

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna
IX Legislatura

Deliberazione legislativa n. 68 del 24 luglio 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**

(Approvata nella seduta pomeridiana del 24 luglio 2013 - ore 16,52)

Art. 1**Riordino delle forme di gestione in ambito distrettuale**

1. Gli ambiti distrettuali, definiti secondo le modalità dell'articolo 9 della legge regionale 12 maggio 1994, n. 19 (Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) e dell'articolo 5 della legge regionale 23 dicembre 2004, n. 29 (Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio sanitario regionale), e per le finalità di cui alla legge regionale 12 marzo 2003 n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), costituiscono le circoscrizioni territoriali nelle quali gli enti locali e gli altri soggetti istituzionali esercitano, nelle forme e con gli strumenti previsti dalla normativa vigente e dagli atti di programmazione regionale, le funzioni di regolazione, programmazione, governo, verifica e realizzazione dei servizi sociali e socio-sanitari.

2. Nel rispetto della normativa vigente e dei principi della razionalizzazione amministrativa e del contenimento della spesa pubblica, al fine di superare il frazionamento nella gestione e nell'erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari sulla base di criteri di adeguatezza, in ogni ambito distrettuale, viene individuata, secondo le previsioni della presente legge, un'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari. La programmazione territoriale, sulla base delle peculiarità territoriali e della complessità dei servizi, può attribuire a tale forma pubblica anche la gestione di servizi educativi.

3. All'individuazione dell'unica forma gestionale si perviene mediante accorpamento degli enti già costituiti in ambito distrettuale e attraverso l'aggregazione di altre forme giuridiche e strumenti già competenti in materia di servizi alla persona, sulla base di quanto previsto nell'ambito dei programmi di riorganizzazione di cui all'articolo 8. Gli enti interessati, nell'attuare il percorso di razionalizzazione ed unificazione di cui al presente articolo, garantiscono adeguatezza gestionale, efficienza ed economicità alle forme pubbliche di gestione e provvedono alla riorganizzazione ed alla razionalizzazione dei fattori produttivi, al fine di pervenire al contenimento dei costi amministrativi ed all'ottimizzazione degli strumenti di gestione.

4. La realizzazione della forma unica di gestione deve prevedere l'ingresso, laddove non già presenti, di tutti gli enti locali o di loro forme associative ricompresi nell'ambito distrettuale. Alle forme pubbliche di gestione è garantita l'attribuzione di un ruolo multisettoriale mediante l'assegnazione della unitarietà dei servizi sociali e socio-sanitari, nonché delle ulteriori attività di cui al comma 2.

5. Resta fermo l'impianto dell'offerta e degli interventi del sistema locale dei servizi sociali secondo quanto disposto dalla legge regionale n. 2 del 2003 e dalla normativa di settore.

Art. 2

Unificazione delle Aziende di servizi alla persona

1. Al fine di garantire quanto previsto dall'articolo 1 e di completare il processo di riordino istituzionale di cui al titolo IV della legge regionale n. 2 del 2003, gli enti locali e le Unioni di Comuni interessati assicurano l'unificazione delle Aziende pubbliche di servizi alla persona di cui agli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge regionale n. 2 del 2003, di seguito indicate anche come "ASP", già costituite ed operanti nel medesimo ambito distrettuale.
2. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, gli enti interessati possono altresì prevedere di addivenire ad un'Azienda unificata che operi su più ambiti distrettuali, mediante l'aggregazione di ASP costituite nel medesimo territorio provinciale.
3. Le ASP unificate subentrano a titolo universale e senza soluzione di continuità negli obblighi e nel complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi, inclusi quelli relativi alla proprietà degli immobili, delle ASP che si unificano.
4. Le procedure di trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in ASP, non ancora perfezionate alla data dell'entrata in vigore della presente legge, si effettuano in conformità alle disposizioni del presente articolo o secondo quanto previsto dall'articolo 6.

Art. 3

Disposizioni applicabili alle Aziende pubbliche di servizi alla persona

1. Le Aziende pubbliche di servizi alla persona sono **enti pubblici non economici** locali disciplinati dall'ordinamento regionale e dei quali gli enti soci, gli enti locali, le Unioni di Comuni e le Aziende sanitarie si avvalgono per la gestione e l'erogazione dei servizi di cui all'articolo 1, nonché per altre funzioni ed attività previste dallo Statuto dell'ASP.
2. Alle ASP si applicano le norme vevoli per l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nonché le disposizioni statali e regionali in materia di finanza pubblica ed i principi di contenimento della spesa, tenuto conto della natura giuridica e del ruolo delle ASP come definiti dal presente articolo. Al fine di assicurare coerenza tra le misure dell'ordinamento statale e le competenze regionali sulla regolamentazione delle forme di gestione dei servizi sociali, socio-sanitari e educativi, la normativa vigente stabilita in materia di esclusioni dai divieti e dalle limitazioni nell'assunzione di personale per le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie e volta a garantirne la continuità dei servizi nello

svolgimento del ruolo, si applica anche alle ASP. Le conseguenti facoltà assunzionali si esercitano prioritariamente in favore delle posizioni addette ai servizi di cui al comma 1, nonché al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi del percorso di accreditamento dei servizi socio-sanitari e il mantenimento dei requisiti previsti dalle normative di settore, statale e regionale.

