erano le seguenti:

- i costi di gestione del personale, allineati al CCNL Enti Locali risultavano pari a quelli previsti in caso di gestione diretta del Comune, il che costituiva, con ogni evidenza, una patente discriminazione rispetto ai soggetti del terzo settore che potevano avvalersi di CCNL e tipologie contrattuali complessivamente più vantaggiose;
- gli oneri per tasse e imposte, cresciuti progressivamente nel tempo, avevano ulteriormente limitato la capacità operativa delle IPAB, drenando risorse destinate a servizi alla persona<sup>22</sup>;
- le IPAB, in quanto annoverate a tutti gli effetti tra le amministrazioni pubbliche, venivano sottoposte ad un'ingente, continuativa e spesso inestricabile mole di adempimenti amministrativi senza tenere conto delle modeste dimensioni

<sup>21</sup> Si considerino in tale contesto i dati forniti dalle Regioni circa l'entità, ancora notevole, dei conferimenti in lasciti e donazioni.

<sup>22</sup> A solo mero titolo di esempio si evidenzia che nel Lazio le IPAB non usufruivano di un'aliquota IRAP agevolata, ma anzi erano costrette a corrispondere l'aliquota prevista per gli Enti Pubblici, pari all'8,50 in luogo di quella più bassa prevista in regime ordinario (4,82%). Tale situazione reca un aggravio notevole che pesa sulle IPAB con una differenza pari a ben il 3,68% in più di costi sul personale che va a sommarsi con il differenziale negativo derivante dai maggior oneri del CCNL degli Enti Locali. Anche sul versante dei cosiddetti "tributi locali", non esistono agevolazioni, talché ad esempio nel Comune di Roma per la TARI (tassa rifiuti) le Case di Riposo pubbliche, nonostante le rette di ingresso e degenza siano notoriamente più basse di quelle privati e consentano così di contenere i costi relativi alle persone anziane assistite a carico dei servizi sociali, pagano un'aliquota del 10,51% identica a quella applicata agli alberghi e pari a circa il doppio di quella applicata alle Associazioni e ai luoghi di culto.

organizzative e funzionali che sovente le caratterizzavano e che avrebbero dovuto invece spingere verso la semplificazione degli adempimenti<sup>23</sup>

## **1.2 Da IPAB ad ASP: il nuovo ruolo di soggetto erogatore di servizi**

Giova in proposito evidenziare che il modello di azienda pubblica previsto dal d.lgs. n. 207/2001, ovvero l'ASP, presupponeva necessariamente una dotazione patrimoniale e una consistenza organizzativa e dimensionale che, fatte le dovute eccezioni, non si rinveniva nella maggioranza delle IPAB esistenti. Conseguentemente, l'impatto delle leggi regionali di riforma si è esplicato anche in una contestuale e contemporanea azione programmatica e strutturale di fusioni e accorpamenti in esito alle quale si sono costituite, salvo i casi di applicazione del DPCM del 16 febbraio 1990 per la trasformazione in persona giuridica di diritto privato, un numero di ASP sul territorio regionale correlato agli ambiti ottimali di intervento socio-assistenziale e socio-sanitario, con razionalizzazione anche sul piano dei costi gestionali e degli organi di direzione politica e amministrativa.

L'approvazione dell'attesa legge di riforma e la sua piena operatività, perlomeno nei propositi delle IPAB, avrebbe dovuto quindi aprire nuovi ed inediti scenari per:

- le comunità locali e i singoli cittadini che avrebbero potuto ricevere, in virtù di una programmazione strutturata e integrata tra enti locali ed ASP, servizi più qualificati e diffusi;
- gli enti locali che avrebbero potuto contare su una collaborazione permanente e formalizzata con le future ASP e ritrovare nell'accordo tra amministrazioni pubbliche e nei contratti di servizio uno strumento in più per conseguire una gestione efficace, sostenibile ed efficiente dei servizi sociali;
- quelle IPAB (soprattutto di dimensioni medie, piccole e minime) che avevano con fatica operato per una riqualificazione del loro ruolo istituzionale e sociale, ribadendo l'unicità e l'originalità del modello, formalmente antico ma di assoluta modernità in termini di strumento operativo di risposta efficace, efficiente e trasparente ai bisogni sociali espressi dal territorio. In quest'ottica, le suddette IPAB non sono da non considerarsi quali meri erogatori di servizi, ma anche e soprattutto quali centri di referenza territoriali a supporto dei cittadini e degli enti locali.

La riforma delle IPAB e la nascita delle ASP avrebbero dunque potuto e dovuto rappresentare per Comuni e ASL un'opportunità essenziale per innovare il sistema dei servizi alla persona.

Le ASP, come evidenziato, nascono e devono vivere come aziende in grado di erogare direttamente servizi alla persona sul territorio, sulla base di un rapporto organico e

---

<sup>23</sup> Tale tendenza ovviamente si traduceva in maggiori oneri per la dotazione amministrativa delle IPAB e comunque incide negativamente sull'obiettivo principale degli Enti che è e resta l'erogazione di servizi socioeducativi-assistenziali e sociosanitari alla persona.

funzionale con gli enti locali di riferimento, offrendo - *in primis* ai Comuni, ma non esclusivamente ad essi - un nuovo strumento operativo nell'ambito delle politiche sociali, in grado di coniugare flessibilità, efficienza e sussidiarietà.

Erogare servizi sociali all'insegna della qualità e della sostenibilità in coerenza con la programmazione territoriale costituisce infatti lo scopo stesso delle ASP e se, in alcuni casi prima della riforma, ciò costituiva sostanzialmente un'eccezione, con la riforma avrebbe dovuto divenire appassionante quotidianità.

I seguenti sono dunque i cardini che avrebbero dovuto ispirare l'attuazione della legge di riforma:

- riconoscimento esplicito del ruolo delle ASP per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della gestione dei servizi sociali, sociosanitari ed educativi (con ciò evidenziando che le IPAB nella nuova veste giuridica di diritto pubblico di ASP potevano finalmente rappresentare a pieno titolo un soggetto attuatore qualificato delle politiche pubbliche locali in ambito sociale tornando alla propria missione originaria);
- introduzione esplicita della facoltà da parte dei soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di avvalersi delle ASP per la gestione diretta, mediante accordi, dei servizi dei piani di zona e per l'istituzione e la sperimentazione di servizi innovativi in ambito socioeducativo, socioassistenziale e sociosanitario;
- introduzione di speciali incentivi in materia di IRAP, così come già previsto per il terzo settore, con beneficio che ricade sul sistema pubblico nel suo complesso, riducendo i costi complessivi a carico degli enti locali per la gestione dei servizi affidati alle ASP in regime di accordi tra amministrazioni;
- obbligo di separazione del patrimonio indisponibile (in quanto destinato all'espletamento dei servizi) da quello da reddito e definizione di modalità e strumenti di vigilanza strutturati;
- previsione espressa dell'obbligo di gestione diretta dei servizi istituzionali resi dalle ASP (contrastando la tendenza delle esternalizzazioni e della trasformazione delle IPAB in mere stazioni appaltanti) con incremento della occupazione stabile e progressivo superamento del precariato;
- rafforzamento del regime di vigilanza e controlli in capo alle Regioni, prevedendo l'istituzione di procedure e termini per l'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di inadempienze o criticità gestionali, anche con particolare riguardo al patrimonio degli enti;
- previsione dettagliata dei contenuti del regolamento attuativo della legge di riforma e definizione dei criteri per la trasformazione in stretta correlazione con il sistema territoriale dei servizi previsto dalle rispettive leggi regionali.

Tuttavia, l'elemento più innovativo e necessario per restituire le IPAB alla doverosa funzione di soggetti erogatori di servizi alla persona resta quello relativo alla definizione degli accordi di cui all'art. 15 della legge n. 241/1990 e dei contratti di servizio tra i soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi e le ASP.

L'art. 15 della legge n. 241/1990, in via generale, già prevedeva la possibilità che le Pubbliche Amministrazioni si accordino al fine di programmare consensualmente attività che perseguano interessi comuni facenti capo a soggetti pubblici distinti e l'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000, con disposizione più specifica, prevede che Regioni, Enti Locali ed altre Amministrazioni Pubbliche possano accordarsi per l'esecuzione di opere, di interventi o programmi di interesse comune per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

Inoltre, la legge n. 328/2000, all'art. 10, aveva previsto l'inserimento delle IPAB che operano in campo socioassistenziale, nella programmazione regionale per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociosanitari, con l'obiettivo di valorizzare tutti gli attori sociali della rete locale.

La normativa già menzionata aveva quindi orientato le Regioni verso un nuovo sistema di *governance* omogeneo in grado di promuovere e facilitare la collaborazione interistituzionale di tutti i soggetti pubblici e la messa in rete delle ASP nei territori, assicurando una vigilanza diffusa e costante. In tale ottica, le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona avrebbero dovuto assumere sempre più la configurazione di uno strumento operativo a disposizione degli Enti Locali per l'attuazione delle politiche sociali, avendo sempre presente la qualità e la sostenibilità dei servizi.

Infatti, secondo quanto previsto dal Codice dei Contratti, le disposizioni del Codice non trovano applicazione rispetto agli accordi conclusi "esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici" quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- 1) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;
- 2) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- 3) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

La norma è dettata in recepimento dell'art. 1, paragrafo 6, della direttiva 24/2014/UE secondo cui "gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una

remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto dalla presente direttiva”.

La già menzionata direttiva in relazione alla “cooperazione pubblico – pubblico”, sottolinea che “(...) Il solo fatto che entrambe le parti di un accordo siano esse stesse autorità pubbliche non esclude di per sé l'applicazione delle norme sugli appalti. Tuttavia, l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici non dovrebbe interferire con la libertà delle autorità pubbliche di svolgere i compiti di servizio pubblico affidati loro utilizzando le loro stesse risorse, compresa la possibilità di cooperare con altre autorità pubbliche. Si dovrebbe garantire che una qualsiasi cooperazione pubblico-pubblico esentata non dia luogo a una distorsione della concorrenza nei confronti di operatori economici privati nella misura in cui pone un fornitore privato di servizi in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti”.

Al fine di perseguire tali finalità, la disciplina dettata dal citato art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, indica in maniera tassativa i limiti entro i quali detti accordi possono essere conclusi, affinché possa ritenersi legittima l'esenzione dal Codice.

Si stabilisce, quindi, che la cooperazione debba essere finalizzata al raggiungimento di obiettivi comuni agli enti interessati e che la stessa debba essere retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; si precisa altresì che le amministrazioni partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione (il comma 7 indica le modalità per determinare tale percentuale). Con tale precisazione, si introduce la possibilità di concludere gli accordi in esame con un soggetto che offra beni e servizi sul mercato, ancorché non in modo prevalente. Deve comunque trattarsi di un soggetto pubblico, posto che l'art. 5, comma 6, del Codice è espressamente riferito ad accordi conclusi “esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici”.

Dunque, la norma contempla una specifica disciplina degli accordi tra soggetti pubblici, quale istituto già previsto in passato e in linea generale dall'art. 15 della legge n. 241/1990, ai sensi del quale “anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”.

Si tratta evidentemente di un modello convenzionale di svolgimento delle pubbliche funzioni, finalizzato alla collaborazione tra amministrazioni pubbliche. La conclusione di tali accordi, tuttavia, deve avvenire nel rispetto delle finalità perseguite dalle direttive europee in tema di contratti pubblici e concessioni, vale dire la libera circolazione dei servizi e la libera concorrenza. Pertanto, detti accordi devono avere ad oggetto attività non deducibili in contratti d'appalto (in tal senso Cons. Stato n. 3849/2013).

Le disposizioni del Codice sopra richiamate confermano l'avviso espresso dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione in diverse pronunce, ancorché con riferimento all'assetto

normativo previgente recato dal d.lgs. n. 163/2006 e, per quanto rileva in questa sede, dal citato art. 15 della l. 241/1990.

In particolare, con determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010 ("Questioni interpretative concernenti la disciplina dell'articolo 34 del d.lgs. 163/2006 relativa ai soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici"), l'Autorità ha osservato che l'art. 15 prefigura un modello convenzionale attraverso il quale le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune in modo complementare e sinergico, ossia in forma di reciproca collaborazione, in maniera gratuita e nell'obiettivo comune di fornire servizi indistintamente a favore della collettività.

Sulla base delle indicazioni del giudice comunitario in materia<sup>24</sup>, l'Autorità ha precisato i limiti del ricorso a tali accordi tra pubbliche amministrazioni, chiarendo che:

- 1) l'accordo deve regolare la realizzazione di un interesse pubblico, effettivamente comune ai partecipanti, che le parti hanno l'obbligo di perseguire come compito principale, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti;
- 2) alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità;
- 3) i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l'accordo devono configurarsi solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un vero e proprio corrispettivo, comprensivo di un margine di guadagno;
- 4) il ricorso all'accordo non può interferire con il perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri. Pertanto, la collaborazione tra amministrazioni non può trasformarsi in una costruzione di puro artificio diretta ad eludere le norme menzionate e gli atti che approvano l'accordo, nella motivazione, devono dar conto di quanto su esposto.

Con parere sulla normativa AG/07/15/AP del 18 febbraio 2015<sup>25</sup> e tenuto conto dell'avviso giurisprudenziale in materia<sup>26</sup>, l'Autorità ha chiarito che le direttive sugli appalti devono essere applicate sulla base di un approccio funzionale, cioè in modo coerente con gli obiettivi ad esse sottesi. Tali obiettivi consistono nell'imporre alle amministrazioni il rispetto della concorrenza laddove debba affidare attività economicamente contendibili.

Conseguentemente, gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni sono necessariamente quelli aventi la finalità di disciplinare attività non deducibili in contratti di diritto privato, perché non inquadrabili in alcuna delle categorie di prestazioni elencate nell'allegato II-A alla

<sup>24</sup> Corte di Giustizia, sent. Coditel Brabant, 13 novembre 2008, causa C-324/07 e sent. del 9 giugno 2009, causa C-480/06.

<sup>25</sup> Confermato poi con parere AG 34/16/AP, con Delibera n. 216 del 2 marzo 2016, fasc. n. 3136/2015, con Delibera n. 918 del 31 agosto 2016 e con Delibera n. 567 del 31 maggio 2017.

<sup>26</sup> In particolare, ordinanza della Corte di Giustizia UE del 16 maggio 2013, causa C-564/11; Corte di Giustizia nella sentenza del 19 dicembre 2012, causa C-159/11; Consiglio di Stato, sentenza n. 3130 del 23/06/2014 e n. 3849 del 15 luglio 2013.

direttiva appalti 2004/18/CE; il contenuto e la funzione elettiva di tali accordi è quella di regolare le rispettive attività funzionali, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti.

Pertanto, qualora un'amministrazione si configuri, rispetto all'accordo, come un operatore economico (ai sensi di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 23 dicembre 2009, causa C-305/08), in qualità di prestatore di servizi e in cambio di un corrispettivo – anche qualora questo non implichi il riconoscimento di un utile economico, ma solo il rimborso dei costi – non si può parlare di una cooperazione tra enti pubblici finalizzata al perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, bensì di uno scambio tra gli stessi.

Negli accordi tra amministrazioni pubbliche ex art. 15 legge n. 241/1990, dunque, assume rilievo la posizione di equiordinazione tra le stesse, al fine di coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune e non di comporre un conflitto di interessi di carattere patrimoniale; occorre, in sostanza, una *“sinergica convergenza”* su attività di interesse comune, pur nella diversità del fine pubblico perseguito da ciascuna amministrazione.

Tale convergenza difetta nel caso in cui il contratto sia inquadrabile nel paradigma generale previsto dall'art. 1321 cod. civ., essendo caratterizzato dalla patrimonialità del rapporto giuridico con esso costituito e disciplinato, a causa della riconducibilità delle prestazioni demandate all'Università di servizi che - pur rientranti in astratto nella istituzionale funzione di ricerca scientifica e consulenza svolta dalle Università, ai sensi dell'art. 66 d.p.r. n. 382/1980 - sono annoverabili tra le attività di cui all'allegato II-A alla direttiva 2004/18 e sono destinate ad essere fatte proprie dall'Amministrazione affidante, in quanto strumentali rispetto ai compiti demandati dall'ordinamento a tali amministrazioni, con acquisizione di una *utilitas* in via diretta delle stesse; il tutto secondo la logica dello scambio economico suggellata dalla previsione di un corrispettivo, calcolato secondo il criterio del costo necessario alla produzione del servizio e dunque in perfetta aderenza allo schema tipico dei contratti di diritto comune ex art. 1321 cod. civ.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha concluso affermando che una convenzione tra amministrazioni aggiudicatrici rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 15, l. 241/1990 ove regoli la realizzazione di interessi pubblici effettivamente comuni *alle parti, con una reale divisione di compiti e responsabilità, in assenza di remunerazione, ad eccezione di movimenti finanziari configurabili solo come ristoro delle spese sostenute e senza interferire con gli interessi salvaguardati dalla normativa sugli appalti pubblici (parere AG 34/2016/AP cit.)*.

Entrando nello specifico, per illustrare compiutamente le prospettive apertesesi per le ASP rispetto agli accordi e ai contratti con gli altri soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi, si può fare riferimento a quanto delineato nell'impianto normativo regionale del

Lazio di cui alla L.R. n. 2/2019, dove i rapporti degli enti locali con le ASP del proprio territorio possono essere ricondotti a due funzioni:

- 1) funzione di governance, in quanto gli Enti locali ed in particolare la Regione e i Comuni sono titolari ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 2/2019 delle funzioni di designazione di propri rappresentanti nei Consigli di amministrazione delle aziende.
- 2) funzione di committenza, in quanto l'ASP rappresenta uno degli strumenti a disposizione degli Enti locali per l'erogazione dei propri servizi sociali. In questo caso, la funzione di committenza ha come obiettivo il conseguimento dei risultati sociali e la massimizzazione del valore per i cittadini destinatari dei servizi.

La funzione di committenza dovrà invece concretizzarsi attraverso l'analisi dei bisogni territoriali, la definizione delle priorità sociali perseguite (target d'utenza e regole di accesso) e l'individuazione degli interventi attraverso cui soddisfarle (volume e mix di prestazioni; standard qualitativi; ecc.), la scelta del criterio di finanziamento da adottare (livello di compartecipazione degli utenti; politiche di sconto e agevolazione; ecc.), la predisposizione di meccanismi di monitoraggio e verifica dei risultati conseguiti, in termini di *output* e di *outcome*.

Il contratto di servizio richiamato all'art. 1 della L.R. n. 2/2019 è una particolare tipologia negoziale - rientrante nell'ambito dei contratti conclusi dalla PA - attraverso cui si regolano i rapporti tra ente conferente e soggetto gestore il servizio pubblico. Con la stipula del contratto il soggetto gestore si impegna a garantire l'erogazione del servizio conferitogli nel rispetto di certi parametri quantitativi e qualitativi e l'ente conferente si impegna a riconoscergli un corrispettivo di compensazione per gli oneri derivanti dalla produzione del servizio stesso. Tra i firmatari di tali contratti vi può essere anche l'ASL per la parte di servizi che riguardano l'integrazione sociosanitaria.

Affinché il contratto di servizio possa svolgere appieno la funzione appena descritta, è necessario che lo stesso presenti un *minimum* di elementi, tra cui:

- 1) premessa;
- 2) durata;
- 3) oggetto, a sua volta declinabile in: - servizio affidato; - piani di attività o schede tecniche; - strumenti di tutela degli utenti; - utilizzo di beni del Comune; - piano degli interventi o delle opere;
- 4) profilo economico-finanziario;
- 5) attività di monitoraggio esercitabile dall'ente committente sull'ente gestore;
- 6) norme relative alle modifiche contrattuali;
- 7) sanzioni;
- 8) cause di risoluzione e revoca dal contratto.

La qualità dei rapporti che si vengono a creare tra soggetto pubblico committente e ASP soggetto produttore dipende in buona misura dallo sviluppo di un clima di reciproca conoscenza e fiducia. Si evidenzia in proposito come i risultati migliori si hanno nel momento in cui l'approccio formale è sapientemente coniugato a un approccio relazionale, ossia in quelle situazioni in cui la prevenzione e gestione delle eventuali - e inevitabili - controversie avviene attraverso la comunicazione, il confronto e la negoziazione tra le parti. Peraltro, lo sviluppo e il mantenimento di tali componenti intangibili generano effetti positivi, con un contenimento dei costi di transazione. Inoltre, non si può ignorare che per i soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di cui al Capo IV della L.R. n. 11/2016 la scelta di assicurare l'offerta dei servizi necessari attraverso un altro soggetto di diritto pubblico quali l'ASP implichi una serie di cambiamenti organizzativi, che dovranno essere adeguatamente valutati e governati.

Pertanto, tenuto conto della forte innovazione connaturata all'applicazione delle previsioni normative di cui all'art. 1 della L.R. n. 2/2019, le principali questioni da tenere in considerazione sono:

- accompagnare il processo di committenza, tanto più se questo comporterà una ridefinizione dei ruoli interni e l'assegnazione di nuove competenze tra le risorse umane precedentemente impiegate nei servizi ceduti all'esterno. Infatti, un presidio debole di tali aspetti può incontrare resistenze ed è quindi importante guidare il cambiamento con interventi formativi e/o di supporto, al fine di contenere eventuali "ansie organizzative".
- fare un serio investimento affinché i Comuni (singoli, ma ancor più associati) imparino a non essere più gestori, ma registi della propria rete di servizi, utilizzando in modo strategico la committenza e valorizzando al massimo l'apporto del soggetto produttore. In altri termini, è necessario che nell'Ente locale si formino professionalità in grado di redigere un buon documento di regolazione della committenza e gestire i rapporti con gli enti produttori (ASP, imprese *for profit*, cooperative, soggetti del Terzo settore), attraverso l'uso di adeguati strumenti di *network management*;
- in sede di prima applicazione della L.R. n. 2/2019 potranno infatti sorgere problematiche e criticità nella loro declinazione operativa, tra cui le più importanti sono:
- una non chiara definizione delle regole di funzionamento della corporate governance interna alle ASP, che di fatto rende complessa la gestione dei rapporti tra i soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di cui al Capo IV della L.R. n. 11/2016 – in particolare Regione e Comuni - nella loro doppia veste di soggetti co-titolari delle funzioni di governance e soggetti committenti. Quando queste regole non sono chiare è molto difficile giungere a un accordo unitario tra le parti, in particolar modo per

quanto riguarda alcuni importanti aspetti, tra cui: - la determinazione delle tariffe a carico degli utenti; - la definizione della remunerazione al soggetto produttore; - i criteri di copertura degli eventuali disavanzi di gestione;

- un supporto formativo assente, che di fatto agevola una più puntuale e precisa stesura dei contratti di servizio e un più facile passaggio dalla gestione diretta (in capo agli stessi Enti locali) o dal regime di affidamento a terzi ai sensi del codice dei contratti pubblici alla gestione in capo alle ASP ai sensi dell'art. 1 della L.R. n. 2/2019;
- ricapitolando a livello strategico si possono quindi individuare due tipi di relazioni che si andranno necessariamente ad instaurare tra i soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di cui al Capo IV della L.R. n. 11/2016 e le ASP a seguito dell'entrata in vigore della L.R. n. 2/2019:
  - l'ASP è riconosciuta come soggetto statutariamente autonomo che partecipa alla definizione dei contenuti del Piano sociale di zona, dall'analisi dei bisogni che il territorio esprime, all'individuazione degli obiettivi che si intendono perseguire, sino alla definizione del mix di offerta che gli attori della rete dei servizi si impegnano a sviluppare/garantire. In tale veste - e avendo tra gli altri come interlocutori gli stessi Enti locali - firmerà l'accordo di programma con cui il Piano sociale di zona diviene strumento di programmazione sociale a livello distrettuale;
  - in tale ambito e in sede di definizione dei piani sociali di zona di cui all'art. 48 della L.R. n. 11/2016, ai fini della definizione di accordi di cui all'articolo 15 della legge 241/1990 o di contratti di servizio di cui all'articolo 1 della L.R. n. 2/2019, i soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di cui al Capo IV della L.R. n. 11/2016 dovranno preventivamente individuare gli interventi e i servizi da realizzare attraverso il ricorso alle ASP e potranno avvalersi a tale scopo anche dell'istituto della co-progettazione di cui alla DGR 13 giugno 2017, n. 326.

A livello di gestione, invece, i legami tra ASP e i soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di cui al Capo IV della L.R. n. 11/2016, così come dettagliato nelle presenti linee guida, saranno regolati da due differenti strumenti attuativi:

- gli accordi di cui all'articolo 15 della legge 241/1990 nei limiti applicativi così come ribaditi a livello normativo, regolamentare e nella relativa giurisprudenza interpretativa richiamata anche dall'ANAC a più riprese;
- i contratti di servizio di cui all'articolo 1, comma 3, della L.R. n. 2/2019, su richiesta di uno o più dei soggetti pubblici del sistema integrato dei servizi di cui al Capo IV della L.R. n. 11/2016, per l'erogazione delle prestazioni che le ASP definiscono nei propri statuti, con particolare riguardo: a) alla programmazione e alla gestione degli interventi previsti nei piani sociali di zona di cui all'articolo 48 della L.R. n. 11/2016,

compresi quelli in favore delle persone con disabilità, nel rispetto dei diritti sanciti nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18; b) alla realizzazione dei progetti e dei servizi di cui alla legge 28 agosto 1997, n. 285 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza) e successive modifiche; c) alla istituzione e alla sperimentazione di servizi innovativi in ambito socioeducativo, socioassistenziale e sociosanitario, nonché di assistenza a soggetti in condizione di disagio sociale e a rischio di esclusione; d) alle attività di recupero e riutilizzo a fini sociali dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) e successive modifiche.

### 1.2.1 Le leggi regionali di riordino

Con riferimento a quanto previsto dal decreto attuativo della legge n. 328/2000 in materia di riordino delle IPAB, le Regioni hanno adottato un atteggiamento eterogeneo, riconducibile a due principali indirizzi ([Appendice II](#)).

Da un lato, alcune Regioni – prima fra tutte l'Emilia-Romagna – hanno adottato una normativa regionale in linea con le disposizioni del decreto legislativo, promuovendo un'impostazione di natura marcatamente pubblicistica, volta a incentivare la trasformazione delle IPAB in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), costituite come enti di diritto pubblico. Dall'altro, vi sono Regioni che, facendo leva sulla competenza esclusiva acquisita in materia di servizi sociali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno delineato percorsi normativi distinti, strettamente legati alle priorità e agli orientamenti della propria agenda politica territoriale, come nel caso emblematico della Lombardia. A partire dal 2003, diverse Regioni hanno avviato propri percorsi di riforma. Alcune si sono ispirate al modello emiliano-romagnolo (è il caso di Friuli-Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Toscana e Puglia), mentre altre si sono orientate verso approcci alternativi, e compatibili con quello lombardo (come nel caso della Liguria)<sup>27</sup>.

Il modello emiliano-romagnolo ha svolto, come anticipato, un ruolo trainante nel promuovere la trasformazione delle IPAB in ASP, pur nel rispetto della loro sostanziale autonomia come previsto dall'art. 10 del decreto legislativo 207/2001, ricorrendo alla privatizzazione solo quale via residuale. In tale contesto, il Comune ha continuato a esercitare un ruolo centrale, articolato in una duplice funzione: da un lato, ha assunto un ruolo di indirizzo e di governo nella fase costitutiva delle ASP; dall'altro, ha svolto una funzione di verifica e controllo, attuata attraverso la presenza di propri rappresentanti

---

<sup>27</sup> Leonardi, G. (2021). *Ipab e comuni: storia ed evoluzione, anche in tempo di pandemia*. In M. Degni (a cura di), *IV rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021: La risposta dei comuni alla crisi pandemica* (pp. 327–362). Castelvechi Editore.

all'interno dell'organo di amministrazione degli enti, nei quali deteneva, nella quasi totalità dei casi, la maggioranza assoluta. Alle ASP veniva dunque attribuita una chiara connotazione pubblica e riconosciuto un ruolo di rilievo nell'ambito della programmazione dei servizi sociali e assistenziali, favorendone al contempo l'integrazione organica all'interno della rete territoriale dei servizi di *welfare*.

In controtendenza rispetto al modello emiliano-romagnolo, l'impostazione adottata dalla Regione Lombardia si è fondata su un orientamento ispirato al principio della privatizzazione e deregolamentazione del settore dei servizi sociosanitari. Tale modello ha promosso la trasformazione delle IPAB in enti di diritto privato – in particolare fondazioni o associazioni – anziché in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) di diritto pubblico. Parallelamente, questo modello tendeva a relegare gli enti quali le IPAB – e successivamente le ASP – a un ruolo meramente esecutivo nell'erogazione dei servizi, collocandoli all'interno di un sistema competitivo al pari dei soggetti privati. In alcuni casi, ciò ha determinato situazioni di competizione diretta anche tra le ASP e gli stessi enti locali di riferimento, quali i Comuni, in ragione di quello che viene considerato il principio di libertà di scelta del cittadino rispetto al soggetto erogatore del servizio.

Le differenze interpretative e applicative dei due modelli si sono riflesse anche nei dati numerici: in Lombardia, solo 14 dei 481 soggetti derivanti dalla trasformazione delle ex-IPAB si sono costituiti in ASP – numero che si è poi ridotto alle 8 attuali - a fronte dei 45 su 257 registrati in Emilia-Romagna.

Sono invece tre le regioni che non hanno ancora emanato la normativa regionale di riforma delle IPAB: la Calabria, il Veneto e la Sicilia.

Relativamente alla Calabria, la Regione approvò la L.R. n. 23/2003 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che indicava in 180 giorni il termine per l'adeguamento della legislazione regionale, senza tuttavia emanare successivamente la normativa dettagliata.

La situazione risulta ancor più critica in Sicilia e Veneto, dove si rileva un ritardo particolarmente preoccupante, anche in considerazione della maggiore rilevanza che il fenomeno IPAB assume in queste due regioni rispetto alla Calabria. A conferma di quanto sopra, secondo una stima fornita dai sindacati dei pensionati, nel 2019 le IPAB del Veneto garantivano assistenza a circa 15.000 anziani in larga parte non autosufficienti, impiegando complessivamente 10.000 addetti<sup>28</sup>. La riforma, in tale contesto, non si configurerebbe quindi come un mero intervento giuridico, ma comporterebbe inevitabilmente una serie di valutazioni complesse nel confronto tra il settore pubblico, rappresentato dalle IPAB, e quello privato, sia *profit* che *non profit*. Tali valutazioni riguarderebbero, tra l'altro, la sostenibilità competitiva, l'applicazione dei contratti collettivi, il regime di assoggettamento

---

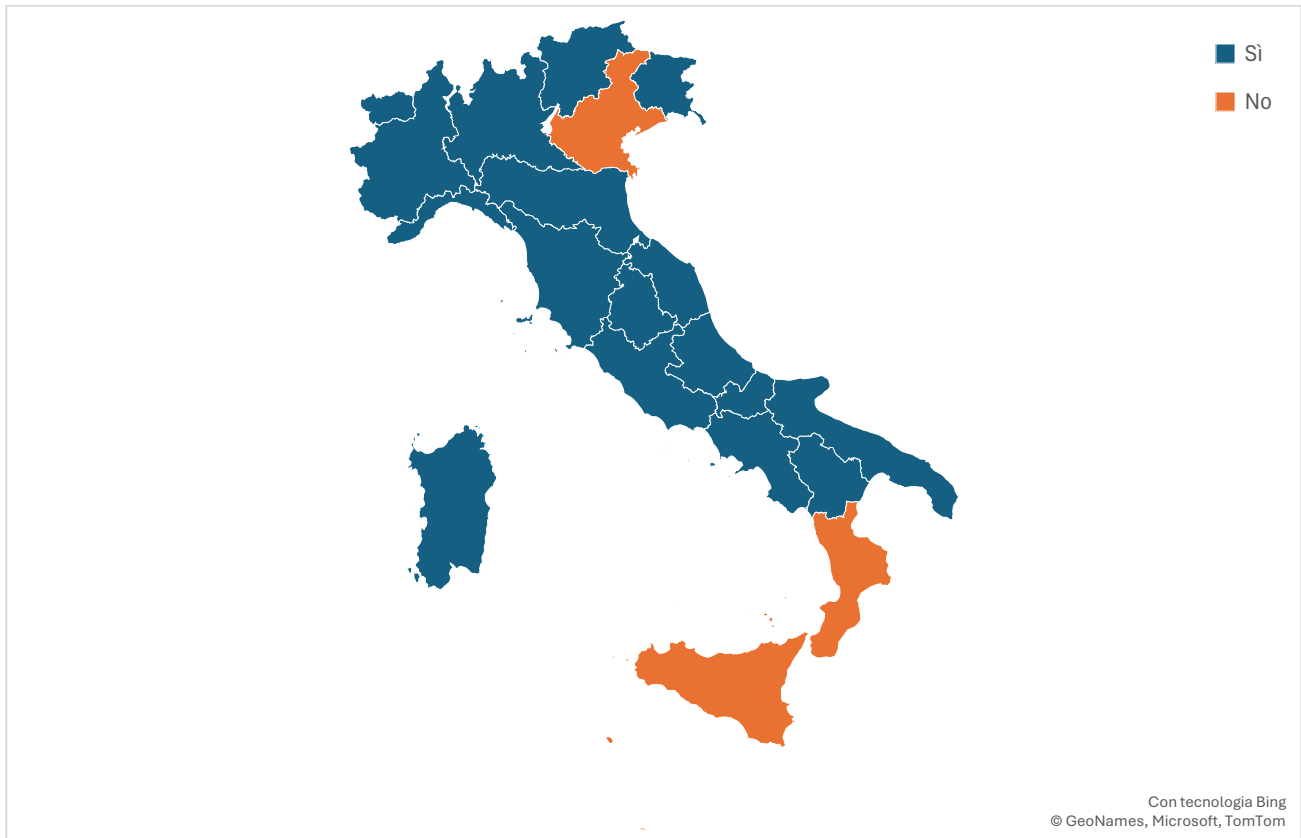
<sup>28</sup> Collettiva (2019). *Riforma Ipab, presidio pensionati in Veneto*. <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/riforma-ipab-presidio-pensionati-in-veneto-oxt2s2qa>

all'IRAP, nonché i margini di flessibilità nella selezione del personale e dei fornitori. Secondo alcune interpretazioni, proprio questi elementi rappresenterebbero una delle cause principali dello stallo che si protrae ormai da oltre vent'anni.

Infine, per quanto concerne la Sicilia, la sentenza della Corte costituzionale n. 135/2021, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 34 della L.R. 22/1986, combinata al vuoto normativo ad oggi persistente nella regione, non ha permesso di trovare una soluzione comune efficace. Entrando maggiormente nello specifico, l'art. 34 della L.R. 22/1986 disciplinava il processo di estinzione delle IPAB, prevedendo che il personale e le passività ad esso connesse, in caso di crisi non reversibile e insolvenza degli enti, fossero direttamente trasferiti al Comune territorialmente competente. Ciò avrebbe evidentemente comportato un serio rischio di dissesto finanziario per i Comuni. Con la medesima sentenza n. 135/2021, la Corte costituzionale non mancò di evidenziare altresì l'obbligo, in capo al legislatore regionale, di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto. In questo contesto, i più recenti interventi di riforma proposti non hanno avuto il seguito legislativo previsto, anche perché riferiti alla totalità degli enti siciliani. Com'è evidente, le circa 130 IPAB presenti nella regione presentano, dal punto di vista gestionale e finanziario, caratteristiche ed esigenze piuttosto diverse fra loro, che hanno ostacolato l'adozione di una misura univoca e universalmente applicabile. Pertanto, si è ritenuto strategico e prioritario procedere con mirati interventi normativi "chirurgici" a modifica del contesto normativo esistente, privilegiando in prima battuta, gli enti gravati da serie problematiche di tipo gestionale e finanziario. A tal proposito, vale certamente la pena menzionare il recente disegno di legge di integrazione alla legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986 "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia" approvato il 19 marzo 2025 dal Governo regionale siciliano per l'estinzione delle IPAB inattive. Tale disegno di legge appare dotato del potenziale per introdurre maggiore ordine, in quanto prevede la liquidazione e la successiva estinzione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza che non svolgono più attività socioassistenziale, che registrano un disavanzo di amministrazione da oltre un biennio e che non si trovano nelle condizioni di perseguire le finalità stabilite nelle tavole fondative e/o nello statuto. La procedura si articola attraverso la nomina di un commissario liquidatore, incaricato di regolarizzare la posizione previdenziale e contributiva del personale, nonché di soddisfare eventuali crediti. Si precisa altresì che la Regione non risponde delle passività o delle obbligazioni assunte dall'ente. L'attivo risultante dalla procedura di liquidazione dovrà essere trasferito al Comune territorialmente competente, affinché venga destinato a finalità di carattere socioassistenziale. Per quanto concerne invece la disciplina del personale, i lavoratori impiegati a tempo indeterminato dalle IPAB soggette a liquidazione ai sensi del medesimo DDL confluiscono in un elenco presso l'Assessorato regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro da cui possono attingere enti locali (compresi i Comuni a cui è destinato l'attivo derivante dalla liquidazione delle IPAB), Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona o distretti socioassistenziali. L'intervento normativo in oggetto si propone, secondo le

intenzioni del legislatore siciliano, di contrastare il progressivo depauperamento del patrimonio immobiliare delle IPAB - che in molti casi risulta essere di rilevante valore e pregio – determinato dalle procedure esecutive avviate dai creditori. Inoltre, tra le finalità perseguite dallo stesso legislatore, vi è quella di arginare i numerosi contenziosi promossi dal personale e dai fornitori delle IPAB nei confronti della Regione Siciliana, volto a coinvolgerla in via solidale sulla base di una presunta responsabilità derivante dal suo ruolo di organo di vigilanza.

**Figura 1** – Leggi regionali di riordino delle IPAB.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 1.3 Le dimensioni del fenomeno

Come evidenziato, la materia della quantificazione delle IPAB si è configurata fin dall'inizio come una questione articolata e di non facile trattazione. Già nel 1861, alla nascita del Regno d'Italia, il Ministero dell'Interno ne censì oltre 20.000. Tale numero risultò in crescita al momento dell'emanazione della Legge Crispi nel 1890, quando le IPAB rilevate erano 21.866. Più di quarant'anni dopo, nel 1932, un'indagine ufficiale ne registrò 12.196. Successivamente, nel 1967, un nuovo rilevamento ne contò 7.633, segnalando una progressiva riduzione nel numero complessivo di enti. Nel 1992, l'ISTAT effettuò un censimento circoscritto alle sole IPAB dedite alla gestione degli istituti di ricovero, rilevando 1.181 unità. Tuttavia, a causa della limitata affidabilità statistica dei dati raccolti, l'Istituto interruppe successivamente la pubblicazione di ulteriori aggiornamenti. Va sottolineato che

il numero complessivo delle IPAB – comprendente anche quelle con finalità diverse dal ricovero – risultava significativamente più elevato. A conferma di ciò, nel 1996, il Centro Italiano di Ricerche e d'Informazione sull'Economia Pubblica, Sociale e Cooperativa (CIRIEC) censì 6.097 IPAB, evidenziando l'ampiezza e la diffusione del fenomeno al di là delle sole strutture residenziali.

### **1.3.1 L'ultima rilevazione ufficiale del 1998**

Dall'emanazione della Legge Crispi del 1890, il numero di IPAB è andato gradualmente diminuendo, fino ad arrivare alla più recente indagine ufficiale condotta nel 1998 dal Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri che censì in Italia 4.226 Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, distribuite tra le 20 regioni, con tre enti di natura interregionale. La presenza media era di circa un ente ogni due comuni e uno ogni 13.500 abitanti. A conferma di tali dati, il censimento realizzato nello stesso anno da IRESS restituiva risultati sostanzialmente analoghi, salvo trascurabili discrepanze di lieve entità.

Sebbene i dati relativi al 1998 siano con ogni probabilità sovrastimati — per via dei dati solo provvisori forniti da alcune regioni o dell'inclusione, perlomeno nel conteggio IRESS, anche di numerosi ex Enti Comunali di Assistenza (ECA), spesso realtà meramente formali, prive di patrimonio o con risorse estremamente limitate — essi testimoniano comunque la diffusione territoriale delle IPAB, il loro radicamento e la capacità di fornire un considerevole apporto reale al settore dei servizi sociali e assistenziali.

Il numero di IPAB e la relativa distribuzione territoriale sono rappresentati dalla *Tabella 1*, che include inoltre un confronto tra i dati del 1998 e quelli del 2025, questi ultimi derivanti dall'attività di ricerca e censimento condotta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro su tutto il territorio nazionale. Nel 1998, le IPAB si concentravano nella parte nord-occidentale del paese, in particolare in Lombardia e Piemonte. Nel Nord Ovest era presente in media un'IPAB ogni 8.376 abitanti, valore che raggiungeva i 12.484 abitanti nel Centro, i 13.075 nel Nord Est e addirittura i 26.359 nel Sud e Isole. Da questo punto di vista, per certi versi, una tale disparità nella presenza di IPAB confermava la disparità esistente nella più ampia e generale dotazione di servizi socioassistenziali, che nella parte settentrionale del paese raggiungeva livelli più elevati e soddisfacenti rispetto alle aree centrali o meridionali.

### **1.3.2 Lo stato attuale**

Rispetto al 1998, il quadro istituzionale e operativo risulta oggi profondamente mutato. A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, e in attuazione del decreto legislativo n. 207/2001, recante "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328", 17 regioni su 20 hanno adottato una specifica legge regionale di riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. Tale normativa ha consentito la trasformazione delle IPAB in ASP di diritto pubblico ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato.

L'ultima regione, in ordine cronologico, ad aver completato questo processo di riordino è stata la regione Lazio, con l'emanazione della legge regionale n. 2/2019. Come già emerso, le tre regioni che invece non hanno ancora completato la riforma sono la Calabria, il Veneto e la Sicilia.

Alla data odierna, il censimento realizzato dal CNEL, in collaborazione con gli uffici regionali competenti, evidenzia che il numero complessivo delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza - presenti nelle regioni che non hanno ancora completato il processo di trasformazione - e delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, loro succedute, si attesta a 578 unità. La media è di un ente ogni 102.000 abitanti.

Il netto calo rispetto ai numeri del 1998 è senz'altro riconducibile alla trasformazione di molti istituti in enti di diritto privato, in attuazione dell'art. 10 della legge n. 328/2000, nonché alle operazioni di fusione per incorporazione promosse in diversi casi per garantire la creazione di economie di scala e una gestione integrata, con l'obiettivo generale di perseguire una maggiore efficienza.

Diversamente dal 1998, non si rileva più il predominio del Nord-Ovest: il Piemonte e ancor più la Lombardia - in considerazione del suo approccio marcatamente privatistico, orientato alla trasformazione delle IPAB in enti di diritto privato - hanno registrato una drastica riduzione del numero di enti presenti sul proprio territorio (rispettivamente -93% e -99%). Come si evince anche dalla mappa riportata di seguito, sono il Veneto e la Sicilia - a questo punto non casualmente, alla luce della perdurante assenza di specifiche leggi regionali di riordino - le regioni che, con ampio distacco, presentano il maggior numero di enti di questa natura.

Similmente al censimento del 1998, anche in questo caso si tratta presumibilmente di un dato leggermente sovrastimato. Considerate le difficoltà nel reperimento di informazioni relative ad alcuni enti e ai rispettivi recapiti, unitamente ai dati direttamente forniti da funzionari regionali, è plausibile ritenere che nel computo complessivo siano inclusi anche enti formalmente esistenti ma, di fatto, attualmente inoperativi o comunque incapaci di esercitare la *mission* prevista dal proprio statuto, per una serie di motivi spesso riconducibili alle difficoltà finanziarie. È soprattutto il caso della Sicilia, dove, come testimoniato dal funzionario regionale competente in materia di IPAB, circa la metà degli enti risulterebbe non essere più in grado di adempiere alla propria finalità istituzionale e statutaria, nonché, in numerosi casi, affetti anche da disavanzi di bilancio.

La dinamica in atto consiste evidentemente nella riduzione del numero di enti di questa natura, per una serie di fattori quali disposizioni normative che ne hanno previsto la soppressione, fusione o trasformazione in soggetti di diritto privato, ma anche la riduzione del raggio di attività o delle disponibilità patrimoniali - soprattutto per gli enti di minori dimensioni - fino alla completa estinzione.

Se da un lato è indubbio che il numero di enti di questa natura si sia drasticamente ridotto nel tempo, per una pluralità di ragioni, dall'altro è altrettanto evidente che le ASP – così come le IPAB, laddove ancora esistenti e operative – continuano a rappresentare una realtà viva, capillarmente diffusa e resiliente. Infatti, questi enti, che affondano le proprie radici nelle comunità locali, mantengono un legame profondo, stabile e duraturo con il territorio e la cittadinanza.

Come sostenuto dal Presidente del CNEL Prof. Renato Brunetta, Opere pie e IPAB hanno tradizionalmente rappresentato parte integrante del nostro sistema di *welfare*: un *welfare* originario, comunitario e territoriale, che origina ben prima dell'affermazione del *welfare* pubblico-industriale del XX secolo. Esse incarnano una tradizione nobile del nostro Paese, stratificatasi nel tempo a partire addirittura dal Medioevo, che ha saputo resistere alle trasformazioni storiche e mantenere la propria funzione di servizio, assistenza e cura, seppure relegate talvolta ad una dimensione solo marginale.

Nonostante una prolungata e significativa carenza di attenzione da parte del legislatore nazionale – e talvolta persino regionale - protrattasi per oltre vent'anni, le ASP sono ancora oggi, a pieno titolo, una componente rilevante della coesione sociale e parte della vita quotidiana di molte famiglie del nostro paese, da Nord a Sud. Attraverso il principio di prossimità e sussidiarietà, esse svolgono un ruolo fondamentale a livello assistenziale e sociale, contribuendo concretamente a colmare disuguaglianze e a tessere legami tra i cittadini più fragili e il resto della collettività.

A sostenere questa posizione è anche l'Amministratore unico dell'ASP Città di Bologna Dott. Stefano Brugnara. L'ASP Città di Bologna si configura come un ente pubblico *non-profit* di rilevanza fondamentale nell'ambito del sistema integrato regionale dei servizi sociali, capace di gestire un ampio ventaglio di attività e prestazioni, erogate anche con iniziative di coprogettazione e destinate in particolar modo alla popolazione anziana. Secondo il Dott. Brugnara, il sistema delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona non solo rappresenta una componente strategica del *welfare* pubblico, ma si tratta addirittura di un sistema efficacemente in grado di coniugare innovazione, prossimità e sostenibilità.

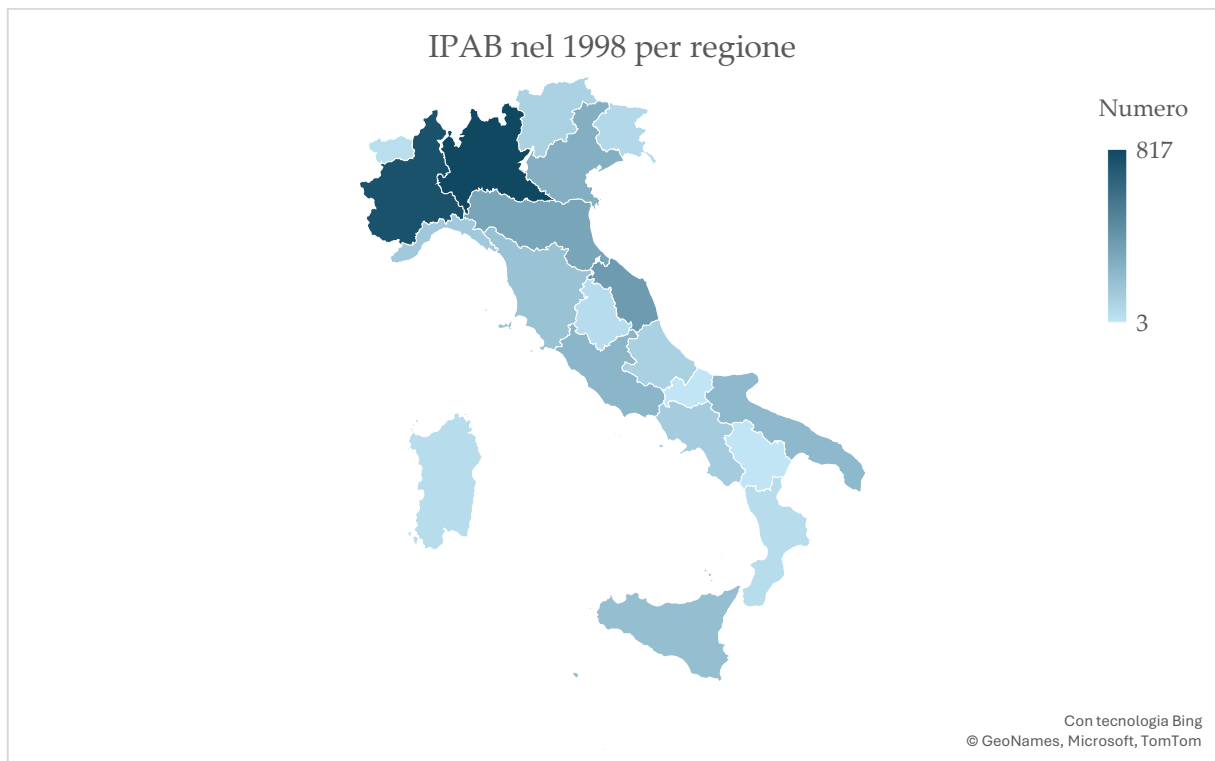
Anche l'Avv. Francesco Paolo Tronca, Commissario straordinario dell'ASP Pio Albergo Trivulzio, ha colto l'occasione per ribadire, ancora oggi, il ruolo fondamentale delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona quali presidi insostituibili per la comunità, in particolare a tutela della popolazione anziana. Egli ha inoltre evidenziato come tali enti costituiscano dei veri e propri pilastri di solidarietà sociale e un argine ai processi di privatizzazione in ambito socioassistenziale, che in molti casi, a suo giudizio, possono risultare deleteri per la qualità dei servizi erogati.

**Tabella 1** - Distribuzione regionale degli enti censiti 1998-2025.

<b>Regione</b>	<b>1998</b>	<b>2025</b>	<b>+/-</b>	<b>Regione</b>	<b>1998</b>	<b>2025</b>	<b>+/-</b>
Abruzzo	108	6	-94%	Piemonte	766	50	-93%
Basilicata	4	0	-100%	Puglia	237	20	-92%
Calabria	51	1	-98%	Sardegna	51	1	-98%
Campania	131	6	-95%	Sicilia	203	128	-37%
Emilia-Romagna	335	45	-87%	Toscana	185	32	-83%
Friuli-Venezia Giulia	70	23	-67%	Trentino-Alto Adige	104	72	-31%
Lazio	252	13	-95%	Umbria	50	11	-78%
Liguria	148	11	-93%	Valle d'Aosta	41	1	-98%
Lombardia	817	8	-99%	Veneto	282	133	-53%
Marche	385	16	-96%	Interregionali	3	0	-100%
Molise	3	1	-67%	<b>TOTALE</b>	<b>4.226</b>	<b>578</b>	<b>-86%</b>

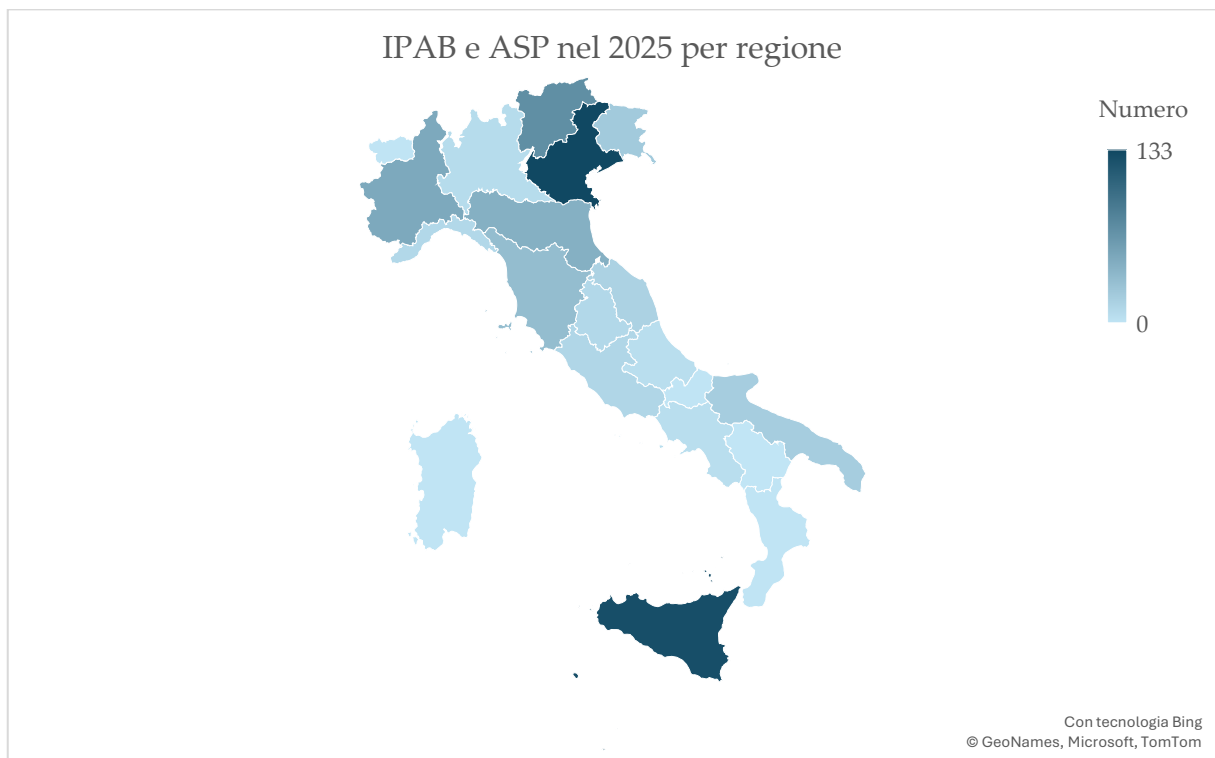
Fonte: Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri per le rilevazioni del 1998; Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) per le rilevazioni del 2025.

**Figura 2** - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 1998.



Fonte: Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

**Figura 3** - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 2025.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

## Sezione 2 – L'attività del CNEL

### 2.1 Il disegno di legge del CNEL

Alla luce di un quadro normativo lacunoso e segnato da criticità emerse nel corso degli anni, nonché sulla base delle evidenze raccolte, che hanno successivamente contribuito anche all'elaborazione del I Rapporto nazionale in materia di ASP e IPAB, il CNEL ha predisposto e approvato, con voto unanime della sua Assemblea nella seduta del 27 marzo 2025, un disegno di legge recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona" ([Appendice I](#)).

Considerata l'esclusione delle ASP, succedute alle IPAB, da molteplici provvedimenti concernenti i servizi pubblici locali e, in termini più ampi, le politiche sociali, il testo del disegno di legge si propone di chiarire la natura giuridica delle ASP, assicurare parità di trattamento rispetto ad altri enti, consentire l'accesso a strumenti normativi e fiscali finora preclusi e riconoscerne il ruolo nella programmazione territoriale e nella gestione dei servizi pubblici locali.

Il disegno di legge – il cui testo integrale, con la relativa relazione introduttiva, è disponibile in [Appendice I](#) - si articola in sei distinti articoli. I primi cinque articoli intervengono mediante modifiche e integrazioni alla normativa vigente, con l'obiettivo di avviare un percorso volto al riconoscimento di un inquadramento giuridico più chiaro e dignitoso per le ASP, a lungo assente sotto molteplici profili. Il sesto articolo, invece, si propone di introdurre un sistema più organico ed efficace di monitoraggio dell'attività delle ASP e della qualità delle prestazioni erogate, prevedendo, tra l'altro, l'applicazione del modello di Valutazione di Impatto Generazionale (VIG).

Tra le misure previste, figura il ripristino di specifiche esenzioni fiscali a favore delle IPAB che non hanno ancora completato il processo di trasformazione, al fine di non penalizzare quegli enti che, a causa dei ritardi imputabili al legislatore regionale, non hanno potuto procedere in tempi congrui. Figurano, poi, il riconoscimento della possibilità per le ASP di essere assegnatarie di beni confiscati, l'accesso a forme di cooperazione con gli enti locali e l'inclusione tra i soggetti beneficiari di agevolazioni già previste per altri attori pubblici. Infine, anche alla luce dell'esclusione delle ASP dal conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, emerge la necessità di pervenire a una quantificazione – oggi mancante o comunque regionalmente frammentata e lacunosa – quanto più precisa e puntuale delle risorse complessivamente immesse nella rete dei servizi sociali. A tal proposito, come anticipato, è stata prevista una prima forma di monitoraggio, affidata al Consiglio, relativa inizialmente ai livelli e alla qualità dei servizi erogati.

## 2.2 I dati della rilevazione

### 2.2.1 La mappatura nazionale

La mappatura nazionale realizzata dal CNEL ha permesso di ricostruire il quadro complessivo a livello nazionale. Come anticipato, in virtù dei differenti approcci normativi adottati dalle Regioni – nei casi in cui una normativa di riordino è stata effettivamente emanata – il quadro risulta profondamente mutato rispetto a 25 anni fa.

Oggi, al vertice per numero di IPAB si collocano il Veneto e la Sicilia, che contano rispettivamente 133 e 128 IPAB. È tuttavia necessario specificare che la situazione risulta profondamente diversa tra le due regioni. Infatti, IPAB e Comuni gestiscono in Veneto più della metà dei posti letto per gli anziani non più autosufficienti e la quasi totalità delle 133 IPAB censite è tuttora regolarmente operativa. Diversamente dal Veneto, in Sicilia circa la metà delle IPAB censite risulterebbe non più materialmente operativa e non più in grado di perseguire la propria *mission*. Più specificamente, da un'indagine condotta di recente dalla Regione Siciliana, finalizzata all'aggiornamento della normativa di riferimento, è emerso che 63 enti (su un totale di 128 secondo il censimento del CNEL) presentano, da oltre un biennio, un disavanzo di amministrazione e non sono più in grado di perseguire le finalità prescritte nelle tavole fondative o nello statuto.

A conferma di questo quadro, pur a fronte di un numero formalmente simile di IPAB ancora esistenti, le risposte pervenute dagli enti veneti sono risultate essere 74 (più del 55% del totale degli enti presenti nella regione), contro le sole 4 risposte pervenute dalla Sicilia (3,1% del totale degli enti siciliani), evidenziandosi anche marcate differenze in termini di rendite patrimoniali, consistenza del patrimonio immobiliare destinato ai servizi alla persona e, soprattutto, numero di dipendenti occupati.

Non si è rilevata la presenza di IPAB o ASP in Basilicata, mentre è stato censito un solo ente rispettivamente in Calabria, Molise, Sardegna e Valle d'Aosta. Tuttavia, solo l'ente sardo ha risposto al sondaggio del CNEL, fornendo così un quadro chiaro e completo sull'impatto del fenomeno ASP nella regione.

La *Tabella 2* riporta le informazioni relative all'indagine condotta dal CNEL, includendo il numero di enti censiti e quello degli enti che hanno compilato correttamente il questionario somministrato, con le relative percentuali. Viene inoltre indicato il numero di enti per i quali è stato possibile acquisire informazioni, attraverso i Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO) reperiti *online*, in quanto pubblicati, oppure tramite i dati trasmessi dagli uffici regionali competenti. In questi casi, tuttavia, le informazioni risultano spesso limitate al solo personale impiegato e, pertanto, non esaustive.

**Tabella 2** - Distribuzione regionale degli enti analizzati.

	Enti censiti nel 2025	Risposte al questionario	Percentuale di risposta	PIAO/ Regione	Totale	Percentuale sugli enti censiti
Abruzzo	6	2	33,3%	0	2	33,3%
Basilicata	0	0	-	0	0	-
Calabria	1	0	0%	0	0	0%
Campania	6	3	50%	0	3	50%
Emilia-Romagna	45	22	48,9%	15	37	82,2%
Friuli-Venezia Giulia	23	19	82,6%	3	22	95,7%
Lazio	13	6	46,2%	2	8	61,5%
Liguria	11	4	36,4%	2	6	54,5%
Lombardia	8	8	100%	0	8	100%
Marche	16	12	75%	3	15	93,8%
Molise	1	0	0%	0	0	0%
Piemonte	50	13	26%	8	21	42%
Puglia	20	7	35%	0	7	35%
Sardegna	1	1	100%	0	1	100%
Sicilia	128	4	3,1%	31	35	27,3%
Toscana	32	17	53,1%	11	28	87,5%
Trentino-Alto Adige	72	27	37,5%	45	72	100%
Umbria	11	4	36,4%	4	8	72,7%
Valle d'Aosta	1	0	0%	1	1	100%
Veneto	133	74	55,6%	26	100	75,2%
<b>TOTALE</b>	<b>578</b>	<b>223</b>	<b>38,6%</b>	<b>151</b>	<b>374</b>	<b>64,7%</b>

Fonte: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 2.2.2 La governance

Come si evince dal grafico sottostante, in 162 enti su 223, pari al 73% circa, l'organo di amministrazione si compone di 5 membri. Il maggior numero di casi con un amministratore unico si registra in Emilia-Romagna (6 su un totale di 22 risposte), così come i casi in cui l'organo di amministrazione si compone di 3 membri (12). La Provincia Autonoma di Trento si distingue invece per la presenza (in 10 enti su 21) di un organo amministrativo composto da 7 membri.

Dall'analisi dei 223 enti che hanno risposto al sondaggio del CNEL, è emerso in maniera piuttosto chiara che è il Comune il soggetto più presente negli organi di amministrazione. Rappresentanti dei comuni sono presenti in 206 casi su 223 (92%), e in circa 3 casi su 4 il Comune è l'unico soggetto rappresentato o comunque quello che nomina la maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo. Nei casi in cui il Comune non detiene la maggioranza, è spesso la Regione – che in linea generale compare in 39 casi – a prevalere come ente più rappresentato all'interno dell'assetto istituzionale. Ad esprimere una propria rappresentanza in 53 casi su 223, quindi in poco meno di un caso su 4, sono i soggetti giuridici di diritto privato - anche se molto raramente questi soggetti sono presenti in misura maggioritaria -, mentre Città metropolitana o Provincia compaiono in 20 casi e altri soggetti di diritto pubblico in 27, di cui 8 rappresentati da Unioni di comuni.

Dall'altro lato, tra i soggetti di natura privata maggiormente rappresentati, si evidenzia la presenza di diocesi in 20 casi e di parrocchie in 19 (a richiamare l'origine religiosa di tali enti), soggetto fondatore (3 casi) e, in 2 soli casi, dagli stessi fruitori del servizio espletato dall'ente.

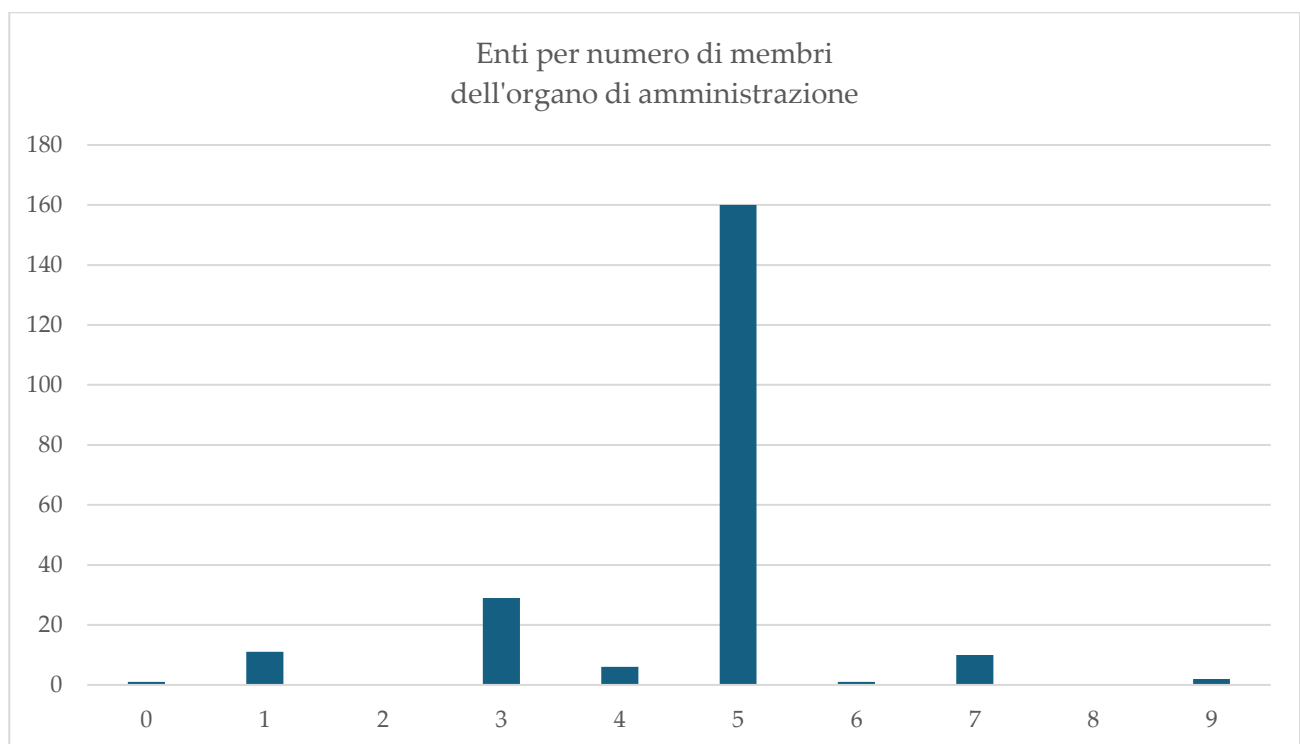
Sempre per quanto concerne la governance, si rileva che nella grande maggioranza dei casi (194 su 223, pari all'87%) l'organo di amministrazione rimane in carica per 5 anni, che è anche la durata del mandato del Consiglio comunale. Nei rimanenti casi, l'organo rimane in carica 4, 3 oppure un solo anno; in nessun caso tra quelli registrati l'organo di amministrazione rimane in carica per un periodo superiore a 5 anni o per un periodo della durata di 2 anni.

Tra i 223 enti da cui è pervenuta risposta, 2 enti veneti risultano attualmente impegnati in un processo di fusione per incorporazione con un'altra IPAB. Nello specifico, si tratta dell'IPAB Istituzione Veneziana Servizi Sociali alla Persona che, in data 29 aprile 2024, ha avviato un procedimento di fusione per incorporazione nell'I.P.A.V. di Venezia e di ISRAA di Treviso che, con l'IPAB Appiani-Turazza, darà origine a ENEA, la più grande IPAB dell'intera provincia, destinata a rivestire un ruolo di primo piano nel sistema regionale dei servizi alla persona. In quest'ultimo caso, il processo di fusione dovrebbe concludersi, previa approvazione da parte degli organi regionali competenti, il 1° gennaio 2026. Le motivazioni alla base dell'operazione rispecchiano dinamiche già osservate in altri contesti: la necessità di rispondere in maniera più efficiente agli adempimenti amministrativi, la

volontà di realizzare economie di scala e di razionalizzare l'intero sistema gestionale. In modo più specifico, il progetto mira anche a strutturare un'offerta integrata, capace di coprire in modo coerente ed efficace tutte le fasi della vita, dalla prima infanzia alla terza età.

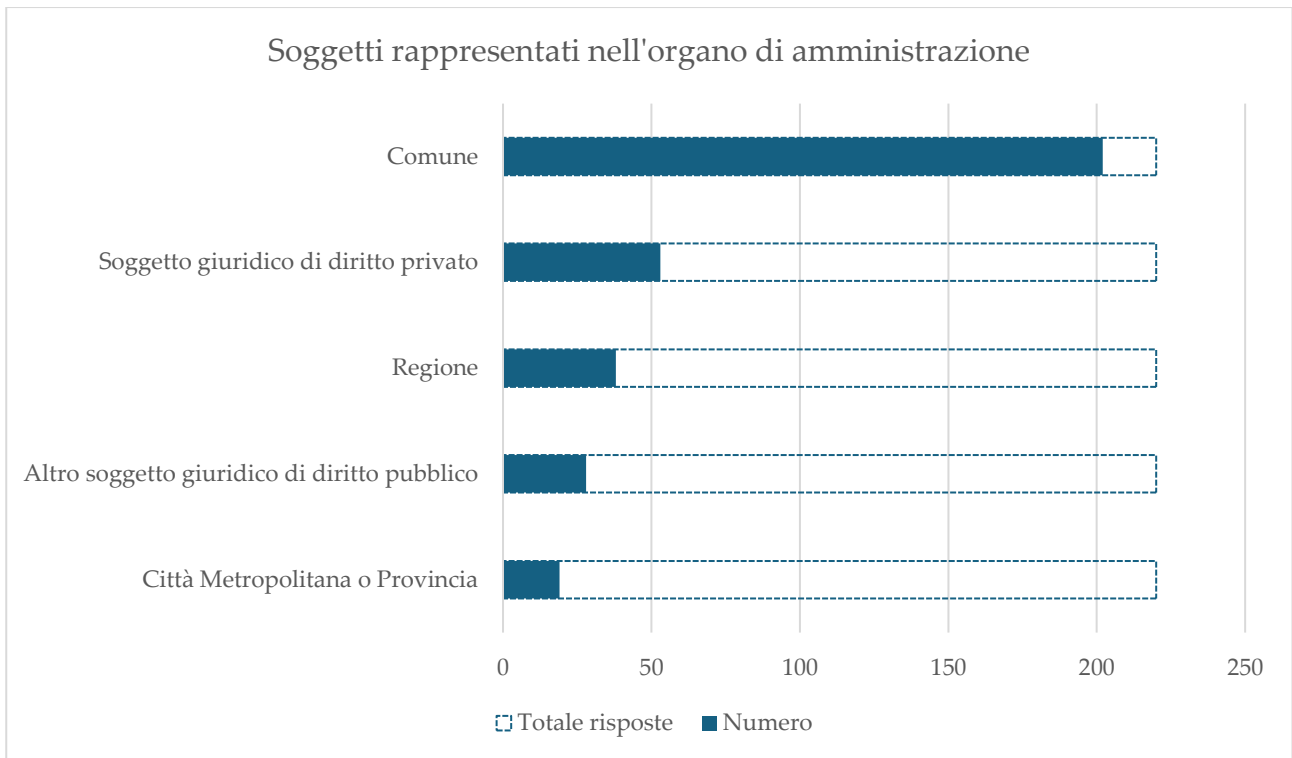
Inoltre, 9 enti, distribuiti in 7 regioni differenti, stanno attualmente attraversando una fase di commissariamento straordinario, mentre uno, localizzato in Veneto, è attualmente sotto procedimento di vigilanza e controllo ex art. 3 della L.R. n. 23 del 16/08/2007 da parte della Regione. Va precisato che, in diversi casi, il commissariamento interviene per far fronte a situazioni complesse caratterizzate da criticità gestionali o amministrative, che tuttavia non implicano necessariamente la cessazione delle sue attività o la successiva estinzione dell'ente. Al contrario, il ricorso al commissariamento può rappresentare uno strumento funzionale alla continuità operativa dell'ente, consentendogli di proseguire nell'erogazione di servizi socioassistenziali e sanitari essenziali per la comunità di riferimento, come avvenuto in alcuni casi in Sicilia.

**Figura 4** - Distribuzione degli enti in base al numero di componenti dell'organo di amministrazione.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 5** - Distribuzione degli enti in base ai soggetti che esprimono una propria rappresentanza all'interno dell'organo di amministrazione.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 2.2.3 La dotazione organica

L'analisi dei dati occupazionali relativi agli enti che hanno fornito informazioni sul proprio organico restituisce un quadro variegato e meritevole di particolare attenzione. Considerando in questa prima fase il solo lavoro subordinato, complessivamente i 223 enti analizzati impiegano oltre 17.271 dipendenti, di cui circa l'89% a tempo indeterminato e l'11% a tempo determinato. Dal presente computo sono esclusi il personale impiegato con tipologie contrattuali diverse dal lavoro in subordinazione (altre 2.325 unità) e il personale non dipendente dell'ente afferente però a servizi erogati nell'ambito dell'attività statutaria (circa 8.220 unità).