3. Le ASP operano nel rispetto delle funzioni di indirizzo, programmazione, committenza e verifica spettanti agli enti locali, nell'ambito territoriale di riferimento.

4. Nell'ambito delle funzioni di indirizzo e vigilanza loro spettanti, gli enti soci garantiscono, secondo quanto previsto negli atti statutari e convenzionali, la sostenibilità economico-finanziaria delle ASP e ne assumono la responsabilità esclusiva in caso di perdite. A tal fine, l'Assemblea dei soci vigila sull'attività della propria ASP garantendo il raggiungimento del pareggio di bilancio ed il pieno equilibrio tra i costi ed i ricavi derivanti dai corrispettivi dei servizi, dalle rette degli utenti e dalla valorizzazione degli strumenti patrimoniali.

5. Al fine di supportare le funzioni spettanti agli enti locali, la Regione esercita in via permanente funzioni di osservatorio e di monitoraggio, come disciplinate con provvedimento della Giunta adottato ai sensi dell'articolo 10, comma 2, sui risultati di gestione delle ASP, anche in relazione alle finalità statutarie, nonché ai principi e agli obiettivi di cui alla presente legge.

Art. 4

Semplificazione degli organi di governo delle Aziende

1. A decorrere dall'approvazione, da parte della Regione, dei nuovi statuti delle ASP unificate ai sensi dell'articolo 2, cessano i Consigli di amministrazione in carica nelle Aziende. I nuovi statuti delle ASP prevedono quali organi di governo:

- a) l'Assemblea dei soci, composta dai rappresentanti degli enti locali soci o, in luogo di essi, dai rappresentanti delle Unioni di Comuni laddove operanti nell'ambito di riferimento, nonché dai Sindaci dei Comuni soci non rappresentati nelle forme associative e dai rappresentanti legali degli altri enti soci, o da loro delegati. L'Assemblea si dota di un Presidente, individuato tra i suoi componenti. Per la partecipazione all'Assemblea dei soci e per lo svolgimento delle funzioni di Presidente non sono previsti compensi o indennità né forme di rimborso, comunque denominate;
- b) l'Amministratore unico, che operando nel rispetto delle prerogative e delle decisioni dell'Assemblea, svolge le funzioni strategiche di indirizzo e verifica sulla gestione dell'Azienda già assegnate dalla legislazione vigente al Consiglio di amministrazione. L'Amministratore unico è nominato dall'Assemblea al di fuori del proprio seno ed è scelto tra persone in possesso di adeguata competenza ed esperienza in materia di servizi alla persona;

c) l'organo di revisione contabile composto da soggetti scelti dall'Assemblea dei soci tra gli iscritti nel Registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 (Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE).

2. Le misure di semplificazione dell'assetto di governo delle ASP di cui al comma 1 si applicano altresì alle Aziende non assoggettate al processo di unificazione, a decorrere dalla prima scadenza del Consiglio di amministrazione o dalla sua cessazione per altri motivi. A tal fine, le ASP sono tenute a presentare, almeno centoventi giorni prima della scadenza del Consiglio di amministrazione, la proposta di modifica statutaria coerente con quanto indicato al comma 1. La Regione approva i nuovi statuti che ridisciplinano l'assetto di governo delle ASP.

3. Le ASP possono prevedere nei loro statuti, in luogo dell'Amministratore unico di cui al presente articolo, la presenza di un Consiglio di amministrazione, composto da tre membri nominati dall'Assemblea dei soci al di fuori del proprio seno ed in possesso dei requisiti di esperienza, in presenza di almeno una delle seguenti condizioni:

- a) articolazione del territorio di competenza dell'ASP su più ambiti distrettuali, secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 2;
- b) necessità di garantire le esigenze di adeguata rappresentanza, in considerazione delle dimensioni territoriali e demografiche dell'ambito di riferimento dell'ASP, di una pluralità di enti soci.