A partire dalle risposte pervenute dai 223 enti analizzati, sarebbe stato possibile elaborare delle proiezioni sull'intero insieme delle 578 ASP e IPAB. Tuttavia, tali stime sarebbero potute risultare approssimative e non pienamente rappresentative della realtà effettiva. Pur tenendo conto della presenza di almeno 12 enti censiti in Piemonte che risultano, di fatto, non operativi mancano ancora informazioni relative al personale di 343 enti.

Un discorso a parte meritano, invece, le 63 IPAB con sede in Sicilia che, secondo i dati a disposizione della stessa Regione Siciliana, non risultano più in grado di perseguire le proprie finalità istituzionali e statutarie e che, in virtù delle recenti disposizioni approvate dal Governo regionale, saranno avviate a procedura di liquidazione. Nonostante versino in una condizione di grave difficoltà gestionale e presentino disavanzi strutturali protratti da almeno un biennio, tali enti non risultano privi di personale. Per questa ragione, sono stati inclusi nel computo complessivo della dotazione organica.

Alla luce di ciò, per gli enti che non hanno risposto al questionario del CNEL, si è scelto di reperire, laddove possibile, i dati relativi alla dotazione di personale attraverso l'analisi dei rispettivi Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO)<sup>29</sup>. Si precisa che gli enti con meno di 50 dipendenti possono adottarne una versione semplificata, che include comunque informazioni puntuali e complete in merito alle risorse umane. Attraverso l'analisi dei PIAO è stato possibile acquisire dati relativi ad altri 134 enti, che hanno aggiunto complessivamente 9.908 dipendenti al conteggio totale.

A questi si sommano poi i dati relativi alla dotazione organica di ulteriori 17 enti con sede in Sicilia, acquisiti grazie alle informazioni trasmesse direttamente dalla Regione Siciliana in merito agli enti che hanno presentato istanza di contributo ai sensi del D.D.G. n. 1832-S9 del 05 luglio 2024, recante "Decreto di indizione dell'Avviso alle IPAB per la concessione del contributo ex art. 1 L.R. n. 71/1982 anno 2024". Tali enti hanno dichiarato un numero aggregato di dipendenti impiegati di 196 unità.

Come già anticipato nella nota metodologica, considerando tutte le fonti disponibili (risposte al questionario, documenti PIAO e dati trasmessi dalla Regione Siciliana) è stato

---

<sup>29</sup> Consultabili dal "Portale PIAO" del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, disponibile al sito: <https://piao.dfp.gov.it/plans>

possibile raccogliere informazioni attendibili e complete sulla dotazione organica di 374 enti, pari a circa il 64,7% del totale di 578. Il numero complessivo di dipendenti subordinati risulta quindi pari a 27.375 unità, la grande maggioranza dei quali assunti con contratto a tempo indeterminato.

Qualora si adottasse un criterio di proiezione lineare e proporzionale, considerando gli enti mancanti si arriverebbe ad un totale di oltre 42.000 dipendenti. Tuttavia, questo dato deve essere considerato puramente ipotetico e potenzialmente distorto, sia per l'incertezza riguardo al numero effettivo di enti non più attivi o privi di personale sia per la possibilità che le strutture di dimensioni maggiori siano state più inclini a partecipare al sondaggio.

Il numero medio di dipendenti dei 374 enti di cui si sono reperite informazioni è di 73. Si tratta di un valore significativamente più elevato rispetto alla media di circa 22 dipendenti per ente registrata nel 1996 dall'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), quando le 2.389 IPAB censite dall'istituto (su un totale di circa 4.200) impiegavano 51.500 dipendenti. È opportuno precisare che, secondo i dati forniti dalle Regioni, nel 1996 l'INPDAP rilevava il personale dipendente soltanto presso il 57% delle IPAB allora esistenti. Restavano escluse dal computo circa 2.000 istituzioni, in quanto prive di personale dipendente oppure perché quest'ultimo risultava iscritto presso altri enti mutualistici. Tuttavia, i dati trasmessi da quattro Regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Sicilia) evidenziavano una significativa convergenza nel numero complessivo di addetti, nonostante il numero di IPAB considerate risultasse inferiore. Pur trattandosi di informazioni parziali e non del tutto precise, tali elementi possono contribuire a fornire una stima orientativa della dimensione media degli enti, che verosimilmente impiegavano un numero medio di addetti abbondantemente più contenuto rispetto al presente.

È doveroso ricordare che tale dato potrebbe risultare distorto dal fatto che a rispondere al questionario siano stati, con maggiore probabilità, gli enti di dimensioni più consistenti e dotati di un organico più ampio, presumibilmente in virtù di una maggiore capacità organizzativa nel far fronte agli impegni e alle scadenze richieste. Appare tuttavia ragionevole concludere che, in linea generale, gli enti presentino oggi dimensioni maggiori rispetto al passato, esito riconducibile anche ai numerosi processi di fusione e incorporazione intervenuti negli ultimi 25 anni.

La dimensione media di 73 dipendenti per ente nasconde comunque una profonda eterogeneità nelle strutture delle varie realtà. Infatti, alla presenza di enti di piccole dimensioni, con pochi o anche nessun dipendente, si affiancano organizzazioni molto più strutturate, capaci di impiegare decine o addirittura centinaia di persone.

Al fine di offrire una lettura standardizzata, si è scelto di adottare la seguente classificazione, sostanzialmente allineata a quella utilizzata dall'ISTAT per le imprese italiane. In particolare, si definiscono microimprese quelle con meno di 10 addetti, piccole imprese

quelle che impiegano tra i 10 e i 49 addetti, mentre rientrano nella categoria delle medie imprese quelle con un numero di addetti compreso tra 50 e 249. Infine, si considerano grandi imprese tutte quelle realtà che occupano 250 addetti o più. Nel presente lavoro sono state apportate lievi modifiche agli estremi delle classi dimensionali, adottando le fasce riportate di seguito. Tale scelta è stata effettuata al fine di garantire la confrontabilità con i dati INPDAP relativi al 1996, che, in assenza di tali adattamenti, sarebbe risultata impraticabile a causa della diversa articolazione delle fasce allora adottate. Gli enti sono stati pertanto suddivisi nelle seguenti categorie:

- 0–10 dipendenti
- 11–50 dipendenti
- 51–250 dipendenti
- Oltre i 250 dipendenti

Come illustrato nella [Tabella 3](#), la maggior parte degli enti si concentra nella fascia delle medie imprese con un numero di dipendenti tra 51 e 250 (41,2%), seguita dalle fasce 11–50 dipendenti (31%) e 0–10 dipendenti (23,5%). Un numero più contenuto di realtà, pari a 16 enti (4,3%), si distingue per la propria rilevanza strutturale e organizzativa, superando la soglia dei 250 dipendenti.

Si tratta di dati di particolare rilievo, soprattutto se posti a confronto con quelli rilevati dall'INPDAP nel 1996, quando prevaleva nettamente la fascia dimensionale compresa tra 0 e 10 dipendenti. Pur registrandosi una riduzione in termini assoluti, gli enti di maggiori dimensioni — ovvero quelli con oltre 50 o addirittura oltre 250 dipendenti — risultano significativamente aumentati in termini di incidenza percentuale sul totale.

Tali dati assumono ulteriore interesse se contestualizzati nel più ampio panorama nazionale, caratterizzato da una marcata presenza di microimprese (come censite dall'ISTAT, fino a 9 dipendenti), le quali, secondo i più recenti dati ISTAT relativi al 2022, rappresentano circa il 95% del totale delle imprese italiane.

**Tabella 3** - Distribuzione degli enti per fasce dimensionali di dotazione di personale.

Fascia	1996		2025	
	Numero enti	Percentuale	Numero enti	Percentuale
da 0 a 10	1489	62,3%	88	23,5%
da 11 a 50	689	28,8%	116	31%
da 51 a 250	189	7,9%	154	41,2%
Oltre 250	22	0,9%	16	4,3%
<b>TOTALE</b>	<b>2389</b>	<b>100%</b>	<b>374</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) su dati INPDAP e CNEL

A livello territoriale, dalle risposte pervenute, è nelle regioni del nord che viene impiegato il maggior numero di dipendenti (su tutte Veneto, Emilia-Romagna, Trentino Alto-Adige e Lombardia). Si tratta di un dato che si potrebbe intendere condizionato dal fatto che in alcune regioni gli enti siano stati più recettivi o disponibili alla compilazione del questionario, facendo pervenire un maggior numero di risposte. Intuitivamente, maggiore è il numero di enti che per ciascuna regione compilano il questionario, maggiore tenderà ad essere anche il numero di dipendenti che risultano impiegati al servizio di ASP e IPAB in quella specifica regione. Può essere questo il caso, in particolare, del Veneto e del Trentino-Alto Adige, dalle cui regioni — attraverso le risposte al questionario e l'analisi dei PIAO — sono stati esaminati, rispettivamente, 100 e 72 enti, che rappresentano insieme quasi metà del totale nazionale analizzato.

A tal riguardo, è certamente interessante operare un confronto tra le due mappe sottostanti. La [Figura 6](#) mostra la provenienza degli enti di cui si sono riuscite a reperire informazioni complete e attendibili sul personale, attraverso tutti i metodi impiegati (risposta al questionario, PIAO, o fonti regionali). Il colore delle regioni risulta tanto più intenso quanto maggiore è l'incidenza del numero di enti di quella regione sul totale degli enti di cui abbiamo reperito informazioni. Tra tutte, si distingue in modo evidente il Veneto, per il quale — come già precedentemente evidenziato — è stato possibile esaminare, attraverso i dati raccolti mediante questionario e PIAO, la dotazione organica di 100 enti, pari al 26,7% del totale dei 357 enti considerati.

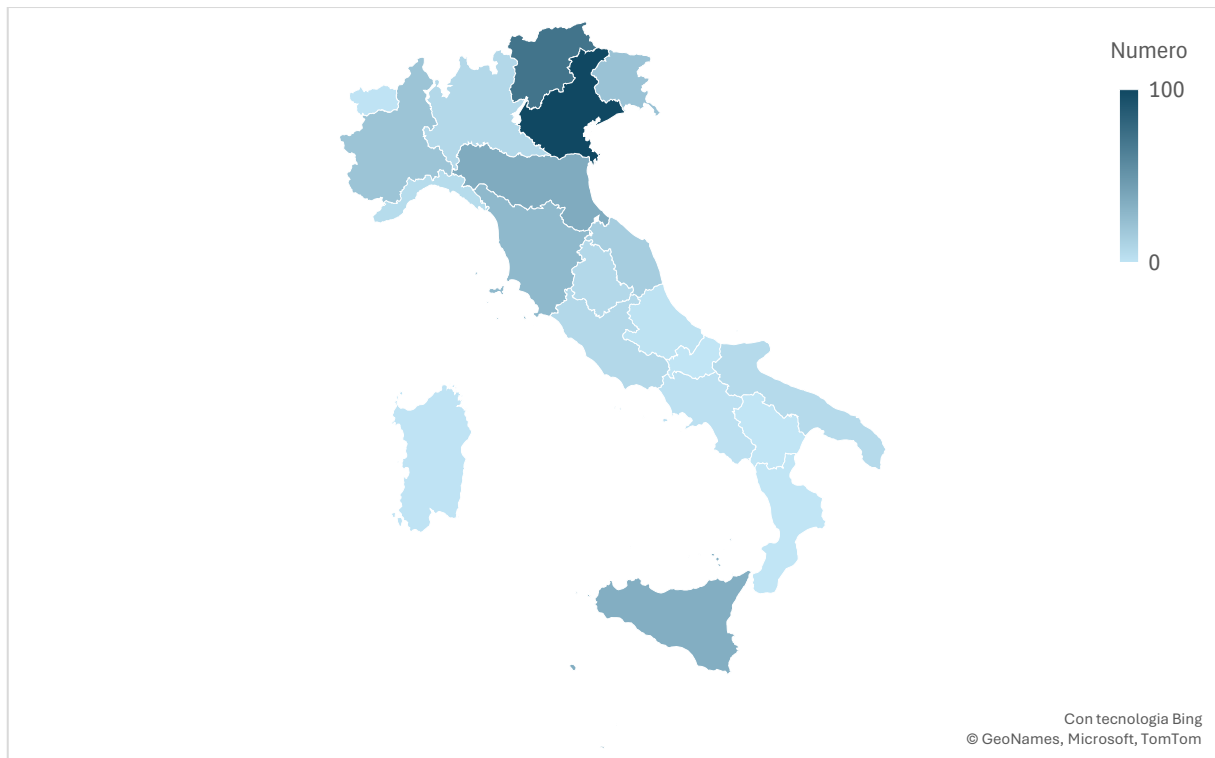
La [Figura 7](#) illustra invece il numero di dipendenti impiegati dalle ASP e IPAB localizzate in ciascuna regione, in rapporto al totale nazionale di oltre 27.300 dipendenti rilevati tra gli enti considerati.

Si rileva immediatamente l'assenza di una totale corrispondenza tra il numero di enti analizzati e il numero di dipendenti occupati. In particolare, vi sono regioni in cui un numero relativamente elevato di enti esaminati non si traduce in un corrispondente numero elevato di dipendenti impiegati, come nel caso della Sicilia, del Piemonte o della Toscana.

Al contrario, in altre regioni, pur in presenza di un numero relativamente contenuto di enti per i quali sono disponibili informazioni, si registra un numero di dipendenti significativamente elevato. È il caso, ad esempio, dell'Emilia-Romagna, dove le 37 ASP analizzate (pari al 9,9% del totale degli enti considerati) impiegano complessivamente 5.113 dipendenti, pari al 18,7% dei 27.375 occupati. Analoga situazione si riscontra in Lombardia, le cui sole 8 ASP (2,1% del totale) — tutte rispondenti al questionario del CNEL — occupano complessivamente 2.779 dipendenti, pari al 10,2% del totale nazionale.

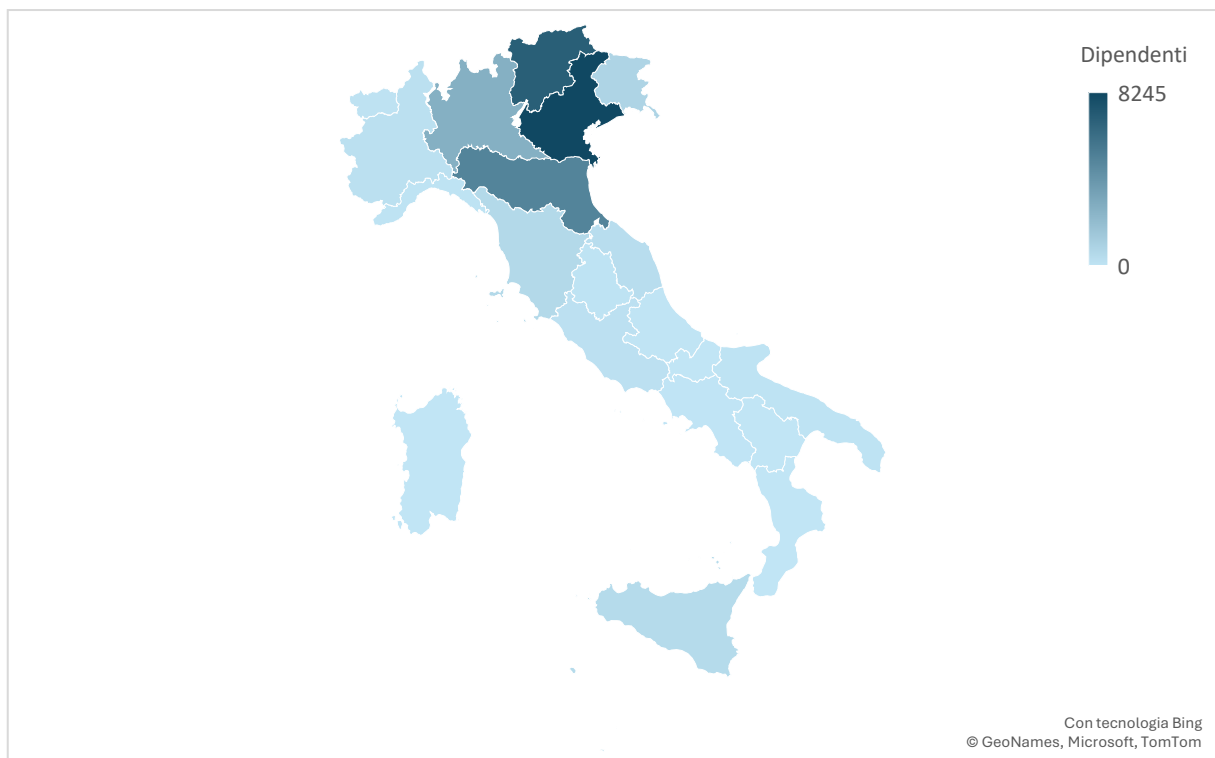
Pertanto, si può ragionevolmente ritenere che nelle regioni del Nord le IPAB e ASP rappresentino a livello operativo delle realtà di maggior rilievo rispetto a quelle situate nelle regioni centrali o meridionali del paese.

**Figura 6** - Distribuzione regionale degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sul personale.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 7** - Distribuzione regionale degli enti per dotazione di personale.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Infine, risulta opportuno considerare il dato relativo alla proporzione di risposte pervenute da ciascuna regione rispetto al totale degli enti censiti nella medesima area. Più precisamente, è ancor più significativo il numero di enti per i quali si dispone di informazioni complete sulla dotazione organica – indipendentemente dalla fonte -, in rapporto al totale degli enti censiti nella rispettiva regione ([Figura 8](#)).

In tal senso, si evidenziano alcune regioni per le quali si è riusciti a raccogliere dati completi su un numero particolarmente elevato di enti, con percentuali di copertura pari o prossime al 100%. È il caso, ad esempio, del Trentino-Alto Adige (72 enti su 72), della Lombardia (8 su 8), della Sardegna e della Valle d'Aosta (1 su 1 per entrambe), nonché del Friuli-Venezia Giulia (22 su 23). Per quanto concerne queste regioni, contrassegnate da un colore relativamente scuro nella mappa sottostante, si può affermare che i dati raccolti dal CNEL siano in grado di descrivere con una certa precisione la dotazione organica complessiva delle ASP e IPAB, nonché l'entità e l'apporto reale nella rete dei servizi sociali.

Diverso è il caso delle regioni contrassegnate da una colorazione più tenue, indicativa di un numero di enti per i quali è stato possibile condurre un'analisi relativamente limitata rispetto al totale degli enti censiti. Al netto della Basilicata in cui non si sono rilevate ASP o IPAB attive, da Molise e Calabria non è pervenuta alcuna risposta, nonostante si registri un ente operativo in ciascuna delle due regioni; dalla Sicilia sono pervenute soltanto 4 risposte al questionario, successivamente integrate da 31 PIAO; nonostante ciò, la percentuale di copertura si attesta su un livello ancora contenuto, pari al 27,3% rispetto al totale dei 128 enti siciliani censiti.

Al netto di circa sessanta enti che, come già precedentemente evidenziato, risultano non più regolarmente operativi e, di conseguenza, non in grado di perseguire la propria missione istituzionale, resterebbero una trentina di enti che, qualora inclusi in una futura rilevazione, potrebbero verosimilmente contribuire ad accrescere la base informativa e i valori relativi alla regione.

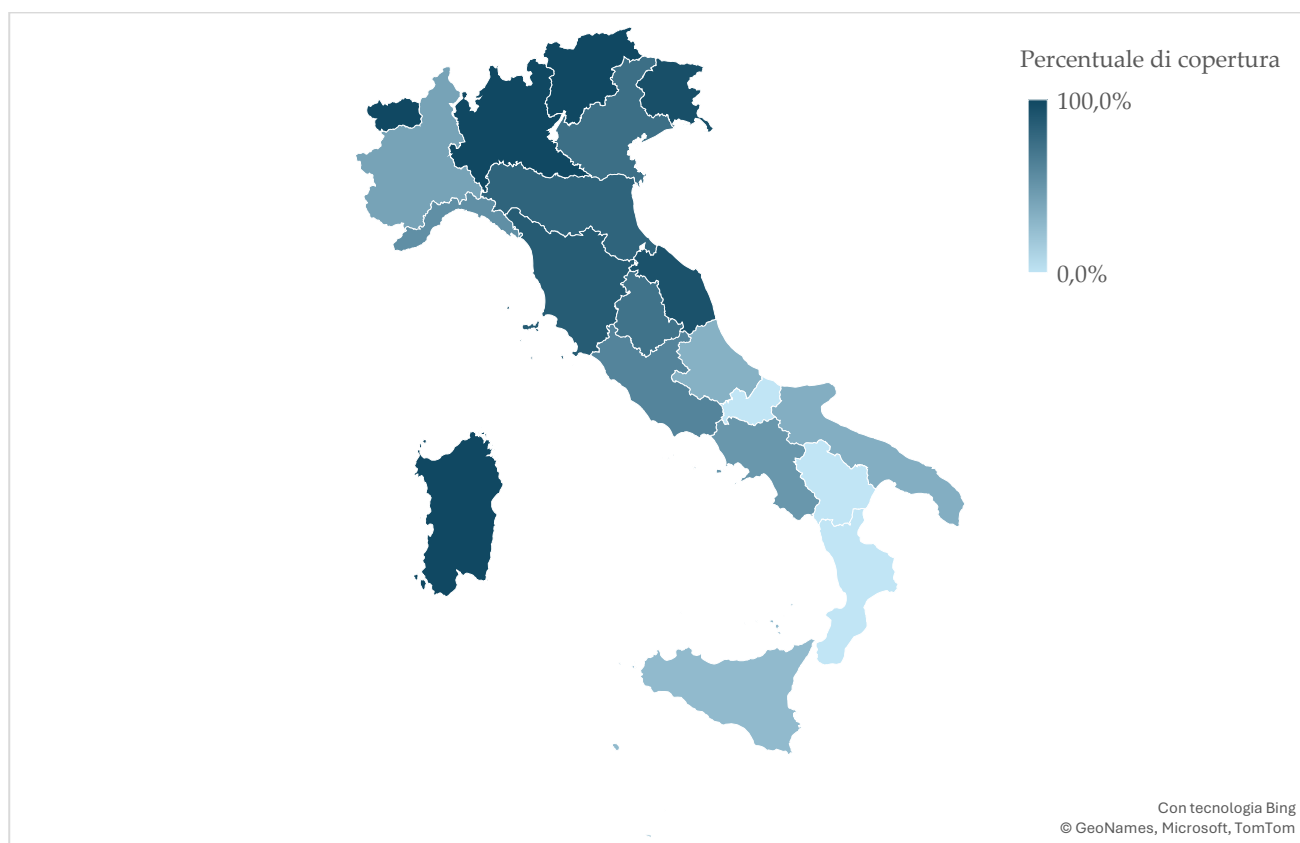
Per quanto riguarda l'Abruzzo, sono pervenute soltanto 2 risposte su un totale di 6 enti censiti (33,3%), senza alcun Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) disponibile a fini integrativi. Dalla Puglia, invece, sono state acquisite informazioni per 7 enti su 20 (35%), anch'essi privi di integrazione tramite PIAO. L'ultima regione in cui non è stato raggiunto un livello di copertura pari almeno al 50% è il Piemonte, per il quale si dispone di dati relativi a 13 risposte al questionario, integrate da 8 PIAO, per un totale di 21 enti su 50 censiti (42%).

Merita particolare attenzione il caso della Regione Veneto, dalla quale proviene oltre un quarto del totale dei dati raccolti (100 su 374 enti, di cui 74 tramite compilazione diretta del questionario). La presenza di un elevato numero di enti sul territorio – ancora formalmente qualificabili come IPAB, in assenza di una legge regionale di riordino – colloca la regione al

primo posto sia per numero di dipendenti occupati, sia per volume complessivo delle rendite annue.

Tuttavia, tale primato potrebbe assumere una rilevanza ancora maggiore qualora si riuscisse ad ampliare la copertura dell'indagine, considerando che circa un quarto degli enti veneti – verosimilmente in gran parte ancora operativi – non ha trasmesso alcuna informazione né ha reso disponibile il proprio Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

**Figura 8** - Incidenza degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sulla dotazione di personale rispetto al totale regionale.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

A livello contrattuale, al netto degli enti che non hanno fornito indicazioni, la categoria maggiormente utilizzata è “Comparto funzioni locali” (S105) con 172 enti. Segue “Comparto sanità” (S205) con 21 enti, mentre quattro enti utilizzano entrambe le tipologie. Sono 5 gli enti che adottano il contratto FISM – Federazione Italiana Scuole Materne, mentre nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i contratti maggiormente impiegati – pur non esclusivamente - sono rispettivamente il CCPL Autonomie Locali Provincia di Trento e il contratto collettivo intercompartimentale della Provincia autonoma di Bolzano.

## 2.2.4 Il patrimonio immobiliare e finanziario degli enti

I 223 enti che hanno risposto al questionario destinano 685 immobili di proprietà all'espletamento di servizi alla persona, con una media di circa 3 immobili per ente. La tabella sottostante offre un'analisi più dettagliata, classificando gli enti in fasce in base al numero di immobili posseduti. Più di 9 enti su 10 possiedono un numero di immobili destinati ai servizi sociali pari o inferiore a 5 unità, mentre solo una quota residuale ne controlla un numero superiore. Si distingue in particolare l'ASP della Romagna Faentina con sede a Ravenna, che possiede ben 118 immobili e contribuisce a collocare l'Emilia-Romagna nettamente al primo posto tra le regioni in cui le ASP e IPAB controllano il maggior numero di immobili destinati all'espletamento dei servizi sociali, secondo le risposte pervenute. Si segnala, infine, che il basso numero di immobili rilevato in Sicilia può essere ragionevolmente imputabile a un limitato numero di risposte pervenute. È noto, infatti, che le IPAB siciliane hanno storicamente posseduto patrimoni rilevanti, molti dei quali risultano tuttora esistenti, come dimostrato dal fatto che la Sicilia si colloca al sesto posto a livello nazionale per rendita media per immobile.

Anche in questo caso, analogamente a quanto osservato per il personale, risulta complesso elaborare proiezioni accurate sull'insieme degli enti censiti. Applicando un criterio di proporzionalità, ed escludendo gli enti piemontesi e siciliani che non risultano più operativi – dove la condizione di non operatività non implica necessariamente l'assenza di patrimonio, ma dovrebbe quantomeno comportare la mancanza di strutture effettivamente destinate all'erogazione di servizi alla persona – potrebbero non risultare tutt'ora rilevati poco meno di 1.000 immobili. Anche tale stima, tuttavia, deve essere considerata puramente ipotetica e soggetta a verifica fattuale.

**Tabella 4** - Distribuzione degli enti per fasce in base al numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento di servizi sociali.

Fascia	Numero enti	Percentuale	Percentuale Cumulativa
0	17	7,6%	7,6%
1	106	47,5%	55,2%
da 2 a 5	78	35,0%	90,1%
da 6 a 20	19	8,5%	98,7%
più di 20	3	1,3%	100%
<b>TOTALE</b>	<b>223</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

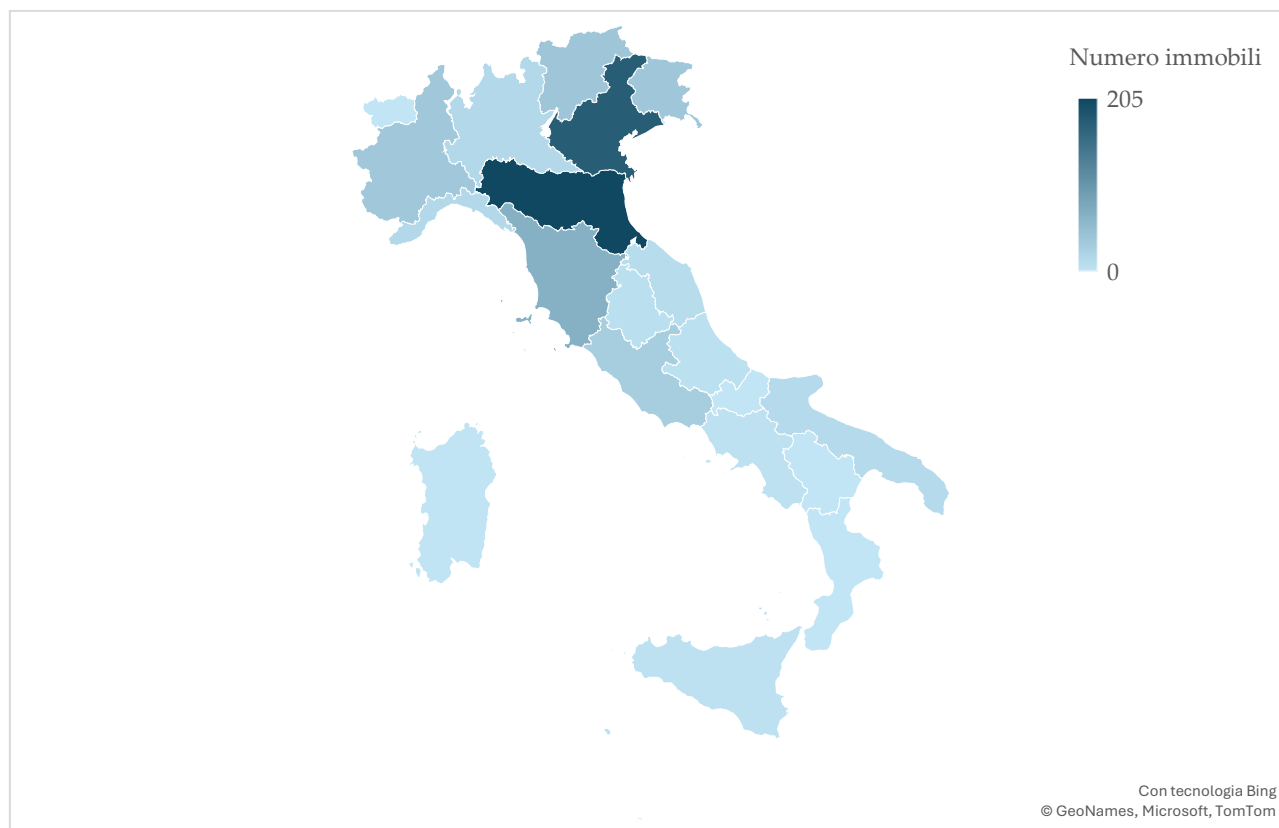
Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Tabella 5** - Distribuzione regionale degli enti per numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento di servizi sociali.

Regione	Numero di immobili	Regione	Numero di immobili
Abruzzo	7	Molise	0
Basilicata	0	Piemonte	38
Calabria	0	Puglia	14
Campania	5	Sardegna	1
Emilia-Romagna	205	Sicilia	5
Friuli-Venezia Giulia	39	Toscana	68
Lazio	30	Trentino-Alto Adige	41
Liguria	17	Umbria	8
Lombardia	17	Valle d'Aosta	0
Marche	12	Veneto	178
<b>TOTALE</b>			<b>685</b>

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 9** - Distribuzione regionale degli immobili di proprietà destinati all'espletamento di servizi sociali.



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Le rendite patrimoniali annue al lordo di tasse e imposte per l'anno 2024 hanno superato invece i 173,2 milioni di euro per i 223 enti che hanno risposto al questionario del CNEL, con una media di 777.000 euro per ente. A tali importi andrebbero aggiunti i poco meno di 10 milioni di euro ricavati dai 134 enti esaminati attraverso l'analisi dei PIAO e delle sezioni "Amministrazione trasparente" presenti sui siti web di tali enti. Si tratta, tuttavia, di una stima meramente indicativa e con ogni probabilità solo parziale, a causa della frequente assenza di aggiornamento o della incompletezza delle informazioni rese disponibili *online*.

La stima ottenuta attraverso un criterio proporzionale - partendo dai 173,2 milioni prodotti da 223 enti - indicherebbe un totale delle rendite pari a circa 449 milioni di euro. Tuttavia, anche in questo caso, non è possibile affermare tale valore con un adeguato grado di certezza.

Analogamente ad altri parametri, anche per quanto riguarda le rendite dichiarate dagli enti, si riscontra una marcata eterogeneità. Si passa, infatti, da un ampio numero di enti con rendite molto contenute o nulle, fino a realtà che dichiarano importi superiori ai 5 milioni di euro. Per una lettura più ordinata di tali dati, si è proceduto a una classificazione degli enti per fasce di valore, come riportato nella tabella sottostante.

Al netto di due enti che non hanno fornito informazioni quantitative sulle proprie rendite, ben 76 enti su 223 (34,1%) dichiarano rendite pari a zero. A questi si aggiungono 59 enti (26,5%) con rendite inferiori a 50.000 euro annui. Le due fasce più basse, sommate, rappresentano quindi oltre il 60% del totale, evidenziando la forte concentrazione di enti con limitata capacità economica. All'estremo opposto, si collocano 35 enti (15,7%) che dichiarano rendite superiori al milione di euro annuo, di cui 10 enti (4,5%) superano addirittura i 5 milioni.

Osservando la [Figura 10](#), che rappresenta la distribuzione regionale dei 223 enti in base all'ammontare aggregato delle rendite patrimoniali per il 2024, al lordo di tasse e imposte, emergono in particolare alcune regioni: Veneto, Lombardia, Lazio, Abruzzo e Sardegna. Nel caso del Veneto, l'importo complessivo delle rendite - pari a quasi 42 milioni di euro - è influenzato dal numero elevato di enti rispondenti al questionario (ben 74); tuttavia, la rendita media per ente, pari a 565.143 euro, risulta inferiore alla media nazionale, che si attesta a 782.851 euro. Pur trattandosi di dati solo orientativi, in quanto - come già evidenziato - sussistono ampie differenze tra enti con rendite rilevanti e altri con disponibilità molto più limitate, si precisa che ben al di sopra della media nazionale si collocano, in ordine, la Sardegna, l'Abruzzo - trainato in particolare dall'ASP 1 della Provincia di Chieti -, la Lombardia, il Lazio, l'Umbria, la Sicilia e il Piemonte.

Tuttavia, è doveroso specificare che non si sono consultati i bilanci di questi enti e che la risposta alla domanda sull'ammontare delle rendite, pur obbligatoria, non era soggetta ad alcuna forma di vincolo o controllo. Inoltre, al fine di evitare un eccessivo appesantimento del questionario e agevolarne in questa prima fase la compilazione, nel formulare la

richiesta, non si è fatto specifico riferimento ad alcuna voce del bilancio di esercizio, come disciplinato dal Codice civile. Non si può pertanto ragionevolmente escludere che una parte dei 76 enti che non hanno dichiarato le proprie rendite o le hanno dichiarate nulle disponga in realtà di fonti reddituali non correttamente rilevate o comunicate, così come non si può escludere che alcuni enti abbiano indicato l'importo delle rendite catastali, anziché quello delle rendite effettivamente prodotte dall'immobile, che risultano spesso di entità superiore.

Certamente, vi è margine per futuri approfondimenti che includano l'analisi dei bilanci di esercizio, con la possibilità di elaborare indicatori standardizzati utili a misurare e confrontare il grado di efficienza economica di tali enti. A titolo esemplificativo, si potrebbero mettere in relazione le rendite con la consistenza del patrimonio, al fine di valutarne la redditività, oppure confrontare i costi di esercizio con l'ammontare dei ricavi – e in particolare delle rendite – o con il valore del patrimonio stesso. Tali indicatori consentirebbero di analizzare un aspetto di particolare rilevanza e, considerata l'eterogeneità dimensionale degli enti, anche di significativa attualità. Ci si riferisce alla possibilità di verificare se gli enti di maggiori dimensioni risultino, alla luce di eventuali economie di scala, effettivamente più efficienti – come si era ipotizzato al momento della promozione dei processi di fusione e accorpamento e sulla base anche di quelle che appaiono essere le motivazioni che continuano a spingere gli enti, ancora oggi, a intraprendere processi di fusione.

**Tabella 6** - Distribuzione degli enti per fasce in base all'importo delle rendite annue del 2024 al lordo di tasse e imposte.

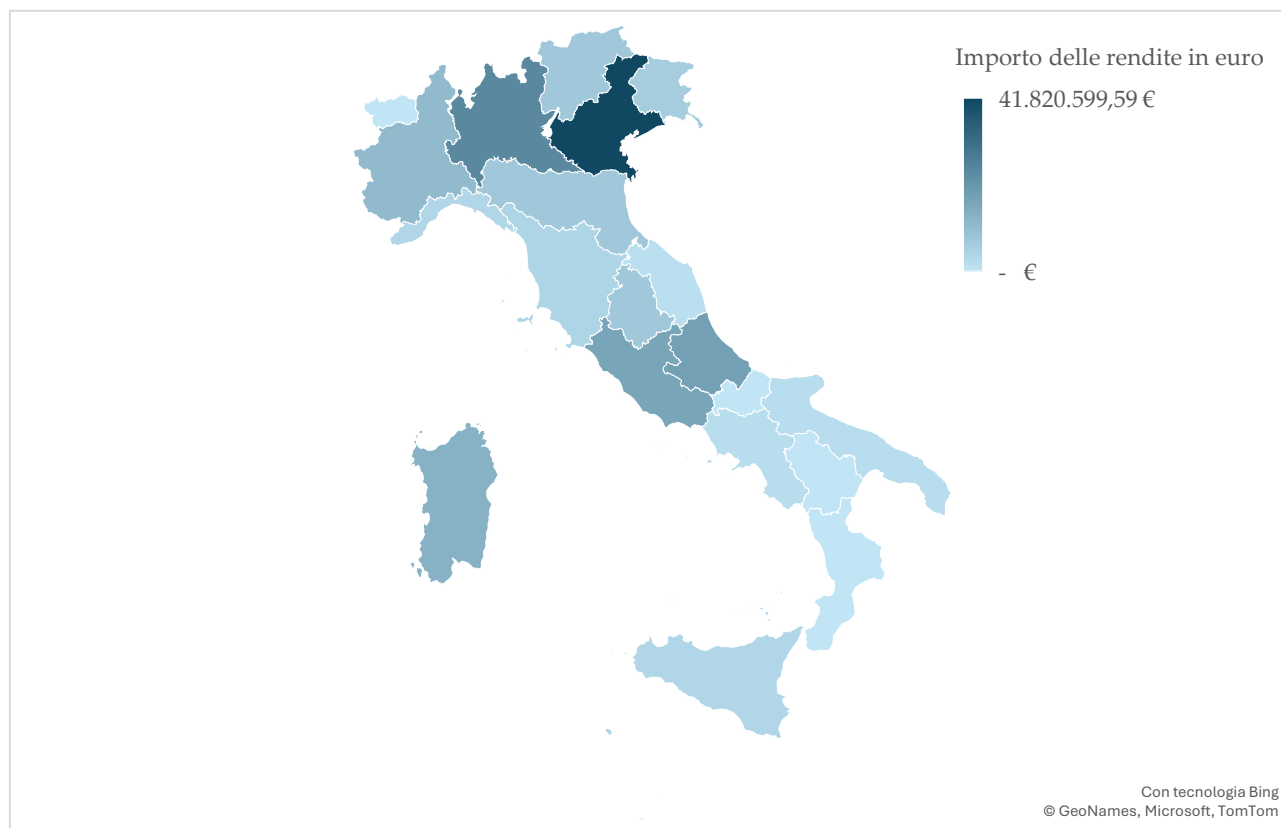
Fascia (in euro)	Numero enti	Percentuale	Percentuale cumulativa
0	76	34,1%	34,1%
da 1 a 50.000	59	26,5%	60,6%
da 50.001 a 100.000	17	7,6%	68,2%
da 100.001 a 500.000	20	9,0%	77,2%
da 500.001 a 1.000.000	16	7,2%	84,4%
da 1.000.000 a 5.000.000	25	11,2%	95,6%
5.000.000 o più	10	4,5%	100%
<b>TOTALE</b>	<b>223</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Tabella 7** - Distribuzione regionale degli enti per ammontare delle rendite annue lorde.

Regione	Rendite in euro	Regione	Rendite in euro
Abruzzo	18.512.919,54	Molise	-
Basilicata	-	Piemonte	11.319.093,88
Calabria	-	Puglia	2.106.285,62
Campania	2.201.295,61	Sardegna	13.665.338,00
Emilia-Romagna	7.716.613,02	Sicilia	3.960.149,38
Friuli-Venezia Giulia	6.425.920,44	Toscana	4.380.729,00
Lazio	16.949.063,26	Trentino-Alto Adige	7.743.790,65
Liguria	4.085.714,97	Umbria	7.616.436,00
Lombardia	24.402.053,38	Valle d'Aosta	-
Marche	1.669.976,63	Veneto	41.820.599,59
		<b>TOTALE</b>	<b>174.575.978,97</b>

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 10** - Distribuzione regionale delle rendite patrimoniali lorde per l'anno 2024.

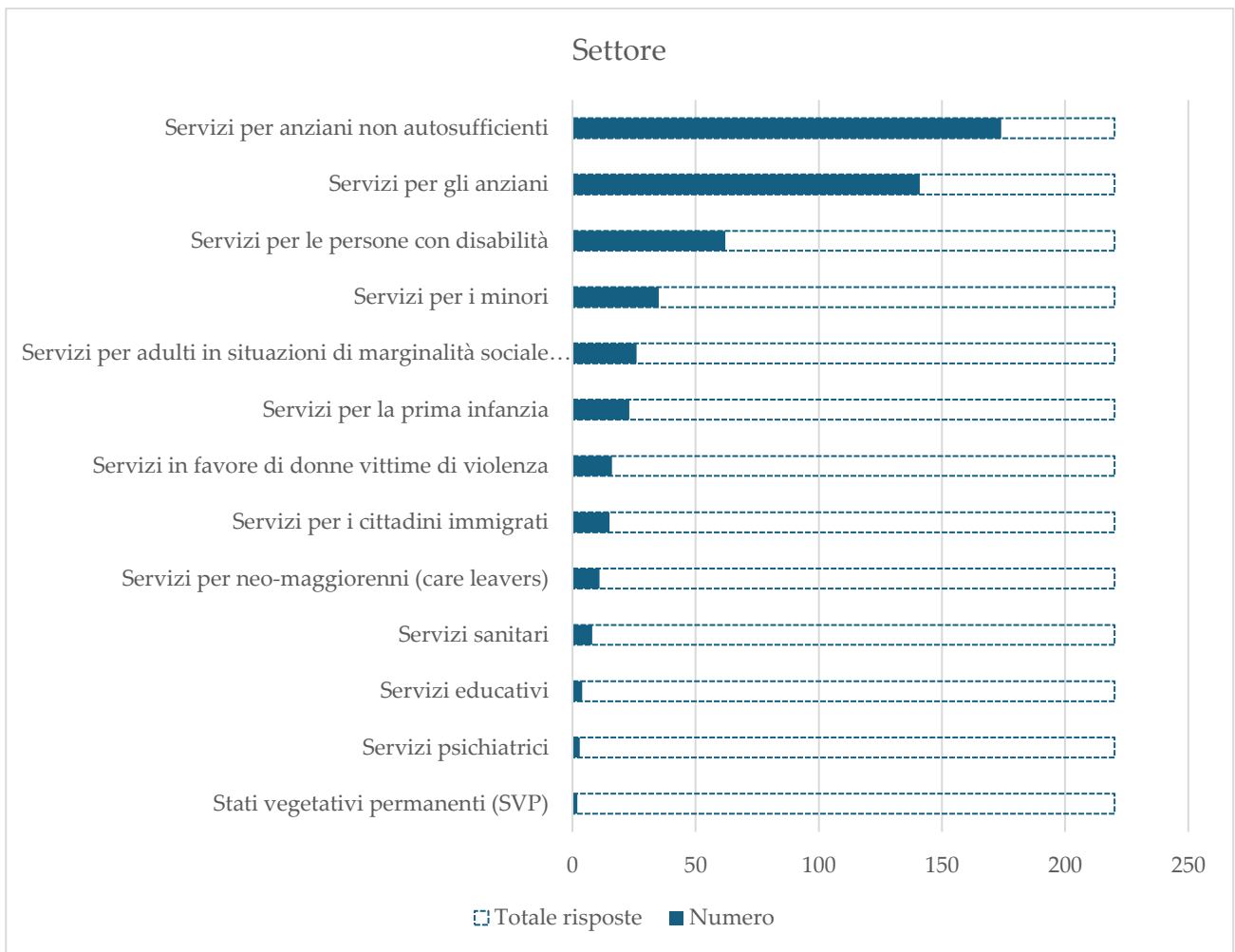
Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 2.2.5 Le aree di attività

Passando ad analizzare i settori di attività, non sorprende che l'attività prevalente e più diffusa sia quella dell'assistenza agli anziani, in particolare quelli non autosufficienti. Su un totale di 223 enti, 176 (pari a quasi 8 su 10) dichiarano di operare nell'ambito dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, evidenziando in modo netto la centralità delle strutture residenziali per anziani e dei servizi assistenziali correlati quale principale settore in cui attualmente operano ASP e IPAB. Seguono, per diffusione, le attività di assistenza rivolte alle persone con disabilità (63) e ai minori (36). È opportuno precisare che gli enti possono occuparsi dell'erogazione di più tipologie di servizi e, a tal fine, nel questionario era prevista la possibilità di selezionare più opzioni.

Le restanti tipologie di intervento rappresentano una quota residuale dell'operatività complessiva e, pur essendo raggruppate per categorie, includono servizi tra loro anche molto eterogenei. In particolare, 27 enti dichiarano di fornire servizi per adulti in situazioni di marginalità sociale, come persone senza fissa dimora o con problematiche legate a dipendenze. Inoltre, 24 enti si occupano di servizi per la prima infanzia, quali asili e nidi d'infanzia. Tra le ulteriori attività segnalate figurano servizi estremamente diversificati, che spaziano dall'audiologia e logopedia ai servizi psichiatrici e di psicoterapia, fino alla gestione di farmacie e all'erogazione di interventi di soccorso e trasporto in ambulanza. Esulando dall'ambito dei servizi socioassistenziali in senso stretto, si è preferito approfondire l'attività di alcuni di questi enti - che si sono particolarmente distinti - nella parte dedicata alle buone pratiche. Infatti, alcune realtà presenti nel panorama italiano sono impegnate in attività di tutela e valorizzazione del patrimonio, nonché in iniziative economiche non strettamente riconducibili all'ambito assistenziale, che tuttavia assumono un ruolo significativo all'interno del tessuto civile ed economico territoriale.

**Figura 11 - Distribuzione degli enti in base all'ambito di attività.**



Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 2.2.6 L'applicabilità e le aliquote IRAP

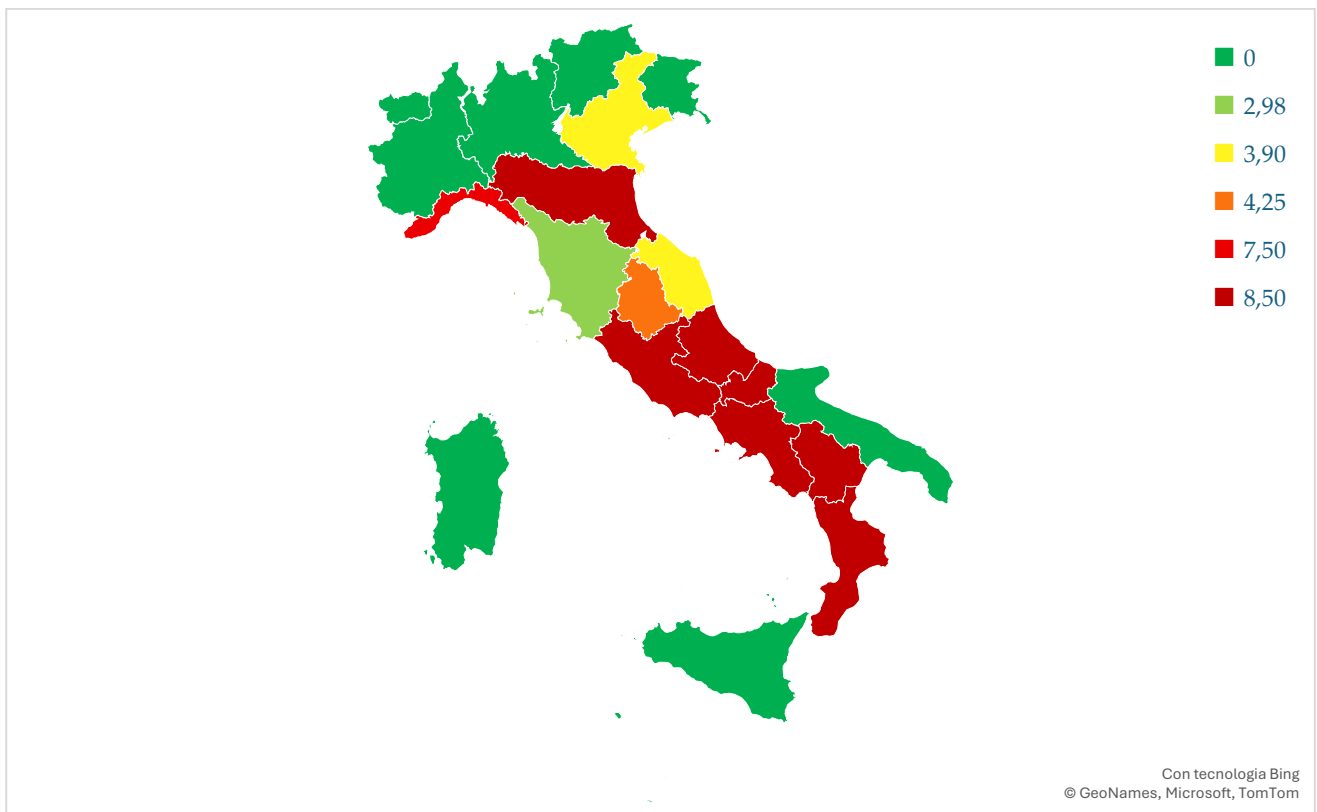
Sono 8 le regioni italiane che hanno espressamente previsto l'esenzione dall'applicazione dell'IRAP per le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) succedute alle IPAB, o per le stesse IPAB nel caso della Regione Sicilia<sup>30</sup>. La Regione Toscana (L.R. 25/2023) applica un'aliquota agevolata del 2,98%, mentre il Veneto (L.R. n. 30/2022) e le Marche (L.R. n. 43/2020) adottano un'aliquota del 3,90%. In Umbria, l'aliquota applicabile è pari al 4,25%, limitatamente alle attività istituzionali esercitate: si tratta di un'aliquota ridotta rispetto a quella prevista per le altre amministrazioni pubbliche (8,50%), ma superiore all'aliquota ordinaria del 3,90%. In Liguria, l'aliquota sale al 7,50%. Le restanti regioni, pur prevedendo aliquote agevolate per Onlus e Cooperative sociali, non stabiliscono un'aliquota specifica per le ASP succedute alle IPAB, per cui è da intendersi applicata l'aliquota dell'8,50% prevista per le amministrazioni pubbliche. Tra queste, solo la Regione Lazio, con R.R. n. 16/2021, pur non prevedendo esplicitamente un'aliquota differenziata, ha introdotto contributi per la compartecipazione agli oneri IRAP; tuttavia, allo stato attuale, tali contributi non risultano più corrisposti.

È particolarmente interessante rilevare come gli enti collocati in alcune regioni beneficino di un regime fiscale IRAP più favorevole rispetto a quelli situati in altre aree del Paese, indipendentemente dal loro livello di ricchezza economico-patrimoniale. Paradossalmente, enti dotati di consistenti rendite e di un patrimonio rilevante, localizzati ad esempio in Lombardia o in Trentino-Alto Adige, risulterebbero esenti dal pagamento dell'IRAP, a differenza di ASP di dimensioni e disponibilità economiche inferiori, ma situate in regioni come l'Emilia-Romagna, la Campania o l'Abruzzo, dove sono invece soggette all'aliquota prevista per le amministrazioni pubbliche, pari all'8,50%.

Osservazioni critiche e spunti migliorativi in merito all'aliquota dell'IRAP sono emerse dai contributi pervenuti, sia in forma scritta che orale, da parte di diverse ASP e IPAB, come sinteticamente riassunto nel paragrafo dedicato ([IRAP](#)).

---

<sup>30</sup> Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino Alto-Adige, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia e Sardegna.

**Figura 12** - Differenziazione Regionale dell'Aliquota IRAP applicata alle IPAB e ASP.

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 2.2.7 Integrazione nel sistema dei servizi e accordi di cooperazione

Nel contesto attuale dei servizi sociali e sociosanitari, il tema della costruzione di un sistema collaborativo e coerente rappresenta una sfida cruciale per garantire risposte efficaci, coordinate e sostenibili ai bisogni complessi delle comunità. La frammentazione degli interventi, la molteplicità degli attori coinvolti e la necessità di ottimizzare le risorse pubbliche rendono sempre più necessario un approccio fondato sulla cooperazione strutturata tra istituzioni pubbliche, enti del Terzo Settore e altri soggetti del *welfare* locale.

In questo scenario, gli accordi di cooperazione e le forme innovative di collaborazione, come la co-progettazione, si configurano come strumenti fondamentali per costruire reti territoriali integrate, superando logiche settoriali o competitive e promuovendo una visione condivisa della funzione pubblica.

In questa prospettiva, l'analisi si concentra sul ruolo della co-progettazione come leva strategica per l'integrazione dei servizi, approfondendo la partecipazione e la cooperazione tra le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), gli enti locali e il Terzo Settore.

La co-progettazione rappresenta oggi uno degli strumenti più avanzati e promettenti per l'innovazione del *welfare* italiano, trovando una solida legittimazione nel quadro normativo nazionale a partire dal Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117). Tale modello collaborativo è espressamente riconosciuto dal legislatore come strumento di

cooperazione tra enti pubblici e soggetti *non profit* nella realizzazione di interventi di interesse generale. In particolare, l'articolo 55 del Codice introduce la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attivare forme di co-programmazione e co-progettazione con gli enti del Terzo Settore, riconoscendone il ruolo di partner nella definizione delle priorità sociali e nella costruzione condivisa delle risposte più adeguate ai bisogni delle comunità.

*Art. 55 – Programmazione e progettazione in coprogettazione con gli enti del Terzo settore*

*In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, nonché di reciproco rispetto dell'autonomia e delle specificità dei rispettivi ruoli, le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, possono attivare, con modalità trasparenti, rapporti di collaborazione con gli enti del Terzo settore attraverso:*

- *la co-programmazione degli interventi;*
- *la co-progettazione e la gestione in forma condivisa di attività o servizi di interesse generale.*

*La co-programmazione consiste nell'individuazione, da parte dell'amministrazione pubblica, del fabbisogno da soddisfare, degli interventi da attivare, delle risorse disponibili e delle modalità di attuazione degli stessi, mediante il coinvolgimento degli enti del Terzo settore potenzialmente interessati.*

*La co-progettazione e la conseguente gestione in forma condivisa di attività e servizi di interesse generale si realizzano attraverso il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, per la progettazione e la realizzazione di specifici interventi.*

*Le amministrazioni pubbliche garantiscono il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nelle forme e con le modalità previste dalla normativa vigente, assicurando la trasparenza e la parità di trattamento*

L'articolo 55 del Codice del Terzo Settore non introduce semplicemente un nuovo strumento operativo per la Pubblica Amministrazione, ma sancisce un vero e proprio cambio di prospettiva nel modo di intendere il rapporto tra Stato e Terzo Settore, passando da una logica di delega a una logica di collaborazione strutturata e paritaria.

La sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale ha fornito una chiara interpretazione dell'articolo 55 del Codice del Terzo Settore, stabilendo che la co-progettazione non rappresenta una deroga alle regole del mercato, ma costituisce un modello di collaborazione distinto e autonomo rispetto alle tradizionali procedure di affidamento previste dal Codice dei contratti pubblici. In particolare, la Corte ha evidenziato che l'articolo 55 si inserisce nell'ambito del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, quarto comma

della Costituzione, promuovendo un coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore nella programmazione e realizzazione di interventi di interesse generale.

Pertanto, la co-progettazione, come delineata dalla Corte, non è una semplice alternativa alle procedure di gara, ma un istituto giuridico autonomo che valorizza la partecipazione attiva degli enti del Terzo Settore nella realizzazione delle finalità pubbliche, in un'ottica di collaborazione e condivisione delle responsabilità.

Nel modello dell'affidamento, l'amministrazione definisce in autonomia il contenuto del servizio e avvia una procedura competitiva per selezionare il soggetto più idoneo a realizzarlo. Nella co-progettazione, invece, la pubblica amministrazione – una volta individuato il bisogno e l'ambito d'intervento – coinvolge gli enti del Terzo Settore in un percorso condiviso volto alla definizione di una progettualità concreta, spesso finalizzata alla realizzazione di interventi innovativi e sperimentali, orientati alla prevenzione, al contrasto del disagio o al miglioramento della qualità della vita. In questo contesto, la relazione non è di tipo esecutivo, ma collaborativo e corresponsabile, fondata sulla valorizzazione delle esperienze, delle competenze e delle risorse che i soggetti del Terzo Settore possono apportare per arricchire e rendere più efficaci le politiche pubbliche. La PA non abdica al suo ruolo di regia, ma conserva pienamente le proprie prerogative di guida, coordinamento, monitoraggio e valutazione insieme agli enti coinvolti, riconoscendoli non come meri esecutori, ma come co-ideatori e corresponsabili degli obiettivi, dei contenuti e delle modalità operative dell'intervento.

In questo contesto, l'amministrazione svolge un ruolo centrale nella definizione del bisogno, nella progettazione preliminare del servizio, nell'impostazione della procedura di gara, e, successivamente, nel monitoraggio, controllo e valutazione delle attività svolte dal soggetto affidatario. Si tratta di un assetto in cui le responsabilità sono delineate a monte e il confronto competitivo previsto dalle regole del mercato consente di selezionare il soggetto più idoneo a realizzare il servizio, garantendo trasparenza, imparzialità e qualità attraverso criteri tecnico-economici oggettivi.

La selezione del soggetto con cui attivare un percorso di co-progettazione non si fonda esclusivamente su requisiti formali o economici, ma attribuisce un ruolo centrale alla qualità complessiva della proposta progettuale, valutata in base alla sua coerenza con gli obiettivi pubblici, alla capacità di introdurre elementi innovativi e alla rispondenza alle caratteristiche del contesto locale. Il procedimento garantisce trasparenza, imparzialità e valorizzazione del merito attraverso criteri tecnico-qualitativi oggettivi.

Una volta individuato il partner, si apre una fase istruttoria in cui l'amministrazione e il soggetto selezionato avviano un confronto approfondito sulla proposta, finalizzato a integrarla, perfezionarla e definirne gli aspetti esecutivi. Durante questa fase vengono analizzati nel dettaglio gli obiettivi da conseguire, gli interventi da realizzare e le modalità di funzionamento del progetto; si approfondiscono gli elementi di innovatività,

sperimentalità e miglioramento qualitativo previsti; si definiscono con precisione i costi delle diverse prestazioni e si individuano le iniziative specifiche destinate ai target di utenza coinvolti. Grazie alla prossimità operativa del Terzo Settore e alla sua conoscenza diretta dei bisogni, dei contesti e delle dinamiche territoriali, questa fase si arricchisce di una lettura multidimensionale della realtà locale, permettendo di cogliere criticità latenti, potenzialità inesplorate e opportunità di connessione con altri interventi già attivi. Ciò consente di progettare azioni più aderenti ai bisogni reali e potenzialmente più efficaci, perché radicate nel tessuto sociale e costruite attraverso un dialogo aperto e orientato alla qualità. In questo modo, la co-progettazione si configura come un processo strutturato e orientato ai risultati, in cui la pubblica amministrazione mantiene la regia e guida la costruzione dell'intervento, valorizzando al tempo stesso le competenze e le proposte dei soggetti del Terzo Settore.

Accanto al Codice del Terzo Settore, il quadro di riferimento nazionale in materia di co-progettazione è completato da altre fonti normative, tra cui il Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che ha introdotto il nuovo Codice dei contratti pubblici. Pur non disciplinando direttamente la co-progettazione, il nuovo Codice conferma – nel considerando 4 dell'Allegato I.1 – che le forme di collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore previste dal d.lgs. 117/2017, in particolare all'art. 55, restano disciplinate autonomamente e non sono soggette alle procedure concorsuali previste per i contratti pubblici. A supporto dell'attuazione concreta di tali istituti, sono fondamentali le Linee guida adottate con il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, che forniscono indicazioni operative per lo svolgimento delle attività di co-programmazione e co-progettazione. Queste linee guida definiscono le modalità procedurali e i principi – tra cui trasparenza, imparzialità, partecipazione e valorizzazione delle competenze territoriali – che devono orientare i rapporti collaborativi tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo Settore, chiarendo inoltre che tali processi sono distinti dalle logiche dell'evidenza pubblica e regolati, sotto il profilo procedurale, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.

In questo scenario normativo, le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) assumono un ruolo potenzialmente strategico come snodi istituzionali del *welfare* territoriale. In quanto enti pubblici dotati di autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale e regolamentare, le ASP operano secondo principi di efficacia, economicità, efficienza e trasparenza, svolgendo funzioni operative e di supporto nell'attuazione degli interventi sociali e sociosanitari. Sebbene le normative regionali prevedano la loro partecipazione nelle fasi consultive e concertative della programmazione socioassistenziale e sociosanitaria, nella pratica questa partecipazione è spesso limitata o non sistematica. In un contesto in cui i bisogni sociali si fanno sempre più complessi e frammentati, soprattutto nei territori segnati da maggiore fragilità, le ASP non si limitano a erogare servizi, ma contribuiscono in modo determinante alla costruzione di reti territoriali stabili e multidimensionali, coinvolgendo enti pubblici, Terzo Settore e comunità locali. La co-progettazione, in questa prospettiva, rappresenta uno strumento operativo essenziale per integrare competenze, condividere obiettivi e generare

risposte sostenibili, capaci di adattarsi alle caratteristiche specifiche dei contesti in cui si interviene.

Le ASP assumono un ruolo attivo nella misurazione degli esiti e dell'impatto sociale degli interventi, anche in un'ottica di sperimentazione e messa a sistema di modelli efficaci. Attraverso la co-progettazione è possibile testare soluzioni innovative su scala locale, verificarne la coerenza rispetto agli obiettivi pubblici e valutarne la capacità di generare cambiamenti strutturali e duraturi nei contesti di riferimento. I risultati di questi percorsi possono costituire la base per l'elaborazione di modelli replicabili e scalabili, utili a orientare la programmazione futura e a promuovere un'evoluzione del sistema dei servizi fondata su evidenze e buone pratiche.

In questo quadro, la valutazione di impatto non si limita a certificare i risultati raggiunti, ma può rappresentare uno strumento prezioso per migliorare l'azione pubblica, rafforzando l'orientamento ai risultati e la capacità di apprendere dalle esperienze. Sebbene non sia ancora pienamente integrata come leva strutturale di *governance*, essa può contribuire in modo significativo alla qualità, coerenza e sostenibilità degli interventi, soprattutto quando viene concepita come parte integrante del processo co-progettuale. La definizione condivisa degli obiettivi tra ASP e Terzo Settore consente infatti di individuare sin dall'inizio indicatori chiari e misurabili, orientando l'azione non solo all'erogazione di servizi, ma anche alla produzione di valore sociale tangibile. La valutazione, in questo contesto, diventa un momento di responsabilità condivisa, utile ad alimentare un processo continuo di apprendimento, trasparenza e miglioramento.

Il rapporto tra ASP e Terzo Settore, nell'ambito della co-progettazione, non può ridursi a una forma di collaborazione episodica, ma deve essere concepito come un processo strutturato e continuativo, orientato alla costruzione di interventi efficaci e coerenti con gli obiettivi pubblici.

In questo percorso, le ASP svolgono un ruolo centrale e insostituibile di regia istituzionale, assicurando coerenza con le politiche pubbliche, trasparenza e corretta gestione delle risorse. L'ASP, infatti, individua i bisogni prioritari, definisce gli ambiti di intervento e a garantisce la coerenza tra le azioni progettuali e le strategie pubbliche di *welfare*. All'interno di questo quadro, il Terzo Settore rappresenta un interlocutore operativo qualificato, portatore di competenze operative e di una conoscenza diretta delle dinamiche territoriali, utile per costruire interventi efficaci e aderenti al contesto locale. La co-progettazione, quindi, è uno strumento operativo a disposizione delle ASP per rafforzare la capacità di risposta pubblica, promuovendo al contempo reti territoriali, innovazione sociale e maggiore prossimità ai cittadini.

La co-progettazione permette di superare la logica del "fornitore" di servizi per abbracciare quella del "costruttore" di benessere collettivo, chiamato a partecipare alla definizione di strategie, obiettivi e azioni. In questo quadro, il coinvolgimento del Terzo Settore non si

limita all'esecuzione di attività, ma contribuisce alla costruzione condivisa di soluzioni pubbliche, attraverso un dialogo strutturato e responsabile con le ASP. Questo approccio non è una misura residuale per far fronte alla scarsità di risorse, ma una scelta strategica per ampliare la capacità di visione, moltiplicare le competenze e generare innovazione sociale. La co-progettazione si afferma così come una modalità evoluta di gestione del *welfare*, capace di attivare energie diffuse e di mettere in relazione la dimensione istituzionale con quella civica e comunitaria, in un'ottica di corresponsabilità e impatto sociale duraturo.

Sebbene la co-progettazione tra ASP e Terzo Settore sia oggi fondata su un impianto normativo chiaro e consolidato, per esprimerne pienamente il potenziale è necessario che le amministrazioni adottino un approccio operativo coerente e consapevole, capace di garantire chiarezza nei ruoli, trasparenza nelle procedure e continuità nel confronto tra i soggetti coinvolti. L'attuazione concreta dei principi dell'amministrazione condivisa richiede infatti non solo strumenti giuridici adeguati, ma anche una pratica amministrativa matura, basata su competenze, metodo e volontà di costruire relazioni collaborative stabili e orientate al risultato.

Più che una semplice innovazione normativa, la co-progettazione si configura come un'evoluzione culturale nel modo di concepire la funzione pubblica. Essa implica un cambiamento nella postura istituzionale: una pubblica amministrazione capace di agire con fiducia, apertura e orientamento al risultato sociale, valorizzando le risorse del territorio in una logica di rete. In questo processo, le ASP sono chiamate a svolgere un ruolo guida, promuovendo condizioni favorevoli alla partecipazione, sostenendo l'integrazione delle competenze e favorendo l'emersione di nuove soluzioni per rispondere ai bisogni delle persone e delle comunità.

L'obiettivo di questa sezione del questionario è stato quello di valutare, sia sotto il profilo qualitativo sia quantitativo, il grado di integrazione attualmente raggiunto dalle ASP e dalle IPAB all'interno della rete locale dei servizi sociali. A tal fine, si è ritenuto opportuno rilevare la partecipazione degli enti a una serie di progetti significativi, come la programmazione sociale dei servizi, strumento fondamentale previsto dalla Legge n. 328/2000 per costruire un sistema territoriale di *welfare* e da intendersi come il processo attraverso cui gli enti locali pianificano in modo integrato e partecipato gli interventi sociali, definendo priorità, obiettivi e risorse per rispondere ai bisogni della comunità. Accanto alla programmazione sociale dei servizi, si è ritenuto opportuno focalizzare l'indagine anche sulla partecipazione a progetti di diversa natura, quali il Servizio Civile, le iniziative finanziate attraverso fondi europei, nonché la gestione di beni confiscati alla criminalità organizzata. Contestualmente, si è proceduto a quantificare il numero di accordi stipulati da tali enti con diversi soggetti operanti nel settore dei servizi sociali.

Con riferimento alla programmazione locale dei servizi emerge che, delle 223 aziende censite dal CNEL, meno della metà partecipano alla programmazione locale dei servizi (101 enti pari al 45%); si attesta invece a 55 (pari a circa il 25%) il numero di enti che hanno attivato

progetti per il servizio civile universale. Un altro aspetto che è possibile rinvenire è legato alla partecipazione e/o realizzazione di progetti finanziati con fondi europei: si osserva come 57 strutture hanno realizzato dei progetti grazie alle risorse economiche messe a disposizione dall'Unione europea (equivalente a poco più di un quarto del totale).

In merito ai rapporti delle ASP con altri soggetti, il CNEL ha sottoposto vari quesiti alle strutture oggetto dell'indagine al fine di conoscere i principali rapporti di cooperazione da esse intrattenuti. Dai dati ricevuti, si mette in evidenza come ci sia una sostanziale parità tra le ASP segnatrici di accordi con altre pubbliche amministrazioni e quelle che invece non ne hanno sottoscritti: difatti, tra i 223 enti, 105 hanno stretto accordi di cooperazione con pubbliche amministrazioni; tuttavia, in 85 di questi gli accordi sottoscritti sono stati al massimo 5, e solamente 9 strutture hanno siglato un numero di accordi pari o superiore a 10 ([Figura 13](#)).

Cala, invece, la percentuale di ASP che hanno sottoscritto contratti di servizio con gli enti locali. Nello specifico, 98 aziende su 223 (44%) risultano firmatarie di accordi di questo tipo. Tra queste, 86 aziende hanno sottoscritto un massimo di 5 accordi (87,8%) e, in particolare, 45 si sono limitate alla stipula di un solo contratto. Di contro, sono solamente 7 quelle che hanno sottoscritto 10 o più accordi ([Figura 14](#)).

Se quella pocanzi descritta è la relazione tra le ASP e gli organi della pubblica amministrazione, ora si analizzano i rapporti che questi organismi intrattengono fra di loro e il terzo settore. Delle 223 strutture censite dal CNEL, 97 hanno firmato degli accordi di cooperazione con altre ASP o IPAB (43%). In linea con quanto rilevato per gli accordi conclusi con le pubbliche amministrazioni, il numero di contratti stipulati risulta, nella maggior parte dei casi, limitato e non superiore a 3. Solo 7 enti hanno siglato un numero di accordi superiore a 3, e solo 2 superano la soglia di 5. L'unica realtà che supera i 10 accordi è rappresentata dall'ASP Asilo Savoia di Roma, che si distingue per aver formalizzato 13 accordi con enti analoghi ([Figura 15](#)).

Pressoché simili sono le percentuali delle aziende firmatarie di accordi con Enti del Terzo Settore (ETS): il numero di strutture che hanno firmato contratti con tale tipologia di enti è di 79 (35%). Tuttavia, il quadro risulta differente se si considera il numero di accordi sottoscritti. Nonostante circa un firmatario su tre abbia siglato un solo accordo (25 su 78), ben 23 enti hanno stipulato più di 3 contratti, e 7 di essi hanno raggiunto o superato la soglia dei 10 accordi. Di particolare rilievo è il caso della Fondazione Campania Welfare-ASP, che si distingue per aver sottoscritto 40 contratti di cooperazione con Enti del Terzo Settore ([Figura 16](#)).

**Figura 13** – Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con le amministrazioni pubbliche.

Fascia	Numero enti	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	35	33,3%	33,3%
da 2 a 5	50	47,6%	81,0%
da 6 a 9	11	10,5%	91,4%
10 o più	9	8,6%	100%
<b>TOTALE</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 14** - Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con gli enti locali.

Fascia	Numero enti	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	45	45,9%	45,9%
da 2 a 5	41	41,8%	87,8%
da 6 a 9	5	5,1%	92,9%
10 o più	7	7,1%	100%
<b>TOTALE</b>	<b>98</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 15** - Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con altre ASP/IPAB

Fascia	Numero enti	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	47	48,5%	48,5%
da 2 a 5	48	49,5%	97,9%
da 6 a 9	1	1,0%	99%
10 o più	1	1,0%	100%
<b>TOTALE</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

**Figura 16** - Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con Enti del terzo Settore (ETS).

Fascia	Numero enti	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	25	31,6%	31,6%
da 2 a 5	38	48,1%	79,7%
da 6 a 9	9	11,4%	91,1%
10 o più	7	8,9%	100%
<b>TOTALE</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>	-

Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

### 2.2.8 La gestione di beni confiscati

L'art. 3 del disegno di legge approvato dall'Assemblea del CNEL in data 27 marzo 2025 interviene su una significativa lacuna normativa contenuta nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia), concernente la disciplina del procedimento di destinazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. In particolare, la normativa vigente non contempla la possibilità per gli enti territoriali, titolari di tali immobili, di trasferirne la proprietà alle Aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207. Le ASP, inoltre, non risultano incluse tra i soggetti ai quali l'immobile può essere concesso in uso, a differenza di quanto previsto per gli enti del Terzo settore, le cooperative sociali e gli enti parco. Come è intuibile, tra i soggetti esclusi figurano anche le IPAB non trasformate, le quali non rientrano tra i soggetti ai quali l'ente territoriale – o la stessa Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANSBC) – può assegnare un immobile in concessione.

L'esclusione degli enti di questa natura dalla lista dei soggetti potenzialmente concessionari appare priva di fondamento, tenuto conto che l'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") ha espressamente inserito le ex IPAB - oggi ASP - nella programmazione regionale del sistema integrato dei servizi sociali. Le ASP, in quanto enti pubblici privi di finalità lucrative, operano esclusivamente per l'erogazione di servizi alla persona e sono caratterizzate da una governance istituzionale cui partecipano gli stessi enti territoriali mediante la designazione di rappresentanti negli organi di amministrazione. Alla luce di ciò, risulta evidente la piena coerenza delle ASP con le finalità e le caratteristiche richieste ai soggetti legittimati alla gestione dei beni confiscati.

La questione è stata già oggetto di attenzione parlamentare mediante la presentazione e approvazione di specifici ordini del giorno, entrambi accolti con parere favorevole del Governo. In particolare, si richiamano l'ordine del giorno n. 9/1517/10, a firma

dell'onorevole Alessandro Battilocchio e approvato in data 7 novembre 2023, nonché l'ordine del giorno n. 9/01902-A/008, presentato dall'onorevole Simonetta Matone con il sostegno di ulteriori 41 parlamentari, accolto nella seduta del 16 luglio 2024. Tali iniziative parlamentari si fondano anche su esperienze progettuali concrete avviate da alcune ASP già nella fase del sequestro preventivo, in collaborazione con i Tribunali competenti e gli enti locali, attraverso la stipula di accordi di cooperazione ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Come era prevedibile, il numero di strutture in grado di prendere in gestione beni confiscati risulta quindi molto limitato. Nello specifico, tra le 223 strutture censite dal CNEL, soltanto 3 hanno avuto modo di gestire beni confiscati nel corso degli ultimi tre anni, attraverso accordi di partenariato con il comune o concessioni da parte del Tribunale. Si tratta dell'IPAB Opere Riunite Buon Pastore di Venezia, dell'ASP Basso Lodigiano di Codogno (LO), e dell'ASP Asilo Savoia di Roma.

Per quanto riguarda Opere Riunite Buon Pastore, secondo quanto riferito dal Direttore Leonardi Giocondo, l'IPAB è stata formalmente interpellata dal Tribunale di Venezia, per il tramite del curatore, in merito alla gestione di un immobile confiscato in esecuzione delle misure previste dal Codice antimafia. Il bene in questione, precedentemente riconducibile a un clan criminale, è costituito da una struttura di circa 230 mq a destinazione condominiale situata in un contesto urbano in località Ca' Emiliani a Marghera (Venezia).

La scelta di coinvolgere l'IPAB è stata motivata dalla coerenza tra le caratteristiche dell'immobile e la *mission* istituzionale dell'Ente, che consiste nella tutela, accoglienza e assistenza a favore di minori – italiani e stranieri – e di donne in condizione di fragilità sociale, economica o familiare. In particolare, l'IPAB opera attraverso interventi educativi, di supporto alla genitorialità, e programmi di reinserimento sociale, nel rispetto dei principi di inclusione e pari dignità.

L'immobile è stato quindi destinato alla realizzazione della "Comunità Educativa Mamma-Bambino". La gestione della struttura è stata avviata nel corso del 2021 e prosegue regolarmente ancora oggi, garantendo una presa in carico integrata e continuativa delle persone accolte.

Relativamente all'Azienda Servizi alla Persona Basso Lodigiano, secondo quanto comunicato dal Direttore Generale Enrico Dusio, l'ente ha avviato un accordo di partenariato (accordo di cooperazione pubblico-pubblico) con il Comune di Gerenzago per la gestione di un immobile confiscato alla criminalità organizzata. L'immobile, un condominio composto da sei appartamenti e una mansarda, è destinato a ospitare una struttura residenziale per madri con bambini, finalizzata a promuovere l'autonomia e l'integrazione sociale.

La gestione di tale struttura rientra in un progetto più ampio che coinvolge una rete di servizi per il disagio minorile e per madri con bambini, estesa su undici comuni del

territorio. L'accordo con il sindaco di Gerenzago, formalizzato oltre un anno fa attraverso l'esposizione del progetto sopracitato, è attualmente in fase conclusiva.

Infine, l'ASP Asilo Savoia di Roma, attraverso il programma "Talento & Tenacia – Crescere nella Legalità", ha recuperato numerosi immobili confiscati, trasformandoli in centri sportivi, abitativi e comunitari destinati a giovani neomaggiorenni, donne in difficoltà, persone con disabilità e alla promozione dello sport di base. Tali interventi, realizzati in collaborazione con istituzioni, terzo settore e realtà territoriali, hanno permesso di restituire alla collettività spazi prima sottratti alla legalità, rafforzando il presidio sociale nei quartieri periferici e favorendo percorsi di partecipazione civica e coesione.

Un esempio è la gestione dal 2018 della Polisportiva Dilettantistica Montespaccato, già sequestrata nell'ambito dell'operazione antimafia "Hampa" contro il clan Gambacurta. Grazie all'intervento dell'ente, il centro sportivo di Via Stefano Vaj è stato riqualificato e intitolato a Don Pino Puglisi, divenendo un punto di riferimento per il territorio e per oltre 1.100 studenti.

A tal proposito, in data 27 novembre 2024 è stato sottoscritto il "Patto di Quartiere per Montespaccato", promosso proprio dall'ASP Asilo Savoia. L'iniziativa è finalizzata alla definizione di un modello di sviluppo sociale integrato, orientato a rispondere in modo concreto e coordinato ai bisogni della comunità locale del quartiere Montespaccato.

La gestione ha favorito l'incremento degli iscritti, la riduzione delle rette e l'introduzione di oltre 50 gratuità per famiglie in situazione di bisogno. La polisportiva ha raggiunto importanti risultati sportivi, tra cui la promozione in Serie D, ed è stata riconosciuta come presidio nazionale per lo sport di base, beneficiando di fondi pubblici per l'inclusione e lo sviluppo delle attività sociali e agonistiche.

Un altro esempio emblematico di riutilizzo sociale di un bene sottratto alla criminalità è la "Palestra della Legalità – Talento & Tenacia", realizzata nei locali confiscati di Via dell'Idroscalo 103 a Ostia. Inaugurata il 1° marzo 2019, la struttura si estende su circa 2.000 mq e ospita numerosi giovani atleti, tra cui i tesserati della società sportiva Montespaccato Calcio. La palestra, che ha superato i 1.500 iscritti, adotta un modello inclusivo prevedendo iscrizioni gratuite per persone in difficoltà socioeconomica. Al suo interno, il "Meeting Point" funge da spazio per eventi formativi e aggregativi, mentre specifiche attività sono rivolte gratuitamente a persone con disagio mentale e a minori grazie alla collaborazione con ASL RM3 e Save the Children. Un accordo di partenariato coinvolge 11 associazioni territoriali, consolidando una rete di intervento strutturata. La struttura ha beneficiato dei fondi pubblici "Sport e Periferie" e "Sport di Tutti – Quartieri", che ne hanno riconosciuto il valore come presidio di sport inclusivo e di promozione sociale nel contesto urbano romano.

### 2.2.9 Buone pratiche

Alla luce dei dati riportati dal questionario del CNEL sulle buone pratiche adottate dalle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, emergono due aspetti interessanti. Le ASP svolgono il loro lavoro seguendo due principali direttrici: da un lato garantiscono forme di assistenza di vario genere, e dall'altro cercano di incentivare l'inclusione e la partecipazione sociale. In riferimento al tema dell'assistenza, anche grazie alla collaborazione di alcuni enti quali l'INPS (il quale ha istituito l'*Home Care Premium*, che finanzia progetti di assistenza domiciliare a persone non autosufficienti), le ASP si impegnano a garantire un concreto aiuto alle persone bisognose di cure domiciliari. Tale forma di assistenza è accompagnata, inoltre, dal contributo che le ASP danno nella consegna a domicilio di alimenti alle persone con difficoltà economiche.

In generale, nell'ambito dell'assistenza, alcuni enti erogano servizi specifici quali trattamenti di podologia o fisioterapia mirata, ma vengono anche erogate pratiche innovative o sperimentali, come la *pet therapy* o l'arteterapia.

Una realtà come l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona Casa per Anziani di Cividale del Friuli (UD) si distingue invece per l'adozione di tecnologie avanzate, tra cui armadi automatizzati per la gestione dei farmaci e sistemi di monitoraggio basati su algoritmi di intelligenza artificiale.

Il lavoro delle ASP non si esaurisce solo con l'assistenza. Infatti, molte di loro partecipano ad iniziative volte a migliorare l'inclusione di persone che potrebbero avere maggiore difficoltà nell'integrazione all'interno della società: una particolare attenzione viene rivolta alle persone disabili (sia a livello motorio che psichico) per permettere loro un'inclusione più efficace, a cominciare dalla scuola. Il tema dell'inclusione è rivolto anche a coloro i quali si trovano in una condizione di marginalità all'interno del tessuto sociale: numerosi risultano essere i tentativi compiuti, da parte di alcune ASP, di risolvere il problema dell'emergenza abitativa, diffuso in alcune aree del Paese.

Dunque, i servizi e progetti hanno come destinatari principalmente due categorie: i disabili e gli anziani. A quest'ultimi, inoltre, vengono dedicate numerose attività per favorire, un invecchiamento attivo: alcune ASP hanno aderito al progetto *Lively Ageing*, allo scopo di migliorare il benessere delle persone anziane, attraverso l'attività fisica o la continua formazione, per esempio, in ambito digitale.

Infine, analizzando le buone pratiche, si evidenzia come molte strutture abbiano dimostrato molto interesse al tema della formazione e dell'istruzione: ci sono strutture che si sono contraddistinte per l'attivazione di percorsi di formazione del personale. La maggior parte, in collaborazione con istituti scolastici e università, si sono rese disponibili all'attivazione di tirocini curriculari, borse di studio, laboratori scolastici, programmi di alternanza scuola-lavoro e istituzione di doposcuola per gli studenti con disturbi dell'apprendimento.

Alcuni enti si sono distinti per le proprie attività, spesso estese ben oltre il tradizionale ambito socioassistenziale – che rimane comunque il *core business* –, affermandosi come realtà che svolgono un ruolo fondamentale anche nel più ampio panorama economico, civile e culturale del territorio. Queste istituzioni contribuiscono in maniera significativa alla coesione sociale, non solo attraverso le reti di assistenza e inclusione sociale, ma anche tramite la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e immobiliare, possedendo e gestendo un numero rilevante di proprietà, talvolta situate in centri storici di notevole importanza. Tra questi, è possibile menzionare alcuni enti che si sono particolarmente distinti:

L'Istituto degli Innocenti di Firenze spicca come una realtà peculiare nel contesto toscano e nazionale, grazie a un insieme di attività che vanno oltre i tradizionali interventi socioassistenziali.

L'Istituto opera nell'ambito dell'accoglienza e dell'educazione attraverso una rete articolata di servizi rivolti a bambini e nuclei genitoriali in condizioni di difficoltà e fragilità. Tra questi rientrano servizi di accoglienza per nuclei familiari in situazioni di disagio e un centro di supporto alla famiglia, realizzato in collaborazione con il Comune di Firenze. L'Istituto promuove inoltre servizi educativi rivolti alla cittadinanza, con particolare attenzione alla prima infanzia, attraverso la gestione di strutture come asili nido e altri servizi integrativi.

A partire dagli anni '80 si è registrato un progressivo rafforzamento dell'attività dell'Istituto, culminato nel 1986 con l'insediamento presso la sua sede del Centro di Ricerca Internazionale dell'UNICEF, in seguito a un accordo siglato con il Governo italiano. Tale scelta fu presumibilmente motivata dall'elevato valore storico e simbolico dell'Istituto degli Innocenti, da sempre considerato un punto di riferimento nel campo dell'assistenza all'infanzia.

L'insediamento del Centro di Ricerca Internazionale dell'UNICEF ha rappresentato un elemento determinante nell'avvio di un più ampio processo di revisione e rilancio delle attività dell'Istituto. Tale processo ha trovato ulteriore impulso nei primi anni 2000, con un importante investimento orientato all'approfondimento e alla sistematizzazione delle conoscenze in materia di servizi per l'infanzia. Ne è derivata la creazione di un articolato patrimonio documentale – composto da atti, ricerche e materiali vari – che ha portato alla costituzione del Centro di Documentazione regionale e nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, formalmente riconosciuto nel 2020.

Infine, l'Istituto conserva, tutela e valorizza un importante complesso architettonico rinascimentale ad uso civile del XV secolo, sede del Museo degli Innocenti. Al suo interno si trova una pinacoteca che ospita opere di inestimabile valore storico e culturale. A ciò si affianca un ricco Archivio Storico che documenta in modo sistematico tutta l'attività dell'Istituto sin dalla sua fondazione, inclusi i dati sugli utenti accolti e le attività svolte nel corso dei secoli.

La Fraternita dei Laici di Arezzo è proprietaria del cimitero monumentale della città, la cui gestione è affidata, dal 2007, a una società privata costituita appositamente allo scopo, della quale l'ente detiene una partecipazione pari al 23%.

Inoltre, la Fraternita è proprietaria di uno dei più rilevanti palazzi storici di Arezzo, situato nel cuore della città e caratterizzato da un eccezionale valore artistico e culturale. Nell'ottica di una più ampia valorizzazione del proprio patrimonio, l'ente ha scelto di aprire l'edificio al pubblico, istituendovi nel 2010 il Museo della Fraternita, che oggi custodisce e espone circa 8.000 opere d'arte.

A conferma dell'entità e della varietà del patrimonio e delle attività che gli enti di questa natura svolgono sul territorio, la Fraternita ha istituito un'azienda agricola, costituita in forma di società a responsabilità limitata, con l'obiettivo di valorizzare un'estesa proprietà agricola di circa 1.300 ettari.

Le attività a carattere sociale, pur presenti, rivestono attualmente un ruolo secondario rispetto all'insieme delle funzioni esercitate dall'ente, e possono pertanto essere considerate di natura marginale nel quadro complessivo delle sue attività. Fino all'ottobre 2024, la Fraternita ha comunque svolto un'importante funzione di accoglienza, supporto e assistenza a favore di persone migranti, offrendo loro servizi di prima accoglienza e accompagnamento sociale.

L'ASP Città di Siena, una delle principali realtà del settore in Toscana, eroga una vasta gamma di servizi socioassistenziali rivolti non solo alla popolazione anziana, ma anche a persone sorde e a soggetti affetti da Alzheimer. Accanto a tali attività, l'ente gestisce anche tre farmacie, tutte situate nel territorio cittadino, e una mensa dedicata alla preparazione e al confezionamento di pasti per le scuole dell'infanzia, primarie – statali, comunali e private – e secondarie di primo grado. Questo esempio conferma come le ASP possano svolgere un ruolo centrale anche in ambiti che vanno oltre i servizi tradizionalmente loro associati, come evidenziato anche nel paragrafo dedicato alle aree di attività.

L'Asp Città di Bologna offre un'ampia varietà di servizi socioassistenziali, educativi ed abitativi, con particolare attenzione alle persone in situazioni di vulnerabilità. Tra i principali ambiti di intervento rientrano l'accoglienza e l'inclusione sociale, attraverso la gestione di strutture residenziali e diurne rivolte ad anziani, persone con disabilità e soggetti in condizione di fragilità; i servizi educativi, che comprendono nidi e scuole dell'infanzia e interventi di sostegno alla genitorialità; e l'abitare sociale, con progetti di *housing* e misure di supporto all'autonomia abitativa.

Particolare rilevanza assume anche l'ambito della protezione internazionale. In tale settore, l'ASP si impegna attivamente nell'accoglienza e nell'integrazione di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. I servizi erogati comprendono l'ospitalità in strutture dedicate, l'orientamento legale e amministrativo, il supporto psicologico e sociale, nonché la promozione dell'inserimento linguistico e lavorativo attraverso corsi di lingua italiana,

percorsi di formazione professionale e attività di mediazione culturale. Parte integrante del percorso è anche l'accompagnamento verso l'autonomia abitativa e l'inclusione attiva nella comunità. Tali interventi vengono realizzati in sinergia con enti locali e organizzazioni del terzo settore, con l'obiettivo di promuovere l'autonomia e la piena partecipazione dei beneficiari alla vita sociale.

Il patrimonio di ASP – comprendente beni immobili e opere artistiche, come la quadreria di Palazzo Rossi Poggi Marsili, nonché fondi agrari – è il frutto della storica vicinanza dei cittadini all'ente e si è costituito nel tempo attraverso lasciti ed eredità. La gestione di tale patrimonio avviene secondo un principio di efficienza economica, privilegiando l'immissione dei beni sul mercato, con l'obiettivo di contribuire al sostegno dei costi del sistema di *welfare* cittadino, di cui ASP rappresenta una componente fondamentale.

### **2.3 Riscontri e valutazioni**

La portata innovativa della rilevazione e del I Rapporto nazionale del CNEL in materia di ASP e IPAB è stata ampiamente riconosciuta ed elogiata dai rappresentanti degli enti e delle istituzioni coinvolti.

Secondo il Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dott.ssa Lucia Albano, il CNEL ha svolto un ruolo significativo nel richiamare l'attenzione pubblica e istituzionale sul processo di trasformazione in atto all'interno delle ASP e delle IPAB, contribuendo a far emergere una realtà complessa, fortemente influenzata dagli effetti dell'inverno demografico. Per affrontare con efficacia le sfide future, è fondamentale disporre di una conoscenza approfondita della rete dei servizi e dell'intero sistema dell'economia sociale; in tale prospettiva, integrare l'indagine conoscitiva su ASP e IPAB ha rappresentato senza dubbio un punto di partenza solido e strategico.

Di simili vedute sono anche l'Assessore alle Politiche Sociali e alla Salute di Roma Capitale, Dott.ssa Barbara Funari, e il Presidente di URIPA, Dott. Roberto Volpe, i quali hanno accolto con enorme favore l'iniziativa del CNEL, riconoscendo al Consiglio il merito di aver avviato una riflessione quanto mai urgente e necessaria. Auspicabilmente, questa riflessione potrà rappresentare l'avvio di quel percorso di riforme e investimenti da tempo atteso.

Nel suo intervento, il Direttore Generale Laura De Andreis ha evidenziato come l'evoluzione normativa nel settore delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona sia rimasta, per un lungo periodo, in una condizione di sostanziale stasi. Il recente intervento del CNEL ha rappresentato un'importante svolta, segnando un rinnovato interesse istituzionale nei confronti di questo ambito. Tuttavia, permangono numerose criticità che richiedono un intervento urgente e mirato.

Secondo l'Avv. Tronca, è il momento di reagire alle preoccupanti pressioni del profitto, promuovendo riforme innovative. A suo giudizio, la rilevazione del CNEL e l'innovativo

disegno di legge recante “Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona” sono un ottimo punto di partenza in questo senso. In particolare, l’Avv. Tronca ha richiamato l’attenzione sull’art. 3 del disegno di legge, il quale estenderebbe anche alle ASP la possibilità di essere destinatarie di beni confiscati alla criminalità organizzata, analogamente agli Enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali. A suo avviso, tale disposizione rappresenta un passaggio significativo, in quanto conferisce alle ASP un riconoscimento pieno del ruolo che già in parte esercitano: non solo presidi socioassistenziali, ma anche presidi civici, con una funzione strategica soprattutto nei contesti urbani complessi, dove la presenza istituzionale assume un valore essenziale per la coesione sociale e la legalità.

## Sezione 3 - Osservazioni e proposte per una riforma del settore dei servizi socioassistenziali

### 3.1 La crisi demografica in Italia

L'Italia sta indubbiamente attraversando una fase preoccupante dal punto di vista demografico, come sottolineato dal Viceministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Dott.ssa Maria Teresa Bellucci. Si tratta infatti della prima nazione in Europa per numero di cittadini anziani e la seconda al mondo, preceduta solo dal Giappone. Secondo le proiezioni demografiche, entro il 2050 la popolazione anziana sarebbe destinata a crescere ulteriormente, con un ritmo tale da porre serie preoccupazioni rispetto alla sostenibilità dei sistemi socioassistenziali e previdenziali nel medio e lungo periodo.

Questo quadro è confermato anche dalle parole del Vicepresidente della XII Commissione "Affari Sociali" della Camera dei deputati Dott. Luciano Ciocchetti, secondo cui, alla luce del venir meno del tradizionale equilibrio intergenerazionale, sarebbe necessario avviare un profondo ripensamento delle politiche sociali al fine di garantire la sostenibilità del sistema di *welfare* nel suo complesso.

Ad ulteriore conferma di questa lettura, si aggiunge anche l'intervento del dott. Roberto Volpe, Presidente di URIPA, un sistema che si compone di 342 strutture sparse per il territorio veneto, che impiegano complessivamente 27.000 operatori. Analizzando i dati demografici attuali, il Dott. Volpe ha ribadito il preoccupante livello di invecchiamento che caratterizza l'Italia, sottolineando come, entro il 2050, si stimi anche una riduzione della popolazione pari a circa 5 milioni di abitanti, che porterebbe il numero di residenti in Italia a circa 54 milioni. Tale scenario è particolarmente allarmante, in quanto ha il potenziale di prefigurare una crisi demografica di proporzioni rilevanti, e probabilmente senza precedenti. Gli elementi che delineano quella che potrebbe configurarsi come una vera e propria "tempesta perfetta" demografica risultano ormai evidenti: l'aumento consistente della popolazione pensionata e ultraottantenne, con impatti diretti sul tema dell'autosufficienza, il crescente squilibrio intergenerazionale, la contrazione della forza lavoro attiva, la progressiva perdita del potere d'acquisto - anche in conseguenza del passaggio da un sistema pensionistico retributivo ad uno su base contributiva - e la grave carenza di operatori nei settori dell'assistenza e del *caregiving* sollevano oggi seri interrogativi sulla sostenibilità complessiva del sistema socioassistenziale e previdenziale.

Secondo quanto evidenziato dal Dott. Volpe, il tema dell'autosufficienza e della necessità di garantire un numero adeguato di operatori sociosanitari è stato, per troppo tempo, sottovalutato sia a livello statale e regionale, sia dalle organizzazioni sindacali. Emblematica, in tal senso, è la situazione della Regione Veneto, dove si registra attualmente una carenza

di circa 3.000 operatori. Si tratta comunque di una cifra destinata con ogni probabilità ad aumentare già nel breve periodo.

In assenza di un numero sufficiente di professionisti, risulta inevitabile un impatto negativo anche sulla qualità complessiva dell'assistenza erogata. A tal proposito, il Dott. Volpe ha suggerito, come possibile soluzione per sopperire alle attuali e future carenze di personale, l'attivazione di un processo di immigrazione regolamentata, pianificata e strategica, che potrebbe rappresentare un disegno utile a garantire un adeguato approvvigionamento di risorse umane nel medio e lungo periodo.

### **3.2 La necessità di una riforma**

Proprio in un'ottica di riduzione ed invecchiamento della popolazione – con conseguente aumento delle persone che necessitano di *caregiving* e contestuale carenza di personale operativo – si rende sempre più necessario disporre di strumenti efficaci e tempestivi. In questo contesto, rappresentanti di ASP e IPAB, ma anche delle istituzioni stesse, hanno sottolineato la necessità di una riforma del settore, volta ad aggiornare la normativa vigente e a fornire mezzi adeguati ed efficaci per affrontare le nuove sfide.

Il CNEL – anche grazie alle attività di indagine svolte in particolare dall'ONSST – dimostra piena consapevolezza della necessità di un'ampia riforma del settore. Come evidenziato dal Consigliere Fiovo Bitti, infatti, oltre al disegno di legge sulle ASP già trasmesso al legislatore nazionale, il Consiglio è attualmente impegnato nella redazione di un ulteriore disegno di legge volto a una revisione organica della legge n. 328/2000, nota come "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". In questo caso, gli interventi previsti si articolano su tre livelli distinti, quali aggiornamento normativo, aggiornamento terminologico e innovazione.

In materia di ASP, l'obiettivo del CNEL – da realizzarsi quindi mediante il disegno di legge già approvato e con futuri interventi normativi - consiste nel riconoscere pienamente il valore di queste istituzioni, non solo in quanto custodi di una memoria storica, ma anche come protagoniste centrali nella costruzione di un sistema di *welfare* moderno, integrato, radicato nel territorio e realmente inclusivo. Tale ruolo non si limita alla sola fase di erogazione dei servizi socioassistenziali, ma si dovrebbe anche estendere alla loro programmazione, evidenziando l'importanza di un coinvolgimento strutturato e proattivo nel sistema di *governance* territoriale. Questo processo dovrebbe avvenire promuovendo al contempo forme di collaborazione e coordinamento con le realtà territoriali, dai Comuni, ad altre ASP e IPAB, fino agli Enti del Terzo Settore (ETS).

Infatti, nella visione del Presidente del CNEL Prof. Renato Brunetta, se sostenute da un adeguato intervento normativo, le ASP hanno il potenziale di diventare strumenti operativi

strategici per Regioni ed enti locali, nel promuovere l'inclusione sociale, la partecipazione civica e la qualità dei servizi, generando al contempo nuove opportunità di occupazione

Il Vicepresidente delle XII Commissione della Camera Dott. Luciano Ciocchetti ritiene fondamentale valorizzare, in maniera più efficace rispetto a quanto fatto finora, il modello delle ASP. L'obiettivo consiste nel dare la possibilità agli enti di tale natura di essere sempre più coinvolti in iniziative di sostegno rivolte alle persone fragili e a coloro che vivono in condizioni di disagio, con particolare attenzione alle aree periferiche e meno servite.

A giudizio suo ma anche del Dott. Brugnara, occorre lavorare insieme per definire un assetto normativo aggiornato che riconosca pienamente il valore sociale e il ruolo strategico delle ASP all'interno del sistema pubblico di *welfare* e sia in grado di conferire loro maggiore dignità e stabilità.

Anche l'Assessore alle Politiche sociali e alla Salute di Roma Capitale Dott.ssa Barbara Funari ha espresso piena convinzione circa l'urgenza di una riforma del sistema sociale, con particolare riferimento al ruolo delle ASP, al fine di valorizzare e rafforzare l'operatività di tali enti. Infine, a giudizio della Dott.ssa Albano, è solo attraverso un approccio integrato e orientato all'innovazione che sarà possibile rafforzare il ruolo delle ASP e di tutti i soggetti impegnati nel *welfare*, garantendo risposte adeguate ai bisogni di una popolazione che cambia – ed invecchia - rapidamente.

Proprio alla luce di tale quadro – chiaramente delineato dalle considerazioni sopra richiamate – la XII Commissione della Camera ha assunto l'impegno concreto di promuovere l'iter del disegno di legge presentato dal CNEL, già inserito nel calendario dei lavori parlamentari attualmente in corso.

Di fronte alla sfida posta dall'aumento della longevità e dalla contestuale riduzione della popolazione complessiva, alcune realtà si sono già attivate con iniziative concrete. Tra queste, si distingue proprio l'ASP Città di Bologna amministrata dal Dott. Brugnara, che ha avviato percorsi innovativi volti a rispondere in modo proattivo e sostenibile a tali trasformazioni demografiche, tra cui soluzioni abitative quali il *senior housing*, finalizzate a promuovere l'autonomia, l'inclusione e la qualità della vita delle persone anziane. L'obiettivo è quello di trasformare i centri servizi in veri e propri nodi vitali della comunità, capaci di offrire risposte flessibili, integrate e orientate a 360 gradi al benessere della persona.

In questa stessa direzione si è mossa anche Federsanità ANCI della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale – per mezzo dei propri rappresentanti - sottolinea la necessità di superare il modello tradizionale di casa di riposo, trasformando le strutture di questa natura in veri e propri centri di servizi per la salute e la socialità. Nella visione dell'organizzazione, questi centri dovrebbero essere rivolti non solo alla popolazione anziana e non autosufficiente, ma

più in generale all'intera comunità che abita il territorio. Le RSA dovrebbero potersi connotare come centri di accoglienza e cura, anche sanitaria, per le persone anziane, ma al contempo come opportunità di sviluppo sociale, civile e culturale, integrando famiglie e minori e offrendo servizi, spazi flessibili e attrezzature adeguate. L'obiettivo è quello di mantenere il più possibile gli anziani in un contesto di familiarità e comunità, adottando misure efficaci di contrasto alla crescente solitudine tra le fasce anziane e più vulnerabili della popolazione.

### 3.3 Le criticità emerse

A seguito dei lavori che hanno condotto alla predisposizione e alla successiva approvazione del disegno di legge, nonché alla rilevazione ufficiale e alla pubblicazione del I Rapporto nazionale, il CNEL ha ritenuto opportuno raccogliere e valorizzare le osservazioni, le esperienze e le proposte provenienti dalle IPAB e dalle ASP operanti sul territorio nazionale, oltre che dai rappresentanti di associazioni e delle istituzioni statali e regionali. Tale iniziativa mira a integrare e arricchire ulteriormente il lavoro già svolto, contribuendo così alla definizione di un disegno riformatore il più possibile puntuale e condiviso.

A tal fine, è stato organizzato un convegno dal titolo *“Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL”*, svoltosi martedì 8 luglio 2025 presso la Sala Marco Biagi di Villa Lubin, sede del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Il convegno, organizzato nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali, istituito presso il CNEL, si è aperto con la presentazione del I Rapporto nazionale del CNEL in materia di ASP e IPAB, a cura del Coordinatore dell'ONSST, Cons. Alessandro Geria. Per l'occasione si sono riuniti – in modalità sia fisica sia telematica – decine di rappresentanti di ASP e di IPAB provenienti da tutto il territorio nazionale, insieme a esperti e operatori del settore dei servizi alla persona, nonché rappresentanze sindacali e delegazioni istituzionali, con una partecipazione significativa da parte delle Regioni.

L'iniziativa ha rappresentato un importante momento di approfondimento e confronto istituzionale e tecnico sulle funzioni e sul futuro delle ASP e IPAB nel più ampio sistema dei servizi socioassistenziali, offrendo al contempo un'opportunità di analisi delle principali criticità del settore e di riflessione sulle possibili soluzioni, anche in considerazione delle proposte normative già avanzate dal CNEL attraverso il proprio DDL ([Appendice I](#)).

Grazie agli interventi pervenuti sia in forma scritta – prima e dopo la pubblicazione del Rapporto del CNEL – sia in forma orale, è emerso un insieme ampio e articolato di criticità che investono gli enti di questa natura e, più in generale, l'intero comparto dei servizi socioassistenziali.

Le osservazioni in forma scritta qui esaminate completano ed integrano quelle pervenute al CNEL nei tempi utili e, pertanto, già incluse ed analizzate all'interno del Rapporto. In particolare, sono stati trasmessi ulteriori contributi da parte di ARET – Associazione Regionale Toscana delle ASP che ne riunisce oltre venti dislocate sul territorio toscano -, di Federsanità ANCI del Friuli-Venezia Giulia e del Dott. Marco Preverin, già Commissario Straordinario di diverse ASP pugliesi, il cui contributo si è evidentemente concentrato sul caso della Regione Puglia, nella quale risultano censite 20 Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, delle quali però solo 7 hanno fornito dati ritenuti utili per l'elaborazione del Rapporto CNEL.

Dai contributi trasmessi è emerso un articolato elenco di criticità che affliggono il funzionamento e la sostenibilità delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona. Tale elenco, già ampio e strutturato, deve considerarsi verosimilmente non esaustivo, ma rappresenta un quadro significativo delle principali problematiche attualmente riscontrate, rispetto alle quali si rende quanto mai urgente un intervento normativo e amministrativo volto alla loro risoluzione, anche alla luce delle profonde trasformazioni sociali e demografiche in atto.

### **3.3.1 Natura giuridica e quadro normativo**

Un primo aspetto fondamentale, sul quale diversi soggetti hanno sollecitato un chiarimento, riguarda l'inquadramento e la natura giuridica delle ASP (e delle IPAB). L'ASP Golgi-Redaelli di Milano, ad esempio, ha ritenuto opportuno richiedere un chiarimento autorevole e organico, ritenendo non accettabile che una questione così rilevante possa essere rimessa alla libera interpretazione delle singole Regioni o, ancor peggio, dei singoli enti.

A titolo esemplificativo, l'ASP Golgi-Redaelli – così come altre ASP analoghe – è stata nel tempo oggetto di pronunce giurisprudenziali che l'hanno, di volta in volta, qualificata come ente pubblico economico, ente pubblico non economico, ente strumentale della Regione o del Comune, azienda partecipata della Regione o del Comune o azienda speciale, con tutte le conseguenze che tali qualificazioni comportano in termini di assoggettamento alle normative vigenti.

La confusione normativa tuttora presente non è di natura meramente teorica, ma produce rilevanti effetti pratici. L'indeterminatezza circa la qualificazione giuridica delle ASP incide direttamente sull'applicabilità – e quindi sull'obbligo di adempiere – a una serie di normative in cui il legislatore ha individuato specifici destinatari, senza includere espressamente le ASP e le IPAB. Ciò determina una disparità di trattamento e genera, tra le diverse ASP, condizioni profondamente eterogenee sotto il profilo economico, operativo, gestionale e della sostenibilità. Alcune ASP scelgono di applicare determinati istituti su base volontaria, quando lo ritengono possibile o conveniente, ma ciò avviene in modo non sistematico né uniforme.

Anche ARET – nella figura del suo Presidente Dott. Guido Pratesi – ha ritenuto di chiedere maggiore chiarezza in merito all'inquadramento giuridico delle ASP, al fine di garantire la piena operatività. Nello specifico, si è posta l'attenzione sul loro inquadramento all'interno del settore pubblico allargato. In particolare, alla luce della rilevanza economica dei servizi erogati – come peraltro più volte sottolineato nel disegno di legge in esame – occorre precisare se tali enti debbano essere qualificati come enti pubblici economici, confermando al contempo la loro esclusione dal novero dei soggetti individuati dall'art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001 e successive modificazioni.

### **3.3.1.1 Completamento del processo di trasformazione delle IPAB**

Se la situazione risulta già complessa per le ASP, è evidente che non può che esserlo ancor di più per le IPAB non trasformate. In tal senso, si evidenzia l'assoluta necessità di garantire maggiore certezza normativa e uniformità di trattamento per queste ultime, intervenendo prioritariamente nelle regioni che non hanno ancora completato il processo di trasformazione.

In particolare, è stata segnalata la necessità di estendere alle IPAB la disciplina sulle erogazioni liberali prevista dall'art. 13 del d.lgs. 460/1997, prevedendo la loro equiparazione alle ASP sotto il profilo fiscale e giuridico, nonché il riconoscimento della possibilità, per gli enti locali, di stipulare accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990 anche con le IPAB, analogamente a quanto già previsto per gli altri enti pubblici.

Il Dott. Giocondo Leonardi, in rappresentanza dell'IPAB Opere Riunite Buon Pastore di Venezia, ha voluto sottolineare il trattamento spesso discriminatorio a cui sono sottoposti gli enti veneti – e similmente anche quelli siciliani e calabresi - a causa della loro natura giuridica, che li qualifica ancora come IPAB.

Come già anticipato, sebbene sia noto che le ASP vengano frequentemente dimenticate dal legislatore, tale marginalizzazione risulta ancora più evidente nei confronti delle IPAB.

Il Dott. Leonardi ha pertanto richiesto che le IPAB siano pienamente equiparate alle ASP, sia in termini di trattamento che nelle proposte legislative e nei provvedimenti adottati.

Nello specifico, è stata auspicata l'inclusione anche delle IPAB tra i soggetti ammessi all'esenzione dall'IMU, già riconosciuta alle ASP sulla base dei suddetti specifici provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate, nonché l'estensione anche alle IPAB dei benefici del 5 per mille, tramite modifica del DPCM 23 luglio 2020. Più in generale, si evidenzia la necessità di porre rimedio alle frequenti omissioni del legislatore nazionale, che nel tempo hanno escluso le IPAB non trasformate dalle misure e dagli incentivi previsti per altri soggetti analoghi, come accaduto, ad esempio, con il Decreto Ristori-bis e il D.L. n. 34/2019.

### 3.3.2 Fiscalità

Il Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dott.ssa Lucia Albano, ha individuato nella riforma fiscale uno dei tre pilastri fondamentali su cui dovrebbe basarsi la revisione complessiva del sistema socioassistenziale (insieme alla necessità di snellire la burocrazia e all'individuazione di strumenti finanziari innovativi che valorizzino il patrimonio degli enti). Secondo quanto affermato, la riforma dovrebbe concretizzarsi attraverso l'introduzione di misure fiscali maggiormente favorevoli e coerenti con le peculiarità dell'economia sociale, estendendo tali benefici sia agli enti del privato sociale, sia alle realtà pubbliche attivamente impegnate nell'erogazione di servizi alla persona.

Tali considerazioni si pongono in linea con quanto già evidenziato e documentato nel Rapporto del CNEL, confermando la necessità di un approccio fiscale equo, sostenibile e maggiormente aderente alla funzione sociale svolta da tali enti.

#### 3.3.2.1 IVA

Il Centro Egiziano Giglioli A.P.S.P. di Certaldo (FI) e Federsanità ANCI FVG hanno richiamato l'attenzione sull'IVA, che per le ASP e le IPAB rappresenta un onere aggiuntivo non detraibile, a differenza di quanto avviene per altri operatori del settore. Le ripercussioni sul conto economico, così come sulle disponibilità di flussi finanziari, non possono che risultare pertanto significative.

Per chiarire questo aspetto, è opportuno specificare che le ASP che svolgono attività sociosanitarie e assistenziali operano in regime di esenzione dall'IVA, ai sensi dell'art. 10 del DPR n. 633/1972. Di conseguenza, non applicando l'IVA sulle prestazioni rese, non è neppure possibile detrarre l'imposta sugli acquisti, che si traduce quindi in un costo a carico del bilancio dell'ente.

Nel mercato dei servizi sociali e assistenziali operano, in concorrenza con le ASP, anche soggetti organizzati in forma di cooperativa, per i quali l'IVA viene applicata con aliquota agevolata al 5%. L'applicazione dell'IVA a debito sulle prestazioni erogate consente agli enti di recuperare l'imposta sugli acquisti, che si configura così come IVA a credito e non come un costo effettivo, come invece avviene nel caso delle ASP operanti in regime di esenzione. Tale asimmetria genera una evidente disparità di trattamento e comporta un significativo svantaggio competitivo per le stesse aziende pubbliche.

#### 3.3.2.2 IRAP

In merito all'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), sia Laura De Andreis – Direttore Generale della Casa di Riposo "Sen. Borelli" ASP e dell'Istituto Domenico Trinchieri - che Federsanità ANCI FVG hanno evidenziato il significativo svantaggio competitivo a cui risultano sottoposte le ASP, a causa del diverso regime impositivo applicato rispetto ad altri soggetti operanti nel medesimo ambito.

Federsanità, nello specifico, ha evidenziato come, per gli enti pubblici, l'imposta venga calcolata sul valore della produzione netta secondo il cosiddetto *metodo retributivo*, ovvero sulle retribuzioni spettanti al personale dipendente regolarmente impiegato. Le ASP e IPAB, per loro natura, svolgono attività socioassistenziali che richiedono un ingente impiego di personale, necessario a rispondere adeguatamente ai bisogni di utenti spesso non autosufficienti. Di conseguenza, si trovano a dover calcolare l'IRAP su basi imponibili molto elevate, con effetti economici fortemente penalizzanti. È evidente come tale sistema finisca per disincentivare, se non addirittura penalizzare, le strategie di gestione diretta delle attività socioassistenziali, favorendo modelli organizzativi più complessi basati su appalti o esternalizzazioni, che talvolta compromettono la qualità del servizio erogato.

Diversamente, i soggetti privati determinano l'IRAP secondo il cosiddetto *metodo contabile*, previsto all'art. 5 del D.lgs. n. 446/1997, che si basa sulla differenza tra il valore e i costi della produzione (voci A-B del conto economico civilistico). Questo comporta, nella gran parte dei casi, una base imponibile significativamente ridotta.

Pertanto, oltre a dover applicare un'aliquota che risulta spesso paradossalmente più onerosa per le ASP rispetto ai soggetti privati, si aggiunge anche un diverso criterio di determinazione della base imponibile, che produce un ulteriore e rilevante svantaggio competitivo.

A tutto ciò si aggiungono le già discriminatorie aliquote applicate da alcune Regioni rispetto ad altre, le quali determinano un ulteriore svantaggio competitivo per le ASP localizzate in specifici territori. Questa disomogeneità fiscale contribuisce ad amplificare le disparità a livello nazionale, penalizzando in particolare le realtà operanti in contesti regionali meno favorevoli. Tale squilibrio è stato ampiamente evidenziato nel Rapporto CNEL, e risulta chiaramente rappresentato nella [Figura 12](#), che mette in luce le differenti aliquote regionali.

Accanto a Regioni che applicano un'aliquota agevolata, o addirittura nulla (in verde nella mappa), se ne affiancano altre in cui viene applicata l'aliquota massima prevista per le amministrazioni pubbliche, pari all'8,50%. Questo scenario contribuisce ulteriormente ad acuire le diseguaglianze, determinando un trattamento fiscale fortemente eterogeneo che incide in modo significativo sulla sostenibilità economica delle ASP, a seconda della loro collocazione geografica.

### 3.3.2.3 IRES

In merito all'IRES, si è espressa l'ASP IRCR di Macerata, la quale ha evidenziato la prassi ormai consolidata di applicare una riduzione del 50% della tassazione IRES ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 601/1973. Tale prassi è stata supportata dall'Agenzia delle Entrate attraverso due circolari – n. 15/E del 17 maggio 2022 e n. 35/E del 28 dicembre 2023 – che hanno fornito chiarimenti sull'ambito di applicazione del citato art. 6, anche in relazione alle IPAB, oggi

ASP. Tuttavia, si tratta di un orientamento consolidato esclusivamente tramite interpretazioni dell'Agenzia delle Entrate e non, come sarebbe auspicabile, attraverso interventi normativi specifici. Per tali motivi, a parere dell'ASP IRCR di Macerata, sarebbe opportuno prevedere un intervento normativo *ad hoc* che modifichi l'art. 6 del DPR n. 601/1973, inserendo espressamente le ASP tra i soggetti ammessi alla riduzione IRES.

#### 3.3.2.4 IMU

Per quanto concerne l'IMU, si segnala che l'art. 5 del disegno di legge modifica l'art. 1, comma 759, lettera a), della legge 27 novembre 2019, n. 160 (Legge di bilancio per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), includendo esplicitamente tra i soggetti esentati dal pagamento dell'IMU anche le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207. L'esenzione, già riconosciuta in precedenza attraverso specifici provvedimenti di natura regolamentare emanati dall'Agenzia delle Entrate, viene così formalmente estesa a tali enti.

Tale misura è accolta con grande favore da Federsanità ANCI FVG, in quanto rappresenta un passo importante verso l'uniformità di trattamento e l'equità in un sistema attualmente molto frammentato a livello comunale. Tuttavia, il provvedimento giunge con un rilevante ritardo, tanto che – secondo i dati forniti da Federsanità ANCI FVG – per numerose ASP e IPAB si sono accumulati nel tempo importi molto consistenti da versare a titolo di IMU, in alcune circostanze pari a centinaia di migliaia di euro.

In diversi casi si sono aperti contenziosi onerosi, che hanno inevitabilmente comportato costi a carico delle ASP e delle IPAB, coperti attraverso l'impiego dei ricavi derivanti dalle rette applicate alle famiglie utenti, con il conseguente taglio delle risorse disponibili per garantire l'erogazione di un servizio di qualità. In tale contesto, Federsanità ANCI FVG propone l'introduzione di una misura di sanatoria per gli oneri tributari pregressi, al fine di rimuovere una criticità ormai strutturale e riequilibrare le condizioni economiche di esercizio di tali enti.

In merito all'IMU, si è espresso anche il Segretario Direttore Generale dell'IPAB Opere Riunite Buon Pastore di Venezia, Dott. Giocondo Leonardi. Trattandosi di un ente veneto mai trasformato, in quanto non è mai stata approvata la legge di riordino e quindi formalmente ancora configurato come IPAB, il Dott. Leonardi ritiene fondamentale includere anche le IPAB in tutti i provvedimenti eventualmente rivolti alle ASP. Egli richiede pertanto che venga espressamente previsto anche per le IPAB l'ammissione all'esenzione dall'IMU, già riconosciuta sulla base di specifici provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate.

### **3.3.2.5 *Imposta comunale sui rifiuti***

Federsanità ANCI FVG ha inoltre inteso richiamare all'attenzione del CNEL la questione dell'imposta comunale sui rifiuti. Come evidenziato nel Rapporto del CNEL, la maggior parte delle ASP e IPAB presenti sul territorio nazionale si occupa di anziani non autosufficienti, i quali – a causa delle proprie condizioni sanitarie, in particolare per problematiche legate all'incontinenza – generano elevate quantità di rifiuto secco non riciclabile. Tale tipologia di rifiuto, essendo soggetta a criteri di tariffazione basati su svuotamenti e peso, comporta costi rilevanti che, negli ultimi anni, hanno subito un ulteriore aggravio. In considerazione di ciò, Federsanità ANCI FVG propone l'introduzione di una riduzione dell'imposta comunale sui rifiuti per le strutture sociosanitarie ed RSA che accolgono persone in condizioni di grave non autosufficienza.

### **3.3.2.6 *Imposta sulle donazioni e i trasferimenti***

Anche il Dott. Preverin ha ritenuto di aggiungere alcune considerazioni di carattere fiscale. In particolare, ha proposto l'inserimento esplicito delle ASP nel comma 1 dell'art. 3 del D.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346, al fine di prevedere in modo espreso l'esclusione dall'imposta sulle donazioni e sui trasferimenti di beni effettuati a favore delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona. In aggiunta, ha suggerito di includere le ASP anche tra i soggetti giuridici indicati nel comma 1 dell'art. 74 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, così da escluderle dall'assoggettamento all'imposta ai fini delle imposte dirette.

### **3.3.2.7 *Cinque per mille***

Come già era emerso da precedenti segnalazioni e puntualmente riportato nel I Rapporto nazionale del CNEL in materia di ASP e IPAB, anche il Dott. Guido Pratesi ha evidenziato la mancata possibilità per le ASP – e tantomeno le IPAB – di beneficiare dei vantaggi fiscali derivanti dalla destinazione del Cinque per mille, in qualità di soggetti destinatari, a differenza di quanto previsto per altri enti, quali quelli appartenenti al Terzo Settore.

Analogamente a quanto già evidenziato in merito all'IMU, anche per quanto riguarda il Cinque per mille il Dott. Leonardi dell'IPAB veneziana Opere Riunite Buon Pastore auspica che le IPAB, insieme alle ASP, vengano incluse tra i soggetti beneficiari, al pari di altri enti pubblici e del Terzo Settore.

### **3.3.3 *Personale e oneri contributivi***

Come fatto emergere dal Presidente di ARET, Dott. Guido Pratesi, la disciplina relativa all'inquadramento del personale risulta tuttora priva di un assetto chiaro, definito e coerente. In assenza dell'istituzione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva, il personale delle ASP è inquadrato, come ben messo in evidenza dal Rapporto del CNEL, nella stragrande maggioranza dei casi nel "Comparto Funzioni Locali" (S105) e, in misura

minore, nel "Comparto Sanità" (S205). Tuttavia, tali inquadramenti si rivelano spesso poco funzionali rispetto alla specificità delle attività svolte e dei servizi effettivamente erogati.

Analogamente a quanto già fatto notare dal Dott. Pratesi, anche il DG Laura De Andreis ha sottolineato che le ASP operanti nel settore dell'assistenza sono soggette ai CCNL delle funzioni locali o della sanità pubblica, i quali comportano costi molto elevati, con un impatto significativo sui bilanci degli enti. In passato, il passaggio del personale dalle IPAB a fondazioni di diritto privato aveva consentito una riduzione degli oneri contributivi. Tale possibilità non è stata tuttavia prevista per le ASP di diritto pubblico, determinando un'evidente disparità di trattamento, con importanti ripercussioni dal punto di vista economico.

Un ulteriore elemento critico dell'attuale assetto contrattuale riguarda l'impossibilità, per le ASP, di ottenere il recupero presso l'INPS degli oneri derivanti, per esempio, da assenze per malattia, maternità o per i permessi previsti dalla legge n. 104/1992. Tali costi restano integralmente a carico dell'ente, configurandosi come un aggravio economico significativo. Sullo stesso punto si sono espressi anche il Centro Egiziano Giglioli di Certaldo (FI) e Federsanità ANCI Friuli-Venezia Giulia, i quali hanno evidenziato come i medesimi costi previdenziali – relativi a maternità, congedi parentali, malattie, permessi e assegni familiari – per il personale dipendente delle ASP siano totalmente a carico delle aziende stesse. Al contrario, nel caso dei soggetti privati, tali oneri sono in gran parte rimborsati dall'INPS e, di conseguenza, non incidono direttamente sui bilanci come costi operativi. In una situazione analoga, le ASP si trovano pertanto costrette a sostenere un duplice costo: da un lato quello relativo al dipendente assente per malattia, dall'altro quello del personale sostitutivo. In un settore come quello sociosanitario e assistenziale, infatti, non è possibile interrompere o ridurre l'erogazione del servizio, che deve essere garantito in modo continuativo. Inoltre, risulta scarsamente applicabile, nella pratica, la riduzione della retribuzione nei primi dieci giorni di malattia, pur se prevista dal CCNL di riferimento.

In un contesto sempre più orientato alla concorrenza tra soggetti pubblici e privati, *profit* e *non-profit*, tale differenza rappresenta uno svantaggio competitivo rilevante, non trascurabile e, soprattutto, non equo. Secondo Federsanità ANCI FVG, lo sgravio, anche solo parziale, di questi oneri permetterebbe alle ASP e alle IPAB di gestire direttamente numerosi servizi strategici, che oggi sono inevitabilmente esternalizzati. Ciò favorirebbe una maggiore tracciabilità e qualità del servizio e potrebbe anche agevolare l'assunzione di figure professionali sociosanitarie, il cui reclutamento è oggi complesso.

Anche a causa di questo fenomeno, il DG De Andreis ha fatto notare il sempre maggiore ricorso a cooperative esterne per la gestione dei servizi, determinando una progressiva trasformazione dell'assetto complessivo del sistema. Questo fenomeno produce effetti

rilevanti sull'organizzazione interna e sull'identità istituzionale delle ASP, contribuendo a una progressiva perdita di controllo diretto sulla gestione.

### 3.3.4 Governance e organizzazione

Il Dott. Guido Pratesi, in qualità di rappresentante di ARET, segnala un potenziale conflitto tra diverse normative regionali – compresa quella toscana – e l'art. 2 del disegno di legge del CNEL, recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona".

Nello specifico, il conflitto sorgerebbe laddove si afferma che la nomina degli amministratori delle ASP si configura come mera designazione, escludendo qualsiasi forma di controllo da parte della pubblica amministrazione. Per esempio, la legge regionale della Regione Toscana n. 43/2004, all'art. 14, attribuisce ai Comuni poteri di controllo e vigilanza sulle ASP, in contrasto evidente con quanto previsto dalla nuova disposizione. Tale discrasia normativa potrebbe generare incertezze applicative e compromettere il principio di coerenza tra legislazione statale e regionale.

Per quanto concerne l'indennità di carica per gli amministratori delle ASP, con l'emanazione del decreto-legge n. 78/2010 ne è stata disposta la sospensione. Questa misura, ad oggi, non risulta essere mai stata revocata o modificata. Si tratta di una situazione che appare non solo iniqua, ma che contribuisce anche a rendere particolarmente difficoltoso il reperimento di figure adeguate e competenti per ricoprire ruoli amministrativi di rilievo, considerata la complessità delle mansioni e l'elevato grado di responsabilità connesso all'incarico.

In merito alla figura del Direttore Generale delle ASP, il Dott. Preverin ha richiamato l'attenzione sul comma 3 dell'art. 9 del D.lgs. n. 207/2001, che stabilisce l'incompatibilità dell'incarico con qualsiasi altra attività lavorativa, sia essa dipendente o autonoma. A suo avviso, sarebbe opportuno valutare una revisione di tale norma, prevedendo la possibilità per i DG di svolgere attività professionali compatibili con le funzioni loro attribuite. Tale proposta, secondo il Dott. Preverin, risulta particolarmente rilevante per le ASP di minori dimensioni, la cui struttura economico-patrimoniale non consente il ricorso a una dirigenza a tempo pieno. Diversamente, per le ASP più strutturate, in grado di garantire un impiego pieno e continuativo del Direttore Generale, l'incompatibilità risulterebbe di fatto naturale, per mere considerazioni di carattere pratico.

Sempre in relazione al tema della *governance* e dell'equilibrio nell'amministrazione, il Dott. Preverin ha infine inteso porre l'attenzione, con specifico riferimento alle ASP della Regione Puglia, sulla mancanza di una chiara distinzione tra l'organo di indirizzo politico-istituzionale e quello di gestione operativa. In particolare, è stata evidenziata l'assenza di continuità amministrativa e, ancor più significativamente, la carenza di una reale indipendenza gestionale da parte dei Direttori Generali.

### 3.3.5 “Sanitarizzazione” delle ASP e integrazione nel SSN

Come evidenziato da numerose strutture, dal Dott. Volpe di URIPA e, in modo formalizzato per iscritto, da Federsanità ANCI FVG, si rileva una crescente “sanitarizzazione” dei profili delle persone ospitate nelle strutture. I soggetti accolti, infatti, tendono ad essere sempre più anziani – in linea con il progressivo invecchiamento della popolazione – e presentano bisogni assistenziali complessi, che vanno ben oltre il mero supporto sociale.

Di conseguenza, le ASP non possono più essere considerate semplici case di riposo, ma si configurano sempre più come centri polifunzionali ad alta integrazione sociosanitaria. Tali enti sono chiamati a erogare prestazioni aggiuntive, tecnicamente più complesse e di natura anche sanitaria, rispondendo così in modo adeguato all'evoluzione della domanda assistenziale.

Le prestazioni sociosanitarie oggi richieste all'interno delle strutture per anziani implicano la presenza di competenze specifiche e di figure professionali qualificate, in particolare medici, che tuttavia spesso non risultano presenti in modo sistematico né formalizzato.

Federsanità ANCI Friuli-Venezia Giulia auspica l'avvio di un sistema realmente integrato tra ambito sociale e sanitario, che preveda la presenza strutturata di personale medico all'interno delle RSA e delle strutture assimilabili. Ciò risulta essenziale per consentire una gestione consapevole, organizzata e proattiva delle componenti sanitarie, superando una logica di mera subalternità o gestione emergenziale.

In particolare, si ritiene imprescindibile la presenza stabile di medici geriatri nelle case di riposo, in grado di assumere la direzione sanitaria delle strutture, gestire i rapporti con il sistema sanitario regionale, interagire con gli specialisti, partecipare attivamente alle *équipe* multiprofessionali, e relazionarsi efficacemente con le figure infermieristiche e fisioterapiche. Si tratta di un passaggio non più rinviabile per garantire qualità, sicurezza e continuità nelle cure rivolte alle persone anziane e non autosufficienti.

Di simili vedute è anche l'Avv. Tronca, il quale sostiene che sia necessario costruire un modello di assistenza moderno, orientato alla domiciliarità e capace di promuovere una collaborazione efficace e coordinata tra medici, assistenti sociali, fisioterapisti e le altre figure professionali coinvolte. L'obiettivo - da perseguire anche attraverso progetti sperimentali portati avanti da “ASP pilota” – sarebbe idealmente quello di realizzare un sistema che, oltre a garantire servizi di qualità, sia in grado di valorizzare la dignità del lavoro e di affrontare con determinazione le sfide economiche e gestionali che caratterizzano il settore

Sulla crescente – ed inevitabile – “sanitarizzazione” delle ASP si sono espressi anche il Presidente di ARET e dell'ASP di Siena, Dott. Guido Pratesi, e il Direttore Generale dell'ASP Golgi-Redaelli di Milano, dott.ssa Maria Antonietta Ambrogetti. Considerando che le ASP non operano ormai più esclusivamente come enti erogatori di servizi socioassistenziali, ma

sempre più come fornitori di prestazioni sanitarie quali cure mediche, riabilitazione, prestazioni ambulatoriali specialistiche e *hospice*, risulterebbe ragionevole prevederne l'inserimento nel Sistema Sanitario Nazionale (SSN), almeno per quelle strutture che erogano principalmente prestazioni di natura sanitaria.

In tale direzione sembra orientarsi anche la Giunta regionale del Lazio, che sta promuovendo l'integrazione tra i servizi sociali e quelli sanitari, attraverso l'elaborazione di piani innovativi e l'introduzione della figura del direttore sociosanitario all'interno delle Aziende Sanitarie Locali (ASL). L'obiettivo strategico è quello di rendere la Regione pienamente accessibile, valorizzando il ruolo attivo del Terzo Settore e favorendo un approccio partecipato e inclusivo nella progettazione e gestione dei servizi

### **3.3.6 Il rapporto tra pubblico e privato nel settore dei servizi socioassistenziali**

Alla luce di questo scenario sociodemografico e finanziario, il Viceministro Dott.ssa Maria Teresa Bellucci ritiene che la risposta non possa fondarsi esclusivamente su un modello di *welfare* statalista, che rischierebbe di tradursi in un approccio meramente assistenzialista. È invece necessario costruire un'alleanza solida tra istituzioni nazionali, regionali e comunali, il privato sociale, il Terzo Settore e il mondo dell'impresa, valorizzando anche le dinamiche di mercato.

Secondo questa visione, il *welfare* deve estendersi anche all'ambito imprenditoriale, ispirandosi ai modelli di impresa "illuminata" del passato, in cui la dimensione sociale era parte integrante della cultura d'impresa. L'introduzione di provvedimenti quali *benefit* o misure di sostegno mirate può essere infatti in grado di contribuire concretamente al benessere dell'intera comunità. In questo contesto, le Aziende di Servizi alla Persona hanno storicamente ricoperto – e continuano a ricoprire – un ruolo strategico all'interno del sistema socioassistenziale. Si rende pertanto necessaria una riforma che permetta di superare la visione che le relega a mero retaggio del passato e che al contrario le accompagni verso una piena valorizzazione. Tali enti, infatti, rappresentano realtà in grado di mettere a sistema competenze consolidate, patrimoni materiali e immateriali, nonché un profondo e radicato legame con i territori e le comunità locali di riferimento. È dunque fondamentale riconoscerle come attori strategici nella costruzione del *welfare* del futuro, promuovendone il ruolo all'interno di un sistema integrato e innovativo di servizi alla persona.

Anche il Dott. Volpe riconosce la centralità, all'interno dell'ampio sistema sociosanitario attuale, sia dei soggetti pubblici sia di quelli privati, soffermandosi in particolare su quelli di natura *non-profit*, i quali contribuiscono congiuntamente all'erogazione di un servizio pubblico essenziale per la coesione sociale e la sopravvivenza della comunità. In particolare, nell'ambito dei servizi dedicati agli anziani non autosufficienti erogati dal sistema URIPA, circa il 50% è gestito da enti pubblici.

Tuttavia, il Dott. Volpe, in linea con le considerazioni dell'Avv. Tronca, ha evidenziato il rischio di una progressiva degenerazione verso un modello di stampo privato e orientato al solo profitto. Un tale sistema potrebbe infatti presumibilmente compromettere la qualità dei servizi, in quanto spinto a un forte contenimento dei costi, mentre i Comuni sarebbero altresì chiamati a compartecipare alle rette

### ***3.3.6.1 La collaborazione tra enti pubblici come strumento di gestione integrata ed efficiente dei servizi socioassistenziali: il ruolo delle ASP***

Le collaborazioni tra enti pubblici e le ASP, costituiscono una modalità efficace e trasparente di gestione pubblica integrata, in particolare nell'ambito dei servizi socioassistenziali, e trovano fondamento in un quadro normativo ben definito che consente lo svolgimento congiunto di attività di interesse comune al di fuori delle procedure competitive previste per gli affidamenti a soggetti terzi.

L'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, fondamento normativo che disciplina gli accordi tra pubbliche amministrazioni, prevede espressamente che "le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune", riconoscendo la possibilità di realizzare sinergie istituzionali senza dover ricorrere a gare o bandi, purché l'accordo persegua finalità pubbliche condivise e non si configuri come una modalità surrettizia di affidamento. La natura pubblica dei soggetti coinvolti e la convergenza delle finalità istituzionali consentono di superare la logica contrattuale e di fondare la collaborazione su un rapporto di pariteticità, condivisione e responsabilità reciproca.

Anche il nuovo Codice dei contratti pubblici, introdotto con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rafforza questa impostazione. L'articolo 7, comma 2, stabilisce che le disposizioni del codice non si applicano alle forme di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici che perseguono obiettivi comuni e non abbiano natura commerciale. L'articolo 9 conferma la possibilità di affidare attività a enti pubblici controllati o collegati, evidenziando l'autonomia organizzativa delle amministrazioni nella gestione delle proprie funzioni istituzionali.

Un elemento centrale di tali collaborazioni è il principio del rimborso dei costi effettivamente sostenuti. A differenza di un corrispettivo contrattuale, il rimborso si configura come la restituzione puntuale delle spese reali documentate, senza margini di utile, senza componenti forfettarie e senza la previsione di costi indiretti aggiuntivi. L'ASP agisce come parte integrante del sistema pubblico e non come fornitore esterno e il trasferimento economico serve esclusivamente a garantire l'equilibrio finanziario dell'attività svolta. Questo approccio consente un utilizzo estremamente mirato ed efficiente delle risorse pubbliche, garantendo trasparenza nella rendicontazione e coerenza con gli obiettivi istituzionali.

È importante notare che anche gli enti del Terzo Settore, in quanto soggetti senza scopo di lucro, agiscono in base a logiche non orientate al profitto. Tuttavia, le differenze con le ASP

sono sostanziali. Innanzitutto, il Terzo Settore è composto da soggetti di natura privata, seppur sociale, che operano sulla base di convenzioni, accreditamenti o co-progettazioni, con rapporti giuridici che conservano una connotazione contrattuale. Le collaborazioni con il Terzo Settore possono legittimamente prevedere la copertura di costi indiretti, spese generali, o l'utilizzo di compensi forfettari, e in alcuni casi anche la remunerazione del capitale sociale, come avviene nelle cooperative. Inoltre, su tali rapporti può gravare l'IVA, che rappresenta un costo ulteriore per l'amministrazione.

Le ASP, in quanto enti pubblici, non solo operano al di fuori di logiche di profitto, ma agiscono esclusivamente all'interno del perimetro della pubblica amministrazione. Sono soggette a obblighi di trasparenza, a controlli amministrativi e contabili, e a una rendicontazione compatibile con le regole della finanza pubblica. La collaborazione con un'ASP si fonda quindi su un rapporto tra pari che non richiede l'applicazione del diritto degli appalti e garantisce il mantenimento del controllo pubblico sull'intero processo di gestione del servizio.

Un ulteriore elemento di efficienza organizzativa ed economica è rappresentato dalla disponibilità patrimoniale delle ASP, le quali, in quanto discendenti delle antiche opere pie e delle IPAB, hanno accumulato nel corso dei decenni un patrimonio immobiliare spesso di considerevole valore. Il processo di riordino ha condotto alla nascita di enti pubblici dotati di personalità giuridica e autonomia gestionale, ma vincolati alla finalità sociale originaria del patrimonio assegnato. Le ASP hanno dunque ereditato un rilevante patrimonio immobiliare, spesso composto da strutture storicamente destinate a funzioni educative, assistenziali e sanitarie. La piena disponibilità di questi beni consente alle ASP di mettere a disposizione spazi idonei alla realizzazione dei servizi senza necessità di ricorrere a locazioni esterne e senza generare costi aggiuntivi. Si tratta di un vantaggio concreto, sia in termini di contenimento della spesa, sia di tempestività nell'attivazione degli interventi, grazie alla possibilità di utilizzare immobili già operativi o facilmente adattabili.

Sotto il profilo economico e organizzativo, quindi, la collaborazione con le ASP offre ulteriori vantaggi: l'assenza dell'IVA sugli scambi interistituzionali, la disponibilità di personale e immobili propri, l'assenza di oneri legati a margini operativi o gestione del rischio. Ne deriva una significativa riduzione dei costi complessivi per l'amministrazione, un miglioramento dell'efficienza operativa e una maggiore coerenza nella programmazione e nell'erogazione dei servizi.

La *governance* condivisa e la natura pubblica del rapporto rendono questa forma di cooperazione particolarmente adatta nei settori a forte rilevanza sociale, come il *welfare*, dove il presidio pubblico è essenziale per garantire equità, continuità e tutela dei diritti. La collaborazione interistituzionale con le ASP si configura dunque come una soluzione pienamente coerente con i principi costituzionali di buon andamento, economicità, trasparenza e sussidiarietà, offrendo una risposta concreta e strutturata alle esigenze dei territori e delle comunità.

In merito al tema delle collaborazioni tra enti pubblici ed ASP, finalizzate a una gestione integrata ed efficiente dei servizi socioassistenziali, ARET ha ritenuto opportuno sollecitare un chiarimento in relazione alla disciplina vigente sull'affidamento diretto di servizi alle ASP da parte degli enti pubblici locali. In particolare, si segnala che, nella prassi, gli enti locali tendono a non procedere con affidamenti diretti alle ASP per timore di un possibile conflitto con la normativa europea in materia di appalti pubblici e concorrenza. Tale incertezza interpretativa genera un blocco operativo e limita fortemente il ruolo delle ASP come strumenti pubblici di erogazione di servizi sociosanitari e assistenziali.

Infine, la Dott.ssa Funari ha voluto sottolineare con forza l'importanza della costruzione di reti territoriali. Ha infatti concluso il proprio intervento evidenziando come lo sviluppo di reti solide e integrate a livello locale rappresenti una condizione imprescindibile per affrontare le sfide future e garantire un sostegno concreto e continuativo alle persone in condizione di fragilità. L'importanza di costruire reti integrate è stata messa in rilievo – seppur per certi versi da prospettive diverse – anche da Federsanità ANCI FVG e già enucleata nel Rapporto del CNEL.

A tal proposito, come testimoniato dall'Assessore all'Inclusione sociale e Servizi alla persona della Regione Lazio Dott. Massimiliano Maselli, il Lazio ha già avviato un percorso di riorganizzazione e potenziamento, volto a integrare pienamente le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona nel sistema regionale dei servizi sociali. In questo ambito, si è registrato un significativo incremento delle risorse destinate al *welfare*, con particolare attenzione alle politiche per la disabilità e al fine di ridurre le liste d'attesa, soprattutto nell'area metropolitana di Roma.

### **3.3.7 Contabilità**

Secondo Federsanità ANCI del Friuli-Venezia Giulia, numerose ASP e IPAB hanno intrapreso un processo di progressiva “aziendalizzazione” dei propri processi operativi e gestionali, con l'obiettivo di monitorarne l'efficienza e di garantirne la sostenibilità economica.

In tale contesto, diversi enti hanno adottato il modello di contabilità civilistica tipico degli enti privati, discostandosi dal sistema contabile previsto per gli enti locali. Tuttavia, secondo quanto evidenziato dalla stessa Federsanità, tale scelta ha sollevato alcune criticità, in particolare rispetto alla misurazione del raggiungimento degli obiettivi, anche in funzione delle procedure di accreditamento aziendale. Ulteriori difficoltà sono emerse in merito alla gestione degli ammortamenti, i quali – in alcune realtà regionali – sono stati oggetto di un trattamento contabile atipico, finalizzato a non incidere negativamente sulla determinazione del disavanzo della gestione caratteristica.

### 3.3.8 Strutture e patrimonio immobiliare

Si segnala che molte strutture residenziali per anziani versano in condizioni strutturali non adeguate. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di edifici datati, spesso non conformi agli standard architettonici attuali e privi delle moderne dotazioni in materia di sicurezza antisismica e antincendio.

Inoltre, la carenza di spazi, aggravata dalla presenza di un numero elevato di ospiti, incide negativamente sulla qualità complessiva dell'assistenza erogata, compromettendo sia il benessere individuale che l'efficienza organizzativa delle strutture. Tale limitazione spaziale può altresì rappresentare un fattore di rischio dal punto di vista sanitario, favorendo – come emerso con drammatica evidenza durante la pandemia da Covid-19 – la diffusione di virus e infezioni batteriche.

Secondo Federsanità ANCI FVG, si rende necessario un piano straordinario di investimenti in edilizia sociosanitaria, finalizzato alla messa in sicurezza e alla modernizzazione delle RSA pubbliche. L'obiettivo è quello di colmare i ritardi strutturali e architettonici che ancora oggi caratterizzano molte strutture, nonché di promuovere modelli abitativi innovativi e sostenibili. In particolare, si auspica la realizzazione di edifici di dimensioni contenute, organizzati in rete tra loro, armonicamente integrati nei contesti urbani e territoriali, capaci di valorizzare la domiciliarità, l'apertura al quartiere e l'integrazione con la comunità locale. Tale approccio risponde non solo a criteri di sicurezza e qualità dell'assistenza, ma anche a una più ampia visione sociale e relazionale dell'abitare in età avanzata.

Il Sottosegretario Dott.ssa Lucia Albano ha evidenziato l'importanza di promuovere lo sviluppo di strumenti finanziari innovativi, in grado di sostenere con maggiore efficacia l'operatività degli enti impegnati nei servizi sociali. In tale prospettiva, ha richiamato la necessità di valorizzare in modo strategico il patrimonio immobiliare delle ASP e IPAB, anche attraverso l'attivazione di rendite attive, nonché di introdurre nuovi meccanismi di finanziamento capaci di offrire un supporto strutturale e duraturo agli attori del sistema socioassistenziale.

Infine, l'Avv. Tronca ha posto l'attenzione sull'importanza di valorizzare il patrimonio delle ASP e di promuovere un uso virtuoso dei beni pubblici. Ha sottolineato la necessità di evitare che le risorse patrimoniali – quindi il capitale immobilizzato – vengano utilizzate per coprire spese correnti. Come confermato anche dal Dott. Guido Pratesi, si tratta una prassi purtroppo non infrequente in situazioni di difficoltà economico-finanziaria, e alla quale sembrava destinato anche il Pio Albergo Trivulzio, a fronte di un grave dissesto di bilancio che aveva portato l'ente a un'esposizione debitoria pari a 123 milioni di euro. Secondo il suo Commissario Straordinario, Avv. Tronca, proprio l'ASP Pio Albergo Trivulzio – che vanta oggi 1.400 dipendenti e 1.200 posti letto - rappresenta un esempio concreto di rinascita: attraverso un'operazione di ingegneria finanziaria basata su un fondo

dedicato e sul riscatto del patrimonio, si è avviato un percorso di uscita dalla pesante esposizione debitoria, tornando progressivamente ad una condizione di regolarità contabile, accompagnata da standard di eccellenza assistenziale.

### **3.3.9 Gestione dei flussi finanziari e finanziamenti pubblici**

Alle problematiche relative ai flussi finanziari già evidenziate nella sezione dedicata alla fiscalità – con particolare riferimento alla questione dell’IVA – si aggiungono ulteriori e significative criticità inerenti alla gestione del *cash flow*, puntualmente richiamate dal DG De Andreis.

Tra le principali difficoltà segnalate, merita una particolare menzione il ritardo nei pagamenti da parte di enti pubblici, quali ad esempio il Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Tali ritardi incidono negativamente sulla stabilità economico-finanziaria delle ASP, contribuendo ad aggravare una situazione già precaria. Questo disallineamento finanziario, infatti, compromette la capacità operativa di molti enti – siano essi di piccole o grandi dimensioni – limitandone la possibilità di garantire continuità ed elevati standard qualitativi nei servizi erogati.

In linea con tali considerazioni, si ritiene opportuno richiamare anche l’osservazione formulata dal Dott. Volpe, il quale ha voluto sottolineare con fermezza la condizione di semiabbandono e di progressivo oblio in cui versano numerose strutture. Queste ultime, infatti, risultano spesso escluse dai canali ordinari di sostegno e finanziamento, e in generale non adeguatamente supportate dalle risorse messe a disposizione a livello regionale e comunale. In tal senso risulta emblematico, da ultimo, il caso dell’esclusione di tali strutture dai finanziamenti previsti dal PNRR, già richiamato in precedenza, che rappresenta un’ulteriore dimostrazione della marginalizzazione cui molte di esse sono ancora oggi soggette.

L’esclusione da forme di sostegno pubblico, unita a una serie di condizioni sfavorevoli – paradossalmente anche rispetto a soggetti privati concorrenti operanti nello stesso settore, come evidenziato nei paragrafi precedenti – ha determinato, per molte ASP (e IPAB), difficoltà significative nel raggiungimento del pareggio di bilancio, a fronte di costi in larga parte fissi e in costante aumento. Questa situazione ha messo seriamente a rischio non solo la sostenibilità economica, ma anche la stessa esistenza delle ASP nel medio periodo.

Secondo il Direttore Generale dell’ASP Golgi-Redaelli di Milano, Dott.ssa Maria Antonietta Ambrogetti, è anche alla luce di queste criticità che diverse ASP lombarde, inizialmente costituite come enti pubblici, hanno successivamente scelto di trasformarsi in fondazioni di diritto privato, come evidenziato dai dati contenuti nel Rapporto del CNEL. Tale scelta, spesso determinata dall’altrimenti impossibile proseguimento l’attività, proprio per

considerazioni principalmente di carattere economico, ha però comportato un significativo impoverimento dell'offerta di servizi pubblici nella Regione Lombardia.

Secondo la Dott.ssa Funari, la riforma del sistema sociale, e in particolare delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, risulta fondamentale per assicurare una maggiore trasparenza, un'efficace capacità gestionale e un allineamento più coerente con i bisogni emergenti della società. Tale riforma potrebbe realizzarsi anche attraverso un coinvolgimento più diretto delle ASP nelle strategie delineate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), favorendo così una loro piena integrazione nei processi di innovazione e potenziamento dei servizi sociosanitari.

Sul PNRR si è soffermato anche il Dott. Volpe, il quale ha espresso tutto il proprio rammarico per la mancata previsione di risorse specificamente destinate alle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA). Il Presidente di URIPA ha voluto sottolineare con fermezza la condizione di semiabbandono e di progressivo oblio in cui versano numerose strutture, spesso escluse dai canali ordinari di sostegno e finanziamento, e in generale non adeguatamente supportate dalle risorse regionali e comunali, nonostante il ruolo cruciale che esse svolgono nell'ambito dell'assistenza agli anziani non autosufficienti

### **3.3.10 Carico burocratico**

Il Sottosegretario Dott.ssa Lucia Albano ha sottolineato, in coerenza con le indicazioni provenienti dall'Unione Europea, la necessità di avviare un significativo processo di semplificazione amministrativa e della burocrazia. Tale snellimento burocratico dovrebbe mirare a facilitare l'operatività degli enti che compongono il sistema dei servizi socioassistenziali, includendo tanto il Terzo Settore quanto il privato sociale e le realtà pubbliche impegnate nell'erogazione di servizi alla persona.

L'eccessivo carico burocratico e amministrativo è stato sottolineato anche dal DG Laura De Andreis, che ha fatto proprie le considerazioni già espresse dal Sottosegretario Dott.ssa Lucia Albano. Si è evidenziato come le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) siano soggette a un complesso sistema di adempimenti formali, spesso assimilabile per quantità e articolazione a quello previsto per gli enti locali. Tuttavia, tali obblighi non risultano proporzionati né alla struttura organizzativa né alla capacità operativa effettiva delle ASP, determinando un aggravio gestionale significativo e, in molti casi, penalizzante

## Conclusioni

L'attività di ricognizione e analisi sistematica condotta dal CNEL sulle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) e Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) ha messo in luce in modo chiaro le criticità strutturali e le disomogeneità territoriali che ancora caratterizzano il settore.

La presente indagine, pur basandosi su dati che non possono considerarsi esaustivi, ha comunque permesso di raccogliere ed elaborare informazioni aggiornate su un numero significativo di enti, per i quali, in assenza di questo lavoro, non si disponeva di dati attendibili, dettagliati e aggregati in modo organico.

Grazie alla collaborazione delle Regioni e all'analisi dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO), è stato possibile acquisire informazioni puntuali sulle dotazioni organiche di personale, coprendo circa il 65% degli enti. Si tratta di un dato particolarmente significativo, soprattutto alla luce del fatto che un monitoraggio di tale portata non veniva effettuato da oltre 25 anni. A ciò si sono aggiunti dati aggiornati relativi al patrimonio, alle rendite finanziarie, agli ambiti di attività e alla *governance* che, seppur parziali, hanno consentito di elaborare proiezioni più complete sul fenomeno nella sua interezza.

Inoltre, il presente lavoro ha consentito di rilevare l'entità del patrimonio informativo a disposizione delle singole Regioni, che risulta spesso frammentato o non aggiornato, confermando un quadro complessivamente poco trasparente anche a livello locale. Ad emergere è stata altresì una significativa differenziazione regionale, che si traduce in una pluralità di prassi e regole, non sempre coerenti con i principi di uniformità e coordinamento nazionale. Alla luce di ciò, si sottolinea la necessità urgente di istituire un sistema nazionale sistematico di rilevazione e aggiornamento dei dati su IPAB e ASP, al fine di garantire maggiore trasparenza, efficacia e coerenza delle politiche pubbliche nel settore dei servizi alla persona.

Il lavoro di analisi ha messo in evidenza come le ASP, pur rappresentando un elemento imprescindibile della rete dei servizi alla persona, scontino ancora limiti rilevanti in termini di riconoscimento normativo e di chiarezza rispetto alla loro collocazione istituzionale e normativa. Tale situazione ha contribuito a generare significative incertezze nella gestione degli enti e nella loro effettiva partecipazione alle politiche pubbliche, sia a livello locale sia nazionale. Ciò ha limitato il pieno dispiegamento del loro potenziale in termini di capacità di servizio e innovazione, determinando, al contempo, rilevanti svantaggi, in particolare sotto il profilo fiscale, economico e della flessibilità operativa, rispetto a soggetti privati *profit* e *non profit*.

Lo studio ha dunque confermato l'esigenza di un intervento legislativo di riordino complessivo della materia, a cui l'Osservatorio Nazionale per i Servizi Sociali Territoriali ha inteso fornire una prima risposta elaborando uno specifico disegno di legge recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona" già approvato

all'unanimità dall'Assemblea del CNEL in data 27 marzo 2025 e trasmesso al legislatore nazionale.

Si tratta, nondimeno, di un punto di partenza e non di approdo, in un percorso che richiede ulteriori sviluppi. Numerosi rappresentanti di ASP e IPAB, così come delle istituzioni regionali e statali, hanno evidenziato un ampio ventaglio di criticità e problematiche, che spaziano dall'inquadramento giuridico alla fiscalità, dalla gestione del personale agli aspetti burocratici ed economico-finanziari. Le evidenze raccolte, unitamente alle criticità emerse, costituiscono un contributo rilevante per orientare futuri interventi normativi, che si rendono quanto mai necessari alla luce delle criticità rilevate, ormai non più rinviabili e bisognose di un intervento risolutivo dopo anni di incertezza normativa.

## Bibliografia

Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). (s.d.). *Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi*. <https://www.indicepa.gov.it/ipa-portale/>

Albano, L. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

ARET. (2025). Contributo di ARET - Associazione Regionale Toscana delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona.

ASP Golgi-Redaelli. (2025). DDL CNEL "Disposizioni in materia di Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona" – osservazioni.

ASP IRCR Macerata. (2025). DDL CNEL "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona". Osservazioni e proposte.

Barzelli, M. (2021). *Da Ipab ad Asp: un'altra fusione per puntare all'eccellenza*. <https://www.alessioporcu.it/articoli/da-ipab-ad-asp-unaltra-fusione-per-puntare-alleccellenza/>

Bellucci, M. T. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Biondaro, A., De Cet, L., Castellani, V., & Di Rienzo, E. (2015). *Guida alla gestione di IPAB/ASP, fondazioni, RSA*.

Bitti, F. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL". Consigliere CNEL.

Brugnara, S. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL". Amministratore Unico ASP "Città di Bologna".

Brunetta, R. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Caperchione, E. (2002). *L'adeguamento dei sistemi gestionali delle IPAB alla legge 328/2000*.

Centro Egiziano Giglioli A.P.S.P. (2025). Contributo del Centro Egiziano Giglioli A.P.S.P. di Certaldo (FI).

Ciocchetti, L. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

CNEL. (2025). ASP. CNEL approva DDL su aziende pubbliche di servizi alla persona. <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/5035/ASP-CNEL-APPROVA-DDL-SU-AZIENDE-PUBBLICHE-DI-SERVIZI-ALLA-PERSONA>

CNEL. (2025). ASP. CNEL approva DDL su aziende pubbliche di servizi alla persona. <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/5035/ASP-CNEL-APPROVA-DDL-SU-AZIENDE-PUBBLICHE-DI-SERVIZI-ALLA-PERSONA>

Collettiva (2019). *Riforma Ipab, presidio pensionati in Veneto*. <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/riforma-ipab-presidio-pensionati-in-veneto-oxt2s2qa>

Corrà, D. (2004). *La disciplina delle nuove IPAB*.

De Grandi, A. (2020). *Gli IPAB: istituti in trasformazione*. <https://www.labsus.org/2020/11/gli-ipab-istituti-in-trasformazione/>

Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri. (s.d.). *Piano Integrato di Attività e Organizzazione*. <https://piao.dfp.gov.it/>

Emiliani, V. (1977). *L'Italia mangiata – Lo scandalo degli enti inutili*. Einaudi.

Fabbri, A. (2023). *Come “funzionano” le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona in Emilia-Romagna? Una ricerca esplorativa a 20 anni dall’implementazione della riforma dei servizi sociali*. [https://rtsa.eu/RTSA\\_1\\_2023\\_Fabbri.pdf](https://rtsa.eu/RTSA_1_2023_Fabbri.pdf)

Federsanità ANCI – Federazione del Friuli-Venezia Giulia. (2025). Contributo di Federsanità ANCI – Federazione del Friuli-Venezia Giulia.

Fillea Umbria. (2022). *Verso le Aziende pubbliche di servizi alla persona (A.P.S.P.): La trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza – Umbria*. [https://www.filleaumbria.it/public/fillea/01\\_Versoleaziendepubblicheediserviziiallapersona.pdf](https://www.filleaumbria.it/public/fillea/01_Versoleaziendepubblicheediserviziiallapersona.pdf)

Funari, B. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Geria, A. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Istituto Romano San Michele. (2020). *Fusione e trasformazione da IPAB ad ASP*.

Leonardi, G. (2021). *Ipab e comuni: storia ed evoluzione, anche in tempo di pandemia*. In M. Degni (a cura di), *IV rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021: La risposta dei comuni alla crisi pandemica* (pp. 327–362). Castelvecchi Editore.

Leonardi, G. (2025). Contributo del Dott. Giocondo Leonardi dell'IPAB Opere Riunite Buon Pastore di Venezia.

Mancini Palamoni, G. (2013). *La trasformazione delle Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB) in Aziende Pubbliche di Servizi alla persona (ASP): lo stato dell'arte nella regione Marche*.

Maselli, M. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Milazzo, S. (2020). *Il "caso" peculiare delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) in Sicilia: ricostruzione storico-giuridica, ruolo, funzioni, criticità, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*. [https://www.aransicilia.it/newsletter/202012/11\\_202012.pdf](https://www.aransicilia.it/newsletter/202012/11_202012.pdf)

Napolitano, G. M. (2015). *Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune regioni*. <https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2021/04/Napolitano-2015.pdf>

Pratesi, G. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Presidenza del Consiglio dei Ministri. (1999). *Analisi del quadro normativo regionale e nazionale in materia di I.P.A.B.* Tratto dalla versione cartacea.

Preverin, M. (2025). Contributo del Dott. Marco Preverin.

Quotidiano Sanità. (2025). *Riforma delle IPAB in Veneto ferme da circa un ventennio. Sindacati e consiglieri chiedono un tavolo di discussione*. [https://www.quotidianosanita.it/veneto/articolo.php?articolo\\_id=127305](https://www.quotidianosanita.it/veneto/articolo.php?articolo_id=127305)

Recubini, D. (2016). *L'assistenza sociale dalle IPAB alle ASP*.

Regione Emilia-Romagna. (2005). *La trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. Verso le Aziende pubbliche di servizi alla persona*. <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/asp/pubblicazioni-asp/la-trasformazione-delle-ipab-verso-le-asp>

Regione Lombardia. (2003). *La trasformazione delle IPAB tra pubblico e privato*. [https://www.capire.org/attivita/note\\_informative/ni2005103lombardia.pdf](https://www.capire.org/attivita/note_informative/ni2005103lombardia.pdf)

Regione Sicilia. (2025). *IPAB, via libera al DDL per la liquidazione di quelle inattive*. Albano: «Intervento cruciale». <https://www.regione.sicilia.it/la-regione-informa/ipab-libera-al-ddl-liquidazione-quelle-inattive-albano-intervento-cruciale>

Regione Veneto. (2025). *Elenco IPAB*. <https://www.regione.veneto.it/documents/10136/1432605/IPAB+AREA+SANITA%27+Art.+22+d.lgs.+33.2013+%283%29.pdf/e5116725-6627-47bd-8c05-6b8e12a162eb>

Robbiano, F. (n.d.). *Le condizioni per inquadrare le ASP (ex-IPAB) quali organismi di diritto pubblico*. <https://www.neopa.it/le-condizioni-per-inquadrare-le-asp-ex-ipab-quali-organismi-di-diritto-pubblico/>

Santuari, A., & Tomba, R. (2015). *Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona. Profili giuridici, organizzativi, gestionali e prospettive future. Il caso della Regione Emilia-Romagna*.

Tortello, M., & Santanera, F. (1982). *L'assistenza espropriata. I tentativi di salvataggio delle IPAB e la riforma dell'assistenza*. Quaderni di Prospettive Assistenziali, Torino.

Tronca, F. P. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

Volpe, R. (2025, 8 luglio). Intervento nel convegno "Le ASP nella rete dei servizi e nell'economia sociale. Ruolo, criticità e prospettive: le proposte del CNEL".

**Tabelle:**

<b>Tabella 1</b> - Distribuzione regionale degli enti censiti 1998-2025.....	39
<b>Tabella 2</b> - Distribuzione regionale degli enti analizzati. ....	43
<b>Tabella 3</b> - Distribuzione degli enti per fasce dimensionali di dotazione di personale. ....	49
<b>Tabella 4</b> - Distribuzione degli enti per fasce in base al numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento di servizi sociali. ....	54
<b>Tabella 5</b> - Distribuzione regionale degli enti per numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento di servizi sociali. ....	55
<b>Tabella 6</b> - Distribuzione degli enti per fasce in base all'importo delle rendite annue del 2024 al lordo di tasse e imposte.....	57
<b>Tabella 7</b> - Distribuzione regionale degli enti per ammontare delle rendite annue lorde...	58

**Mappe e Grafici:**

<b>Figura 1</b> – Leggi regionali di riordino delle IPAB. ....	35
<b>Figura 2</b> - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 1998. ....	40
<b>Figura 3</b> - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 2025. ....	40
<b>Figura 4</b> - Distribuzione degli enti in base al numero di componenti dell'organo di amministrazione.....	45
<b>Figura 5</b> - Distribuzione degli enti in base ai soggetti che esprimono una propria rappresentanza all'interno dell'organo di amministrazione. ....	46
<b>Figura 6</b> - Distribuzione regionale degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sul personale. ....	51
<b>Figura 7</b> - Distribuzione regionale degli enti per dotazione di personale. ....	51
<b>Figura 8</b> - Incidenza degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sulla dotazione di personale rispetto al totale regionale. ....	53
<b>Figura 9</b> - Distribuzione regionale degli immobili di proprietà destinati all'espletamento di servizi sociali.....	55
<b>Figura 10</b> - Distribuzione regionale delle rendite patrimoniali lorde per l'anno 2024.....	58
<b>Figura 11</b> - Distribuzione degli enti in base all'ambito di attività. ....	60

<b>Figura 12</b> - Differenziazione Regionale dell' Aliquota IRAP applicata alle IPAB e ASP.....	62
<b>Figura 13</b> – Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con le amministrazioni pubbliche.....	69
<b>Figura 14</b> - Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con gli enti locali.....	69
<b>Figura 15</b> - Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con altre ASP/IPAB.....	69
<b>Figura 16</b> - Numero di accordi di cooperazione sottoscritto da ASP e IPAB con Enti del terzo Settore (ETS).....	70

# Appendice I: DDL CNEL recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona"



– 1 –

CONSIGLIO NAZIONALE  
DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

XI CONSILIATURA

DISEGNI DI LEGGE

DDL N. 1 - 2025



N. 1 - 2025

## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

### DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

### Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona

*Approvato dall'Assemblea del 27 marzo 2025*

**VISTO** l'art. 99 della Costituzione;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10, "Attribuzioni", lettera i), che conferisce al CNEL specifiche prerogative in materia di iniziativa legislativa in ambito economico e sociale;



**VISTI**, altresì, l'art.12 della medesima legge (*"Contributo all'elaborazione della legislazione"*) che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee; l'articolo 14 (*"Pronunce del CNEL"*) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

**VISTA** la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, e in particolare l'articolo 28 (*"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

**VISTO** il *"Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL"*, in particolare l'articolo 12 (*"Programma di attività"*), che definisce il Programma consiliare di attività come la sede di identificazione degli obiettivi primari dell'azione istituzionale e amministrativa del CNEL;

**VISTI** il Programma delle attività della XI Consiliatura e il Programma di attività relativo all'anno 2025, approvati rispettivamente dall'Assemblea nelle sedute del 22 novembre 2023 e del 30 gennaio 2025;

**RICHIAMATO** il documento recante *"Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi"*, approvato dall'Assemblea nella seduta del 28 novembre 2024, il quale prevedeva tra gli obiettivi da conseguirsi *"l'elaborazione di una ricerca sul ruolo delle aziende pubbliche di servizi alla persona istituite a livello regionale in attuazione del Decreto Legislativo. 207/2001, anche ai fini della presentazione di un disegno di legge di iniziativa del CNEL"*

**VISTO** il resoconto sommario della seduta dell'Osservatorio Nazionale dei Servizi Sociali Territoriali, tenutasi in data 28 febbraio u.s., nel corso della quale sono stati illustrati l'attuale quadro normativo e regolamentare che disciplinano le aziende pubbliche di servizi alla persona, i contenuti del progetto di ricerca e lo schema di disegno di legge predisposto dalla competente Direzione generale per gli affari giuridici e costituzionali gli affari europei ed internazionali e la digitalizzazione;



**DATO ATTO** dei contenuti e degli esiti della seduta della competente II Commissione istruttoria permanente *“Politiche sociali, Sviluppo sostenibile, Terzo settore”* del 12 marzo 2025, nel corso della quale il Consigliere Fiovo Bitti ha illustrato i contenuti del progetto di ricerca elaborato dalla competente *“Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali”* e dello schema di disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona”* predisposto dalla competente *“Direzione generale per gli affari giuridici e costituzionali gli affari europei ed internazionali e la digitalizzazione”*;

**VISTO** il verbale del Consiglio di Presidenza del 12 marzo 2025 che in esito allo svolgimento dei lavori della competente II Commissione istruttoria permanente *“Politiche sociali, Sviluppo sostenibile, Terzo settore”* ha provveduto, conformemente alle previsioni di cui all'articolo 18 del Regolamento, all'approvazione del testo dello schema di disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona”* nella stesura comprensiva delle modifiche apportate al testo su proposta del consigliere relatore Fiovo Bitti e del consigliere Domenico Pantaleo;

**UDITA** la relazione svolta nell'Assemblea del 27 marzo 2025 dal consigliere Fiovo Bitti in merito all'istruttoria procedimentale svolta e ai contenuti dello schema di provvedimento di iniziativa legislativa in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona;

**DATO ATTO** del voto favorevole espresso all'unanimità da parte dell'Assemblea del 27 marzo 2025;

**SENTITO** il Segretario Generale, dott. Massimiliano Monnanni;

**APPROVA** l'unito disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona”*.

F.to Prof. Renato BRUNETTA



### Relazione

L'Assemblea del CNEL, conformemente alle attribuzioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettere f) e g), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, ha adottato nella seduta del 24 novembre 2024 un articolato documento recante *"Osservazioni e Proposte in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi"*, nel cui ambito è prevista l'elaborazione di una ricerca sul ruolo delle aziende pubbliche di servizi alla persona istituite a livello regionale in attuazione del decreto legislativo 207/2001, anche ai fini della presentazione di un disegno di legge di iniziativa del CNEL.

Giova evidenziare in proposito che l'ultima indagine svolta in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (di seguito, IPAB) risale ormai al 1998.

E' infatti in questo anno che il Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio istituì un apposito gruppo nazionale di studio in previsione della predisposizione della riforma dei servizi sociali, poi tradottasi nella legge 8 novembre 2000, n. 328, recante *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* e nel successivo decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, recante *"Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328"*.

In quella sede emerse ancora una volta il fondamentale ruolo che le IPAB rivestivano nel settore dei servizi socio-assistenziali sia in termini quantitativi che qualitativi, con oltre 4.400 istituzioni esistenti sul territorio nazionale, un patrimonio immobiliare di circa 50 mila miliardi e più di 60 mila operatori, dei quali più di 2 terzi addetti all'assistenza.

Come è noto il *decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207*, di attuazione dell'art. 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328 ha avviato i processi di trasformazione delle IPAB in enti di diritto privato (fondazioni o associazioni riconosciute) o in aziende di servizi alla persona (ASP).

Queste ultime, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001, sono state successivamente oggetto di specifiche disposizioni normative adottate dalla maggioranza delle rispettive Regioni di appartenenza che, in coerente applicazione del quadro di riferimento fornito dall'articolo 10 della legge e dal suddetto decreto legislativo n. 207/2001, hanno provveduto a finalizzare la riforma, ma senza ovviamente intervenire su aspetti generali di residua competenza normativa nazionale. Peraltro ad oggi il processo di trasformazione delle IPAB in ASP non è stato ancora finalizzato da alcune Regioni (tra cui in particolare la Calabria, la Regione siciliana e il Veneto) per le quali resta tuttora



vigente, seppur in via residuale, la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi) e il relativo regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99 (Regolamento di contabilità).

A sua volta, il legislatore nazionale non ha proceduto a contemplare la specificità della natura giuridica delle ex IPAB trasformate in ASP, omettendo spesso di considerarle in numerosi provvedimenti relativi ad ambiti attinenti ai servizi pubblici locali, nonché in via generale aventi correlazione con le politiche sociali.

Giunti ormai a quasi venticinque anni dall'approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, emerge quindi nuovamente la necessità di procedere ad un intervento normativo volto a porre rimedio a tale carenza, introducendo ogni opportuno richiamo o correlazione nei provvedimenti normativi di riferimento.

Si intende così concorrere, nel pieno rispetto delle competenze attribuite in tale materia alle Regioni, ad integrare e completare un quadro di riferimento generale in grado di rendere quanto più possibile sistemico, sinergico e convergente il significativo apporto che le oltre 500 IPAB ed ASP tuttora censite nell'*"Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi"* (IPA) conferiscono tuttora alla rete dei servizi socio-sanitari, dal grado di compiuta e reale integrazione nei rispettivi sistemi locali, alla effettiva partecipazione alla elaborazione e alla programmazione dei piani sociali

territoriali, alla loro capacità di produrre innovazione progettuale.

Entrando nello specifico, l'articolo 1 del presente disegno di legge prevede alcune modifiche e integrazioni al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, disponendo innanzitutto la reintroduzione del regime di esenzione previsto dall'articolo 4, comma 4, del citato decreto, degli atti relativi al riordino delle istituzioni in aziende di servizi o in persone giuridiche di diritto privato dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali, e sull'incremento del valore degli immobili e relativa imposta sostitutiva.

Tale provvedimento si rende necessario proprio nella considerazione di non penalizzare in maniera discriminatoria le IPAB non ancora trasformatesi in ASP o soggetti giuridici di diritto privato a causa del persistente ritardo dei rispettivi legislatori regionali. Parimenti all'articolo 7 del citato decreto legislativo si prevede l'inserimento di un periodo che chiarisce come le designazioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche negli organi di amministrazione delle ASP non determinino gli effetti di cui al decreto legislativo n. 118/2011.

Giova evidenziare che la disposizione in argomento è volta ad assicurare adeguata corrispondenza e parità di trattamento rispetto alle IPAB trasformatesi in persone giuridiche di diritto privato in applicazione proprio del decreto legislativo n. 207/2001 e delle relative disposizioni regionali.



Di questa necessità non si era dato opportuno e necessario conto per le ex IPAB trasformatesi in persone giuridiche di diritto privato in sede di definizione del Codice del Terzo Settore di cui al decreto legislativo n. 117/2017, talché successivamente con un nuovo provvedimento, in sede di trasformazione del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante *“Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazioni per le imprese e la pubblica amministrazione”* con l'art. 11-*sexies* (*“disposizioni urgenti in materia di enti del terzo settore”*) è stata introdotta una modifica all'articolo 4, commi 2 e 3, del già citato decreto legislativo n. 117/2017 chiarendo, ai soli fini ordinamentali, che i soggetti di diritto privato risultanti dai processi di trasformazione delle IPAB derivanti dall'attuazione del decreto legislativo n. 207/2001 siano escluse dall'ambito di applicazione del Codice del Terzo settore.

Poiché tale modifica non ha riguardato le ex IPAB trasformatesi in aziende di servizi alla persona, con l'articolo in questione, si intende porre rimedio a tale ingiustificata disparità.

Sebbene infatti le aziende di servizi alla persona non siano in alcun caso contemplate o annoverate tra i soggetti inseriti nell'*“Elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche”* (Settore S.13) predisposto ed aggiornato annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, recante *“Legge di contabilità e di finanza pubblica”* in

applicazione del Sistema europeo dei conti (*Regolamento Ue del Parlamento europeo e del Consiglio n. 549/2013, SEC 2010*) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, pubblicato da Eurostat (Edizione 2019), e non risultando quindi soggetti ai vincoli del patto di stabilità, in alcuni casi vengono erroneamente inseriti nei perimetri di consolidamento dei bilanci degli enti locali e/o della regione di riferimento territoriale (ponendo eventuali vincoli sui beni patrimoniali delle ex IPAB che provengono nella loro totalità da atti di liberalità di privati e sono stati conferiti da questi ultimi al precipuo ed esclusivo scopo di concorrere in via diretta o indiretta al perseguimento degli scopi statutari in conformità alle relative tavole di fondazione).

Si rammenta infatti che, secondo il SEC 2010, il Settore S.13 *“è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del Paese”* (paragrafo 2.111).

Va in proposito specificato che le aziende di servizi alla persona di cui al decreto legislativo n. 207/2001 non sono incluse nel già citato *“Elenco ISTAT”* in quanto non sono annoverabili in alcuna delle tipologie descritte al paragrafo 2.112 del SEC: a) *entità*



*pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio; c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche; d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da amministrazioni pubbliche. Ed infatti i servizi prodotti e/o erogati dalle ASP sono nella maggior parte dei casi destinati alla vendita libera sul mercato (es: case di riposo, asili nido, residenze sanitarie assistenziali, etc.) e non usufruiscono in alcun modo di forme di finanziamento pubblico, in quanto eventuali sussidi o aiuti a carico della finanza pubblica sono erogati o attribuiti non alle ASP ma esclusivamente a un numero, peraltro estremamente limitato, di soggetti fragili che presentano requisiti di svantaggio sociale o disagio economico (in base all'ISEE) i quali decidono autonomamente di usufruire dei servizi erogati dalle ASP o da altri soggetti privati o appartenenti al terzo settore sulla base di proprie autonome preferenze, vicinanza della struttura, tariffe etc.*

La decisione assunta in questi casi da alcuni enti locali è evidentemente riconducibile al fatto che l'ente locale ritiene di qualificare – nonostante il decreto legislativo n. 207/2001 non le disciplini come tale – quali “enti strumentali controllati dell'amministrazione pubblica capogruppo, come definiti dall'art. 11-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011”, senza però considerare in alcun modo che le designazioni negli organi di amministrazione delle ASP di pertinenza dei soggetti di diritto pubblico (enti locali e regioni) vengono effettuate non in forza di disposizioni che collegano tali designazioni all'esercizio di un potere di controllo analogo, ma esclusivamente in virtù di disposizioni testamentarie o volontà dei fondatori delle dette ex IPAB di prevedere la designazione di rappresentanti delle istituzioni e degli enti locali, senza realizzare quindi un rapporto di dipendenza funzionale assimilabile al citato decreto legislativo n. 118/2011.

In considerazione di quanto sopra ampiamente argomentato, attraverso l'articolo di legge in questione si propone quindi di chiarire in via definitiva, come già avvenuto per le ex IPAB trasformate in fondazioni o associazioni riconosciute, che la “nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest'ultima”.



Tale concetto è ripetuto e rafforzato anche nelle modifiche che si propone di introdurre con l'articolo 2 del disegno di legge, che in coerente continuità con quanto già avvenuto in sede di approvazione del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12, ribadisce, attraverso l'introduzione di un ulteriore comma, anche per le aziende di servizi alla persona risultanti dai processi di trasformazione delle IPAB avvenuti in attuazione del decreto legislativo n. 207/2001, conferma in maniera espressa l'esclusione del controllo analogo da parte delle amministrazioni pubbliche designanti.

Il terzo articolo del disegno di legge è volto poi a colmare una evidente lacuna del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il *"Codice delle leggi antimafia"*, nella parte in cui disciplina il procedimento di destinazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. In particolare, la normativa vigente non prevede la possibilità, per l'ente territoriale titolare dell'immobile confiscato, di trasferirne la proprietà alle aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, né menziona espressamente tali Aziende tra i soggetti (enti del Terzo settore, cooperative sociali, enti parco, ecc.) ai quali l'ente territoriale, o la stessa *Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* (ANSBC), possono assegnare l'immobile in concessione. E' questa una esclusione del tutto irragionevole, ove si consideri che l'articolo 10 della legge 8

novembre 2000, n. 328 recante *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*, ha disposto l'inserimento delle ex IPAB ed ora ASP nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che si tratta di aziende alla cui *governance* istituzionale concorrono, attraverso le designazioni di rappresentanti negli organi di amministrazione, gli stessi enti territoriali e che le ASP hanno, quale esclusiva finalità, proprio l'erogazione di servizi alla persona, operando in campo sociale senza alcun fine di lucro al pari degli enti del Terzo settore.

Peraltro tale questione è stata già oggetto di appositi ordini del giorno, approvati dalla Camera dei Deputati in ben due distinte e diverse occasioni e sempre con il parere favorevole del Governo, anche sulla base di specifiche progettualità di elevato valore promosse da alcune ASP fin dalla fase di sequestro preventivo dei beni disposta dal Tribunale competente nell'ambito di specifici accordi di cooperazione sottoscritti ai sensi della legge n. 241/1990 con il Tribunale e gli enti locali di riferimento.

Ci si riferisce, nella fattispecie, all'ordine del giorno n. 9/1517/10 a firma dell'On. Alessandro Battilocchio approvato con parere favorevole del Governo in data 7 novembre 2023 ed ordine del giorno n. 9/01902-A/008 presentato dall'On. Simonetta Matone ed altri 41 parlamentari ed accolto dal Governo nella seduta del 16 luglio 2024.

Anche l'articolo 4 del disegno di legge pone rimedio ad una dimenticanza del legislatore



nazionale, stabilendo che all'articolo 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 recante *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"* sia contemplata, limitatamente ai servizi indicati dal comma 1, lettera *d*), tra le modalità di gestione anche quella da realizzarsi attraverso le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, equiparandole così alle aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Sempre il citato articolo prevede poi l'introduzione nel medesimo decreto legislativo di un ulteriore articolo rubricato *"Accordi di cooperazione con le ASP"*, il quale riconosce espressamente la possibilità in capo agli enti locali di attivare con le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) appositi accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, regolati dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica, purché siano rispettate precise condizioni e modalità, tra cui in particolare l'obbligo che le risorse pubbliche da mettere eventualmente a disposizione delle aziende pubbliche di servizi alla persona non risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione dell'accordo di cooperazione.

L'articolo 5 del disegno di legge interviene sull'articolo 1, comma 759, lettera *a*), della legge 27 novembre 2019, n. 160, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"*, citando espressamente le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, tra i soggetti ammessi all'esenzione dell'IMU, già accordata sulla base di specifici provvedimenti di natura regolamentare emanati dalla competente Agenzia delle Entrate.

L'articolo 6, infine, prevede, anche in considerazione della esclusione dei bilanci delle ASP dal conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche e della conseguente necessità di pervenire ad una quantificazione quanto più esaustiva delle risorse complessivamente immesse nella rete integrata dei servizi sociali, un'attività di monitoraggio costante sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle aziende pubbliche di servizio alla persona, che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è tenuto a svolgere nell'ambito della Relazione di cui all'articolo 10 bis, comma 1, lettera *a*), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, prevedendo anche l'applicazione della valutazione di impatto generazionale (VIG).

Si evidenzia, da ultimo, che il presente disegno di legge non comporta nessun impatto in termini finanziari sul bilancio dello Stato.

## Disegno di legge

**Articolo 1**

*(Modifiche al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207)*

1. Al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 recante "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328", sono apportate le seguenti modifiche:

- a) all'articolo 4, comma 4, le parole "30 giugno 2008" sono sostituite dalle seguenti:  
*"30 giugno 2028";*
- b) all'articolo 7, comma 1, dopo le parole "consiglio di amministrazione" sono inserite le seguenti:  
*"per i cui componenti la nomina, anche ove effettuata dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si configura come mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di queste ultime".*

**Articolo 2**

*(Modifiche al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117)*

1. All'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e successive



modificazioni, recante *“Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”*, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

*“2-bis. Non sono altresì enti del Terzo settore le aziende di servizi alla persona (ASP) derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza in attuazione del Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 recante “Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell’articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328” e per le quali la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest’ultima.”*

### **Articolo 3**

*(Modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159)*

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante *“Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”*, sono apportare le seguenti modifiche:



- a) all'articolo 41-ter, comma 1, le parole *“associazioni indicate nell'articolo 48, comma 3, lettera c)”*, sono sostituite dalle seguenti *“associazioni, enti ed aziende pubbliche indicati nell'articolo 48, comma 3, lettera c)”*;
- b) all'articolo 41-ter, comma 2, lettera g), le parole *“associazioni individuate nell'articolo 48, comma 3, lettera c)”*, sono sostituite dalle seguenti *“associazioni, enti ed aziende pubbliche indicati nell'articolo 48, comma 3, lettera c)”*;
- c) all'articolo 48, comma 3, lettera c), il quinto periodo è sostituito dal seguente:

*“Gli enti territoriali, anche consorzandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene, trasferirlo a titolo gratuito al patrimonio indisponibile di aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, operanti sul territorio o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad enti del terzo settore (ETS) di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, ad aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e*



*cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro, e agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli Enti parco nazionali e regionali”.*

#### **Articolo 4**

*(Modifiche al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201)*

1. Al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* sono apportate le seguenti modifiche:

- a) all'articolo 14, dopo le parole *“gestione in economia”* sono inserite le seguenti: *“attraverso aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207,”;*
- b) dopo l'articolo 18 è inserito il seguente:



*“Articolo 18 bis  
(Accordi di cooperazione con le aziende  
pubbliche di servizi alla persona)*

*1. In attuazione dei principi di cooperazione tra i diversi soggetti del sistema integrato di interventi e servizi sociali, gli enti locali possono attivare con le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) appositi accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, regolati dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.*

*2. La scelta di cui al comma 1 deve essere motivata, nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14, comma 3, della presente legge con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.*

*3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione delle aziende pubbliche di servizi alla persona risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli*



*previsti ai fini dell'esecuzione dell'accordo di cooperazione".*

### **Articolo 5**

*(Modifiche alla legge 27 novembre 2019, n. 160)*

1. All'articolo 1, comma 759, lettera *a*), della legge 27 novembre 2019, n. 160, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"*, dopo le parole *"dagli enti del Servizio sanitario nazionale,"* sono inserite le seguenti: *"nonché dalle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) di cui al Capo II del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207,"*.

### **Articolo 6**

*(Attività di monitoraggio sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle aziende pubbliche di servizio alla persona)*

1. Nell'ambito della relazione di cui all'articolo 10-bis, comma 1, lettera *a*), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, provvede a svolgere attività di monitoraggio sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle aziende pubbliche di servizio alla persona, anche in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 3, della medesima legge, introducendo in tale ambito il modello della valutazione di impatto generazionale (VIG).

## Appendice II: La normativa regionale di riordino delle IPAB

Regione	Normativa	Descrizione	Trasformazione	Rapporto di lavoro <sup>31</sup>	IRAP <sup>32</sup> e Annotazioni
Abruzzo	L.R. n. 17/2011	Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP).	ASP	Art. 15 della L.R. n. 17/2011	Agevolazione con aliquota al 3,90% Cooperative sociali ed esenzione per le Onlus. Ordinaria al 4,82%. Amministrazioni Pubbliche all'8,50%. *
	L.R. n. 43/2013	Modifiche alla L.R. n. 17/2011, art. 1, 2, 3, 4, 5.			
Basilicata	L.R. n. 4/2007	Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale.	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 30 della L.R. n. 4/2007	Agevolazione con aliquota al 2,98% per Onlus e Cooperative sociali. Ordinaria al 3,90%. Amministrazioni Pubbliche all'8,50%. *
Calabria	No	<b>Annotazioni</b>			
		La L.R. 23/2003 (Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria) indicava in 180 gg il termine per l'adeguamento della legislazione regionale.			
		<b>IRAP</b>			
		Non sono previste agevolazioni.			
Campania	L.R. n. 11/2007	Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 29 del R.R. n. 2/2013	Agevolazione con aliquota al 4,40% per Onlus e Cooperative sociali. Ordinaria al 4,97%. Amministrazioni Pubbliche all'8,50%. *
	R.R. n. 2/2013	Riordino delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. Disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona			
Emilia-Romagna	L.R. n. 2/2003	Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.	ASP	Art. 8, comma 4, della L.R. n. 12/2013	Amministrazioni Pubbliche all'8,50%. *

<sup>31</sup> Per il testo integrale degli articoli si consulti l'allegato.

<sup>32</sup> Per le regioni contrassegnate dall'asterisco, manca un riferimento specifico alle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) succedute alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB). I dati sono aggiornati al 2025 e reperibili al seguente link:

<https://www1.finanze.gov.it/finanze2/dipartimentopolitichefiscali/fiscalitalocale/aliquoteirap/sceltaregione.htm>

	L.R. n. 12/2013	Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona.			
<b>Friuli Venezia-Giulia</b>	L.R. n. 19/2003	Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia.	Alle IPAB la decisione sul modello da scegliere	Art. 12 della L.R. n. 19/2003	Esenzione per le ASP - a decorrere dal periodo di imposta in corso all'1 gennaio 2023 concessa ai sensi della normativa europea in materia di aiuti 'de minimis' (Reg. UE 2831/2023-1408/2013)
<b>Lazio</b>	L.R. n. 2/2019	Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)	Trasformazione in ASP o persone giuridiche di diritto privato	Art. 21 della L.R. n. 2/2019	<b>Annotazioni</b>
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. n. 15/2007: Art. 10 (Disposizioni transitorie in materia di estinzione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - IPAB) <i>[abrogato]</i></li> <li>• L.R. n. 17/2016: Art. 3 commi 104 <i>[abrogato]</i> – 105 (Ricognizione degli immobili delle IPAB)</li> </ul>
					<b>IRAP</b>
					R.R. n. 16/2021: Contributi per la compartecipazione agli oneri IRAP. Aliquota ordinaria al 4,82%, Amministrazioni Pubbliche all'8,50%.
<b>Liguria</b>	R.R. n. 6/2003	Regolamento per la classificazione e trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB)	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 12 e 20 della L.R. n. 33/2014	Aliquota IRAP agevolata per le ASP succedute alle IPAB: 7,50% rispetto all'8,50% delle Amministrazioni Pubbliche.
	L.R. n. 33/2014	Disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona e fondazioni derivanti dalla trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza			

<b>Lombardia</b>	L.R. n. 1/2003	Riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia	Alle IPAB la decisione sul modello da scegliere	Art. 10 della L.R. n. 1/2003	L.R. n. 10/2003, art. 6-bis: a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 31 dicembre 2007, le ASP succedute IPAB sono esentate dal pagamento dell'IRAP
<b>Marche</b>	L.R. n. 5/2008	Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 14 della L.R. n. 5/2008	L. R. n. 43/2020: per le ASP aliquota IRAP ridotta, relativamente alle attività istituzionali esercitate, al 3,9%.
	L.R. n. 10/2010	Modifica alla L.R. n. 30/1998 (Interventi a favore della famiglia e disposizioni riguardanti la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB))			
<b>Molise</b>	L.R. n. 23/2007	Disciplina in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nel Molise	Alle IPAB la decisione sul modello da scegliere	Art. 10 della L.R. n. 23/2007	Esenzione per le Onlus*
<b>Piemonte</b>	L.R. n. 12/2017	Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 19 della L.R. n. 12/2017	Aliquota azzerata per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) come da LR 26/2024 (Modifiche all' articolo 3 della legge regionale 9/2007). Aliquota azzerata per le aziende pubbliche di servizi alla persona (APSP), anche succedute alle IPAB, come da L.R. n. 3/2021.
<b>Puglia</b>	L.R. n. 15/2004	Riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone	Alle IPAB la decisione sul modello da scegliere, con requisiti per la trasformazione in ASP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 34 della L.R. n. 15/2004.</li> <li>• Art. 16 della L.R. n. 13/2006</li> <li>• Art. 30 del R.R. 1/2008</li> </ul>	L.R. n. 40/2015: esenzione per le Aziende Pubbliche di servizi alla persona (ASP) succedute alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB).
	L.R. n. 13/2006	Modifiche alla L.R. 30 settembre 2004, n. 15 (Riforma delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone			

Sardegna	L.R. n. 23/2005	Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali).	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	L.R. n. 23/2005 rimanda ai regolamenti di attuazione approvati con D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 3 e con D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4. Tuttavia, manca un riferimento preciso al personale.	L.R. n. 19/2014: esenzione per le aziende pubbliche di servizi alla persona succedute alle IPAB.
	L.R. n. 32/2015	Modifiche alla L.R. n. 32/2015, con inserimento dell'art. 8-bis: "Le IPAB che svolgono prevalentemente attività di erogazione di servizi socio-sanitari che non sono più in grado di funzionare o hanno espresso la volontà di non sussistere e che non hanno ancora concluso il procedimento di trasformazione, sono soppresse con decreto del Presidente della Regione. I beni, le funzioni e le ragioni attive e passive di credito sono trasferiti all'azienda sanitaria locale nel cui ambito territoriale le IPAB hanno la sede legale [...]"			
	L.R. n. 13/2017	Interpretazione autentica dell'art. 4, comma 1 della L.R. n. 32/2015: si interpreta nel senso che, tra le ragioni attive e passive trasferite all'azienda sanitaria locale nel cui ambito territoriale le IPAB hanno sede legale, sono da ritenersi ricompresi i rapporti di lavoro con personale di ruolo o, comunque, con rapporto di impiego a tempo indeterminato al 31 dicembre 2007.			
Sicilia	No	<b>Annotazioni</b>			
		DDL Integrazioni alla L.R. n.22/1986 "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia": dopo l'art. 34, si aggiungono 34-bis e 34-ter, che prevedono rispettivamente la liquidazione per gli enti che da più di un biennio registrano un disavanzo di amministrazione e non sono più in grado di perseguire il fine statutario e le modalità di impiego del personale.			
		<b>IRAP</b>			
		Esenzione per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). (reg.UE 2023/2831 e reg.UE 2019/316).			
Toscana	L.R. n. 43/2004	Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze".	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 11 della L.R. n. 43/2004</li> <li>• Art. 25 della L.R. n. 43/2004</li> </ul>	Per le ASP l'aliquota è 2,98% (dal 01 gennaio 2024, come da L.R. 25/2023) Già la L.R. n. 79/2013 aveva previsto una riduzione dell'aliquota ordinaria (3,9%) di 0,92 punti percentuali per le ASP di cui alla L.R. n. 43/2004.

<b>Trentino-Alto Adige/Südtirol</b>	L.R. n. 7/2005	Nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - aziende pubbliche di servizi alla persona	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 26 della L.R. n. 7/2005	La Legge provinciale n. 9/2024 della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2024 - 2026, ha disposto l'esenzione dall'Irap per gli Ets e le ONLUS presenti sul territorio trentino. L'esenzione è prevista nella Provincia autonoma di Bolzano per le APSP.
	L.R. n. 7/2011	Modifiche alla L.R. 21 settembre 2005, n. 7 e successive modifiche concernente «Nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - Aziende pubbliche di servizi alla persona»			
<b>Umbria</b>	L.R. n. 25/2014	Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) - Ulteriori modificazioni della L.R. 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali) - Ulteriori modificazioni della L.R. 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali).	ASP o persone giuridiche di diritto privato in base ai requisiti	Art. 18 della L.R. n. 25/2014	Aliquota ridotta al 4,25% per le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) di cui alla legge regionale 28 novembre 2014, n. 25, limitatamente alle attività istituzionali esercitate, rispetto alle altre amministrazioni pubbliche (8,50%). L'aliquota ordinaria è comunque 3,90%.
<b>Valle d'Aosta</b>	L.R. n. 37/2003	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2004/2006). Modificazioni di leggi regionali ed altri interventi. Nello specifico, art. 37 ( <i>Riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza</i> )	ASP o persone giuridiche di diritto privato	Art. 13 della L.R. n. 34/2004	L.R. n.34/2005 e L.R. n.37/2021: esenzione IRAP per le ASP
	L.R. n. 34/2004	Disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, trasformate ai sensi dell'articolo 37 della L.R. 15 dicembre 2003, n. 21 (Legge finanziaria per gli anni 2004/2006). Abrogazione della L.R. 12 luglio 1996, n. 18.			
	L.R. n. 35/2010	Modificazioni alla L.R. 23 dicembre 2004, n. 34 (Disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, trasformate ai sensi dell'articolo 37 della L.R. 15 dicembre 2003, n. 21 (Legge finanziaria per gli			

		anni 2004/2006). Abrogazione della L.R. 12 luglio 1996, n. 18).			
<b>Veneto</b>	No	<b>Annotazioni</b>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. n. 27/2006 (Disposizioni in materia di tributi regionali): dal 1° gennaio 2008, le ASP succedute alle IPAB godono di una riduzione dell'aliquota IRAP nella misura massima di 1 p.p. da determinare nell'ambito della legge regionale tributaria per il 2008.</li> <li>• L.R. n. 30/2016, art. 56, stabilisce "Norme di razionalizzazione e aggiornamento sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)".</li> <li>• Proposte: n. 25/2015; n. 60/2010; n. 169/2011.</li> </ul>			
		<b>IRAP</b>			
		<p><b>L.R. n. 27/2006:</b> a decorrere dal 1° gennaio 2008, le ASP succedute alle IPAB godono di una riduzione dell'aliquota dell'IRAP nella misura massima di un punto percentuale, da determinare nell'ambito della legge regionale tributaria per l'anno 2008.</p> <p><b>L.R. n. 36/2007,</b> art. 2, comma 1: a decorrere dal 2008, l'aliquota IRAP per le ASP ex-IPAB è ridotta di un punto percentuale; la riduzione si applica anche per l'intero anno d'imposta in cui avviene la trasformazione.</p> <p><b>L.R. n. 1/2009:</b> l'aliquota di cui all'art. 2, comma 1, della L.R. n. 36/2007 è rideterminata nella misura pari al 7,50% e, limitatamente all'attività non istituzionale esercitata, nella misura pari al 2,90%.</p> <p><b>L.R. n. 30/2022,</b> art. 2, comma 1: Al fine di riequilibrare il carico tributario nel settore dell'assistenza, a decorrere dall'anno d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2022, l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, di seguito IRAP, di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446 "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali", è rideterminata nella misura del <b>3,90%</b> per le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), relativamente all'esercizio delle attività istituzionali. Si tratta dell'aliquota ordinaria.</p>			

## Appendice III: La disciplina regionale del personale.

Regione	Articolo	Personale
<b>Abruzzo</b>	<b>Art. 15 della L.R. n. 17/2011</b>	<p>1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Aziende ha natura privatistica ed è disciplinato dall'art. 11 del D.Lgs. 207/2001, nonché' dalle previsioni normative contenute nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 13. Al personale dipendente delle Aziende si applicano i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del Comparto al quale la figura professionale appartiene.</p> <p>2. Con apposito Regolamento, conforme alle linee guida definite con provvedimento della Giunta regionale, le Aziende disciplinano la materia del personale e determinano la dotazione organica delle strutture in cui vengono erogati i servizi, nel rispetto degli standard previsti dalla vigente normativa regionale per il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento fatta salva, in ogni caso, la compatibilità con le disponibilità di bilancio.</p> <p>3. Fino all'approvazione della dotazione organica di cui al comma 2, le Aziende non possono procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato, dovendo utilizzare prioritariamente il personale, comunque in servizio, delle Istituzioni riordinate che hanno dato vita all'Azienda stessa.</p> <p>4. [In sede di prima applicazione della presente legge e, comunque, fino all'approvazione del Regolamento di cui al comma 2, le eventuali carenze di personale, connesse con effettive esigenze di assicurare il regolare svolgimento delle attività statutarie, possono essere superate mediante specifiche selezioni, secondo quanto previsto al comma 2 dell'art. 5, fatta salva, in ogni caso la compatibilità con le disponibilità di bilancio.]</p>
<b>Basilicata</b>	<b>Art. 30 della L.R. n. 4/2007</b>	<p>Personale e patrimonio delle IPAB</p> <p>1. Il patrimonio dell'IPAB dichiarata estinta è trasferito al Comune, nel cui territorio l'istituzione svolge o ha svolto la parte prevalente della sua attività, con vincolo di destinazione ai servizi sociali. Il Comune subentra nella titolarità delle posizioni giuridiche attive e passive facenti capo all'istituzione trasformata o estinta.</p> <p>2. Il personale ed il patrimonio dell'IPAB trasformata in azienda pubblica di servizi alla persona viene trasferito al nuovo soggetto che subentra nella titolarità delle posizioni attive e passive facenti capo all'istituzione estinta.</p> <p>3. Nel caso l'IPAB venga trasformata in soggetto giuridico di diritto privato, il suo patrimonio è acquisito dal Comune e viene concesso in uso al soggetto privato, che ne assicura un uso conforme con gli scopi stabiliti all'atto della trasformazione, garantendo nel contempo la continuità del rapporto di lavoro del personale addetto.</p>
<b>Calabria</b>		

<p><b>Campania</b></p>	<p><b>Art. 29 del R.R. n. 2/2013</b></p>	<p>1. Per lo svolgimento delle proprie attività l'azienda si avvale, di norma, di proprio personale cui si applica il contratto collettivo di lavoro di riferimento.</p> <p>2. Il rapporto di lavoro del personale dipendente ha natura privatistica ed è disciplinato da un autonomo comparto di contrattazione collettiva effettuata secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Detto rapporto è disciplinato con modalità e tipologie, anche inerenti a forme di flessibilità, tali da assicurare il raggiungimento delle finalità proprie dell'azienda.</p> <p>3. Fino alla istituzione del comparto autonomo di contrattazione di cui al comma 2, il rapporto di lavoro del personale è regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato all'istituzione trasformata.</p> <p>4. I requisiti e le modalità di assunzione del personale sono determinati dal regolamento di organizzazione nel rispetto di quanto previsto in materia di contratti collettivi di lavoro.</p> <p>5. La dotazione organica è determinata, su proposta del direttore, dal consiglio di amministrazione con atto di programmazione triennale nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e di contrattazione collettiva.</p> <p>6. Le assunzioni sono programmate secondo quanto previsto dall'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) assicurando idonee procedure selettive adeguatamente pubblicizzate.</p> <p>7. Il personale impegnato nella realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali accede ai percorsi formativi e alle iniziative di aggiornamento professionale previste nei piani elaborati dalla Regione e dalle province ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera g) e dell'articolo 9, comma 1, lettera f), della L.R. n. 11 del 2007.</p>
<p><b>Emilia-Romagna</b></p>	<p><b>Art. 8, comma 4, della L.R. n. 12/2013</b></p>	<p>Programmi per il riordino delle forme di gestione</p> <p>1. I processi di riorganizzazione dei servizi sociali, socio-sanitari e delle altre competenze in materia educativa e l'individuazione dell'unica forma di gestione in ambito distrettuale, da svolgersi secondo la presente legge, sono disciplinati in appositi programmi approvati dagli enti interessati con le modalità di cui all'articolo 29, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2003. I programmi possono prevedere che per la realizzazione dell'unica forma pubblica di gestione siano individuati tempi, fasi e modalità progressive, tenuto conto della complessità delle forme di gestione già presenti e degli obiettivi da raggiungere per l'accreditamento dei servizi socio-sanitari. I programmi sono trasmessi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge alla Regione, al fine di garantire il supporto ai processi di competenza degli enti locali. Analogamente, gli enti interessati trasmettono alla Regione i programmi e le valutazioni effettuate ai sensi dell'articolo 7, corredate dalle apposite motivazioni economiche, gestionali e di altra natura che supportino evidenza nel non addivenire alla concentrazione, in ambito distrettuale, dei compiti di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari.</p> <p>2. Nei casi di cui all'articolo 2, nell'ambito dei programmi di riorganizzazione, gli enti interessati trasmettono gli atti necessari per l'unificazione delle ASP alla Regione, che provvede all'approvazione dei nuovi statuti. La Giunta regionale può definire ulteriori indicazioni procedurali sullo svolgimento del percorso di unificazione delle Aziende.</p> <p>3. Nei casi di cui all'articolo 6, comma 2, nell'ambito dei programmi di riorganizzazione, gli enti interessati inoltrano altresì alla Regione apposita motivata istanza di estinzione delle ASP, corredata da una proposta in merito alla devoluzione del complesso dei rapporti</p>

		<p>giuridici attivi e passivi. La Regione valuta la sussistenza dei presupposti e la proposta di estinzione e dispone in merito alla devoluzione dei rapporti giuridici attivi e passivi e del patrimonio in capo agli enti soci od alle forme pubbliche di gestione costituite in ambito distrettuale. Il patrimonio è trasferito con vincolo di destinazione al raggiungimento delle finalità e degli scopi statuari delle ASP estinte. Si applica quanto previsto dall'articolo 31 della legge regionale 22 dicembre 2011, n. 21 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale 2012-2014).</p> <p>4. Nell'ambito dei processi di riorganizzazione a tutto il personale assunto a tempo indeterminato in forza all'entrata in vigore della presente legge viene garantita la continuità occupazionale ed il mantenimento del trattamento giuridico ed economico del proprio rapporto di lavoro. Analogamente al personale dipendente assunto a tempo determinato viene garantita la continuità occupazionale fino alla naturale scadenza del contratto. Situazioni particolari ed eccezionali debbono trovare soluzione attraverso la contrattazione sindacale decentrata nel rispetto della garanzia occupazionale. Gli eventuali processi di mobilità e l'allocazione del personale sono trattati attraverso il confronto con le organizzazioni sindacali in ottemperanza delle norme contrattuali.</p>
<b>Friuli Venezia-Giulia</b>	<b>Art. 12 della L.R. n. 19/2003</b>	<p>1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende pertiene ai contratti collettivi dei comparti pubblici ritenuti più consoni, quali il contratto collettivo nazionale degli enti locali o il contratto collettivo del comparto della sanità pubblica, individuati dal consiglio di amministrazione. Detto rapporto è disciplinato con modalità e tipologie, anche inerenti a forme di flessibilità, tali da assicurare il raggiungimento delle finalità proprie delle aziende medesime. Trovano applicazione, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le norme generali contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).</p> <p>2. Le assunzioni del personale sono effettuate nel rispetto dei principi generali in materia di accesso al pubblico impiego.</p> <p>3. Lo statuto dell'azienda garantisce l'applicazione al personale dei contratti collettivi di lavoro.</p>
<b>Lazio</b>	<b>Art. 21 della L.R. n. 2/2019</b>	<p>1. La trasformazione delle IPAB in ASP, anche mediante fusione, o in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro, così come la fusione di cui all'articolo 13, non costituiscono causa di risoluzione del rapporto di lavoro con i dirigenti e il personale dipendente; eventuali rapporti di lavoro a termine o incarichi professionali sono mantenuti fino alla scadenza.</p> <p>2. Per i dipendenti delle IPAB trasformate in persone giuridiche di diritto privato 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, sino all'individuazione di una specifica disciplina contrattuale nazionale del rapporto di lavoro del personale.</p> <p>3. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle ASP è disciplinato dal contratto di lavoro riconducibile al comparto funzioni locali.</p>

<p><b>Liguria</b></p>	<p><b>Art. 12 e 20 della L.R. n. 33/2014</b></p>	<p>Art. 12</p> <p>1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Aziende ha natura privatistica.</p> <p>2. Fino all'istituzione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva secondo le indicazioni di cui all'Sito esterno articolo 11 del d.lgs. 207/2001 e successive modificazioni e integrazioni, le Aziende continuano ad applicare al proprio personale dipendente il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al comparto di appartenenza così come definito dall'Accordo Quadro per la definizione dei comparti di contrattazione, secondo proprie autonome valutazioni sulla base dell'attività svolta.</p> <p>Art. 20</p> <p>1. Ai dipendenti delle ex IPAB e delle Aziende che si sono trasformate in associazioni o fondazioni si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389.</p>
<p><b>Lombardia</b></p>	<p><b>Art. 10 della L.R. n. 1/2003</b></p>	<p>1. Il rapporto di lavoro del personale delle ASP ha natura privatistica.</p> <p>2. La dotazione organica del personale è determinata periodicamente dal direttore dell'azienda, facendo ricorso al metodo della programmazione triennale, e approvata dal consiglio di amministrazione o di indirizzo, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e di contrattazione collettiva.</p> <p>3. I requisiti e le modalità di assunzione del personale, nonché le cause di cessazione del rapporto sono stabiliti dal regolamento di organizzazione dell'azienda, in conformità ai principi di buon andamento, imparzialità, efficienza ed economicità e nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e di contrattazione collettiva.</p> <p>4. Al personale dipendente si continua ad applicare il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato all'atto della trasformazione in ASP fino alla definizione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva determinato in sede di contrattazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.</p>
<p><b>Marche</b></p>	<p><b>Art. 14 della L.R. n. 5/2008</b></p>	<p>1. Il rapporto di lavoro del personale delle Aziende ha natura privatistica ed è disciplinato da un autonomo comparto di contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 11 del d.lgs. 207/2001.</p> <p>2. La dotazione organica del personale è determinata con atto di programmazione annuale, adottato dalle Aziende con le modalità indicate nello statuto.</p> <p>3. I requisiti e le modalità di assunzione sono stabiliti dal regolamento di organizzazione delle Aziende, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia.</p>

<p><b>Molise</b></p>	<p><b>Art. 10 della L.R. n. 23/2007</b></p>	<p>1. Il rapporto di lavoro del personale delle ASP ha natura privatistica ed è disciplinato dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicato all'atto della trasformazione in ASP fino alla definizione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207.</p> <p>2. La dotazione organica del personale è determinata periodicamente dal direttore dell'azienda, facendo ricorso al metodo della programmazione triennale, e approvata dal consiglio di amministrazione, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e di contrattazione collettiva.</p> <p>3. I requisiti e le modalità di assunzione del personale, nonché le cause di cessazione del rapporto sono stabiliti dal regolamento di organizzazione dell'azienda, in conformità ai principi di buon andamento, imparzialità, efficienza ed economicità e nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e di contrattazione collettiva.</p>
<p><b>Piemonte</b></p>	<p><b>Art. 19 della L.R. n. 12/2017</b></p>	<p>1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'azienda ha natura privatistica ed è disciplinato nei modi previsti dall'articolo 11 del d.lgs. 207/2001, secondo le previsioni normative di cui al d.lgs. 165/2001.</p> <p>2. Il regolamento di organizzazione dell'azienda, di cui all'articolo 12, definisce i requisiti per il reperimento del personale dipendente, nonché i doveri, i diritti, le attribuzioni e le mansioni dello stesso, nel pieno rispetto delle norme legislative esistenti in materia di lavoro. In attesa dell'istituzione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva, previsto dall'articolo 11 del d.lgs. 207/2001, continuano ad applicarsi le disposizioni dei contratti nazionali collettivi in vigore all'atto della trasformazione in azienda.</p>
<p><b>Puglia</b></p>	<p><b>Art. 34 della L.R. n. 15/2004</b></p>	<p>1. Il rapporto di lavoro del personale delle aziende ha natura privatistica.</p> <p>2. La dotazione organica è di norma determinata ogni triennio con il regolamento di organizzazione che, fra l'altro, definisce i requisiti e le modalità di assunzione del personale, nonché le cause di cessazione del rapporto in conformità dei principi di buon andamento, imparzialità, efficienza ed economicità, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge e della contrattazione collettiva.</p> <p>3. Al personale si applica il Contratto collettivo nazionale di lavoro come definito in base alle vigenti disposizioni in materia.</p> <p>4. I requisiti e le modalità di assunzione del personale sono determinati dal regolamento di cui all'articolo 35 assicurando idonee procedure selettive e di pubblicizzazione nel rispetto delle norme vigenti in materia di assunzione nel pubblico impiego.</p> <p>5. Il personale dipendente dalle IPAB trasformate in azienda è collocato nei ruoli organici delle rispettive aziende senza alcun pregiudizio sulla durata del rapporto e sulla posizione giuridica ed economica in godimento, con conservazione dell'anzianità complessiva maturata all'atto della trasformazione.</p> <p>6. I rapporti di lavoro a tempo determinato proseguono sino alla naturale scadenza.</p> <p>7. Gli adeguamenti connessi all'eventuale applicazione di nuovi inquadramenti contrattuali derivanti dalla trasformazione sono definiti in sede di contrattazione decentrata regionale.</p>

	<p><b>Art. 16 della L.R. n. 13/2006</b></p>	<p>1. Il personale di ruolo o a tempo indeterminato delle IPAB di cui all'articolo 13 della l.r. 15/2004 o che non svolgono attività è assegnato alle altre IPAB/Aziende pubbliche di servizi alle persone o alle AUSL mediante migrazione per mobilità degli enti pubblici anche in deroga alle vigenti disposizioni.</p> <p>2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano esclusivamente al personale dipendente delle IPAB, di ruolo o a tempo indeterminato, in servizio alla data di entrata in vigore della l.r. 15/2004, che rientrino contestualmente nelle seguenti condizioni:</p> <p>a) mancato svolgimento di qualsiasi attività compresa tra quelle previste dagli statuti e dalle tavole di fondazione negli ultimi dodici mesi;</p> <p>b) mancata corresponsione degli oneri stipendiali negli ultimi dodici mesi;</p> <p>c) sussistenza di un'accertata situazione debitoria, il cui ammontare risulti superiore a euro 200 mila.</p> <p>3. Le IPAB di cui all'articolo 13 della l.r. n. 15/2004 o che non svolgono attività, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, trasmettono all'assessorato ai servizi sociali - Ufficio IPAB - l'elenco del personale dipendente, di ruolo o a tempo indeterminato, in servizio alla data di cui al comma 2, per l'inserimento nella graduatoria di mobilità che sarà stilata secondo i criteri di cui alla normativa vigente e approvata dalla Giunta regionale entro i trenta giorni successivi all'approvazione del regolamento di attuazione della presente legge.(3)</p> <p>4. Entro novanta giorni dalla data di approvazione della graduatoria di cui al comma 3, la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale ai servizi sociali, dispone l'assegnazione del personale alle IPAB/Aziende pubbliche di servizi alle persone e alle AUSL nei limiti dei posti in organico copribili ai sensi delle vigenti disposizioni.(4)</p> <p>5. La Giunta regionale con il provvedimento di assegnazione di cui al comma 4, se necessario, effettua l'equiparazione della qualifica effettivamente posseduta dal personale con la qualifica prevista per il posto in organico.</p> <p>6. Il personale di cui al comma 3 che non trova collocazione nelle IPAB/Aziende pubbliche di servizi alle persone o nelle AUSL, nelle more dell'attuazione della riforma prevista dalla presente legge, è posto, previa intesa, in comando presso il Comune sede legale dell'istituzione.</p> <p>7. A far data dall'entrata in vigore della presente legge e fino all'estinzione della graduatoria di mobilità di cui al comma 4, è disposto il blocco delle assunzioni di personale nonché dell'affidamento esternalizzato dei servizi per tutte le IPAB. Nelle more dell'approvazione del regolamento regionale di cui al comma 8, le IPAB che abbiano la necessità di modificare, prorogare un contratto di esternalizzazione in essere, ovvero di stipulare un nuovo contratto per l'esternalizzazione di servizi già oggetto di affidamento a terzi alla data di entrata in vigore della presente legge, formulano apposita istanza motivata da indirizzare all'assessorato ai servizi sociali - Ufficio IPAB per la concessione di autorizzazione in deroga.(5)</p> <p>7-bis. La Giunta regionale, con proprio atto, può autorizzare in deroga l'esternalizzazione di servizi solo in presenza di gravi e documentati rischi per la qualità e la continuità assistenziale degli utenti delle strutture interessate e, comunque, la deroga può essere concessa per affidamenti di servizi la cui durata non può andare oltre il 31 dicembre 2006.(6)</p>
--	---	---

	<b>Art. 30 del R.R. 1/2008</b>	<p>1. Ai sensi del comma 2 dell'art. 12 "Rapporti giuridici" della legge al personale delle istituzioni trasformate in aziende o in persone giuridiche di diritto privato, si applicano le disposizioni di cui all'art. 31 del D.Lgs. n. 165/2001 (T.U. del pubblico impiego).</p> <p>2. Al personale delle istituzioni trasformate in persone giuridiche di diritto privato si applicano, inoltre, le disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 12 della legge.</p> <p>3. In applicazione dell'art. 34 "Personale dipendente" della legge, nelle more dell'istituzione del comparto autonomo di contrattazione collettiva così come previsto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 207/2001, in sede di contrattazione decentrata regionale si individuano i CCNL di riferimento, l'inquadramento contrattuale degli operatori nei profili professionali di competenza, nonché le modalità di conservazione degli istituti normativi ed economici dei rapporti di lavoro in essere al momento della trasformazione.</p> <p>4. Ai sensi dell'art. 16 comma 3 "Personale" della L.R. n. 13/2006 così come modificato dall'art. 25 "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 15 maggio 2006, n. 13" della L.R. n. 22/2006 "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006", la Giunta Regionale entro trenta giorni dall'approvazione del presente regolamento approva la graduatoria di mobilità stilata ai sensi della normativa vigente per le istituzioni di cui all'art. 13 della legge.</p> <p>5. La Giunta Regionale entro 60 giorni successivi all'approvazione della graduatoria di mobilità di cui all'art. 16 della L.R. n. 13/2006 così come modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 25 della L.R. n. 22/2006, procederà all'assegnazione delle residue unità di personale presso gli enti di cui al comma 4 dell'art. 16 della L.R. n. 13/2006 così come sostituito dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 25 della L.R. n. 22/2006, nei limiti dei posti in organico copribili ai sensi delle vigenti disposizioni.</p>
<b>Sardegna</b>	L.R. n. 23/2005 rimanda ai regolamenti di attuazione approvati con D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 3 e con D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4. Tuttavia, manca un riferimento preciso al personale.	
<b>Sicilia</b>		
<b>Toscana</b>	<b>Art. 11 della L.R. n. 43/2004</b>	<p>1. Il personale di ruolo o comunque con rapporto di impiego a tempo indeterminato presso l'IPAB estinta è assegnato con la deliberazione di estinzione all'ente al quale sono attribuiti i beni dell'IPAB a norma dell'art. 10.</p> <p>2. L'ente destinatario dei beni subentra nei rapporti di lavoro a tempo determinato e negli altri rapporti di prestazione d'opera in corso al momento dell'adozione della deliberazione di estinzione di cui all'articolo 9.</p> <p>3. Al personale di cui al comma 1, fino al momento dell'inquadramento nei ruoli organici del personale dell'ente di destinazione, continuano ad applicarsi le norme relative allo stato giuridico e al trattamento economico vigenti nell'IPAB di provenienza al momento del trasferimento. È fatto in ogni caso salvo il trattamento economico in godimento presso la IPAB di provenienza al momento dell'assegnazione al nuovo ente.</p>
	<b>Art. 25 della L.R. n. 43/2004</b>	1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'azienda pubblica di servizi alla persona ha natura privatistica ed è disciplinato previa istituzione di un autonomo comparto di contrattazione collettiva secondo le indicazioni di cui al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della L. 8 novembre 2000, n. 328).

		<p>2. In attesa dell'istituzione del comparto di cui al comma 1, continuano ad applicarsi le disposizioni dei contratti collettivi vigenti per le IPAB.</p> <p>3. Per i dipendenti delle IPAB cui è riconosciuta, ai sensi della legge, la natura giuridica privata continuano ad applicarsi i contratti collettivi nazionali di lavoro in essere all'atto della trasformazione della IPAB sino alla individuazione di una specifica disciplina contrattuale nazionale del rapporto di lavoro del personale.</p>
<b>Trentino-Alto Adige/Südtirol</b>	<b>Art. 26 della L.R. n. 7/2005</b> <sup>33</sup>	<p>1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende ha natura privatistica ed è disciplinato dai contratti collettivi, dalle leggi sul lavoro e dal Codice civile.</p> <p>2. Lo Statuto dell'azienda garantisce l'applicazione al personale dei contratti collettivi di lavoro.</p> <p>3. Sono regolate con legge ovvero, sulla base di norme di legge, con regolamenti o atti amministrativi dell'azienda, le seguenti materie:</p> <p>a) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;</p> <p>b) gli organi, gli uffici e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;</p> <p>c) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;</p> <p>d) i ruoli e le dotazioni organiche, nonché la loro consistenza complessiva. Le dotazioni complessive di ciascuna qualifica e profilo professionale sono definite, previa informazione alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;</p> <p>e) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative;</p> <p>f) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.</p>
<b>Umbria</b>	<b>Art. 18 della L.R. n. 25/2014</b>	<p>1. Le IPAB trasformate in ASP ovvero in persone giuridiche di diritto privato, conservano i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione, subentrando in tutti i rapporti attivi e passivi delle IPAB dalle quali derivano.</p> <p>2. Il rapporto di lavoro del personale delle ASP e delle persone giuridiche di diritto privato è disciplinato nel rispetto della normativa vigente in materia.</p> <p>3. L'attuazione del riordino e della trasformazione non costituisce causa di risoluzione dei rapporti di lavoro con il personale dipendente che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia in corso un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il personale dipendente conserva la posizione giuridica, nonché i trattamenti economici in godimento, compresa l'anzianità maturata. Eventuali contratti di lavoro a termine sono mantenuti fino alla scadenza.</p> <p>[...]</p>

<sup>33</sup> Si veda il Titolo II; si veda anche il DPR n. 17 ottobre 2006, n. 12/L: "Approvazione del regolamento di esecuzione della legge regionale 21 settembre 2005, n. 7, relativo all'organizzazione generale, all'ordinamento del personale e alla disciplina contrattuale delle aziende pubbliche di servizi alla persona".

<p><b>Valle d'Aosta</b></p>	<p><b>Art. 13 della L.R. n. 34/2004</b></p>	<p>1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'azienda ha natura privatistica ed è disciplinato da contratti collettivi di lavoro stipulati, secondo i criteri e le modalità di cui al titolo III della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45 (Riforma dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale della Valle d'Aosta e revisione della disciplina del personale), dall'Agenzia regionale per le relazioni sindacali, istituita ai sensi dell'articolo 46 della medesima legge, in rappresentanza dell'azienda, sulla base delle direttive impartite dal Presidente della Regione, sentito il consiglio di amministrazione ed in conformità alle direttive impartite ad altre aziende o agenzie analoghe, operanti sul territorio regionale.</p> <p>2. Fino alla stipulazione del nuovo contratto collettivo di lavoro, al personale dell'azienda continua ad applicarsi il contratto collettivo regionale di lavoro vigente e ogni altra disposizione di legge applicabile al personale degli enti del comparto unico regionale. (26)</p> <p>3. Il nuovo contratto collettivo di lavoro, stipulato con le modalità di cui al comma 1, assicura ai dipendenti dell'azienda il trattamento economico e giuridico in godimento al momento della sottoscrizione del nuovo contratto, compresa l'anzianità di servizio maturata; il trattamento economico in godimento è assicurato mediante il riconoscimento di un assegno ad personam non riassorbibile con i futuri aumenti contrattuali.</p> <p>4. Il personale dell'azienda in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge mantiene il diritto di transitare, a domanda, nei ruoli degli enti del comparto unico regionale e degli altri enti strumentali della Regione, nei limiti dei posti vacanti di eguale profilo professionale. Gli enti riceventi provvedono alla copertura dei posti vacanti utilizzando il personale suddetto prioritariamente rispetto all'espletamento di procedure concorsuali e di altre procedure di reclutamento.</p>
<p><b>Veneto</b></p>		