4. Il direttore è la figura responsabile della gestione e del raggiungimento degli obiettivi strategici e ad esso competono, nel rispetto del principio della separazione tra il ruolo di indirizzo politico e le attività di gestione ed amministrazione, tutti i poteri non riconducibili alle funzioni di indirizzo, programmazione e verifica dei risultati che sono riservati all'Assemblea dei soci ed agli altri organi di governo. Il direttore è nominato, sulla base di quanto definito nello statuto, con atto motivato in relazione alle caratteristiche ed all'esperienza professionale e tecnica del prescelto, con particolare riguardo a un'adeguata competenza ed esperienza in materia di servizi alla persona. Più ASP possono avvalersi di un unico direttore in base ad apposita convenzione.

5. La Giunta regionale disciplina, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le competenze, la durata del mandato ed i casi di revoca degli organi delle ASP, e ne definisce, tenuto conto della natura giuridica delle Aziende di cui all'articolo 3, i limiti concernenti il trattamento economico.

Art. 5

Patrimonio delle Aziende

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 26 della legge regionale n. 2 del 2003, le ASP individuano le modalità di utilizzazione del proprio patrimonio, in base a principi di conservazione, valorizzazione, uso sociale, trasparenza e redditività strumentalmente all'esercizio delle finalità perseguite. A tal fine, le ASP, tenendo conto della reale consistenza del patrimonio, approvano, rendono pubblico e aggiornano annualmente un Piano di gestione, conservazione, valorizzazione e utilizzo del patrimonio nel quale sono individuati:

- a) i beni utilizzati per la realizzazione dei fini statutari ed assistenziali, che comprenda le sedi amministrative ed operative, le strutture per l'utenza e per la realizzazione di progetti;
- b) i beni che, in considerazione delle loro caratteristiche di pregio, di tipo commerciale o in quanto suscettibili di utilizzazione imprenditoriale o agricola, vengono destinati a reddito in modo da garantire sostegno economico-finanziario alla gestione dei servizi o al sostegno economico di altre iniziative sociali;
- c) i beni immobili che, tenendo conto delle problematiche dell'ambito territoriale di riferimento, sono destinati a bisogni abitativi, ad attività sociali coerenti con i settori di attività svolti dalle ASP, ad attività svolte da soggetti senza fini di lucro, prevedendone e distinguendone le tipologie e i relativi canoni di utilizzo;
- d) i beni di tipo agricolo, che possano essere destinati a favorire il ricambio generazionale nel settore e ad agevolare l'imprenditorialità giovanile, o che vengano messi a disposizione di soggetti senza scopo di lucro che svolgano finalità di recupero sociale ed assistenza di soggetti deboli;
- e) il patrimonio storico-artistico e le relative modalità di utilizzazione e conservazione.

2. Nell'ambito del Piano di gestione, conservazione, valorizzazione e utilizzo, le ASP programmano gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del proprio patrimonio, al fine di assicurare il rispetto dei principi di cui alla presente legge e garantirne l'effettiva utilizzazione secondo le modalità di cui al comma 1.

Art. 6

Ulteriori forme pubbliche di gestione

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, gli enti locali possono individuare, in ambito distrettuale, una forma pubblica di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari alternativa a quella dell'ASP, sulla base di motivate ragioni di opportunità e di economicità, comprovata da specifiche valutazioni economiche. A questo fine, gli enti locali possono anche prevedere che la

gestione sia assunta in via diretta dalle Unioni di Comuni costituite ai sensi della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

2. Nei casi previsti al comma 1, gli enti interessati provvedono all'estinzione delle ASP, con particolare riguardo alle situazioni nelle quali queste versino in condizioni di dissesto finanziario che non ne consentano la prosecuzione delle attività, o risultino prive di idonee dimensioni e di attribuzione di adeguate funzioni e compiti gestionali.

Art. 7

Deroghe

1. Al fine di assicurare coerenza tra il riordino istituzionale attuato ai sensi della legge regionale n. 21 del 2012 e la razionalizzazione delle forme pubbliche di gestione dei servizi di cui alla presente legge, negli ambiti territoriali non coincidenti con i distretti socio sanitari, gli enti locali possono, in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, costituire un'unica forma pubblica di gestione dell'ambito ottimale. Tale scelta deve essere adeguatamente motivata da ragioni di opportunità e convenienza e deve consentire di definire i compiti attribuiti all'Unione di Comuni, differenziandoli da quelli eventualmente assegnati alla forma pubblica di gestione. Restano ferme, in capo al Comitato di distretto, le funzioni di programmazione, regolazione e committenza definite dalla normativa e dalla programmazione regionale vigente.

Art. 8

Programmi per il riordino delle forme di gestione

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.

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.

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 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 statutari 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).

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'allocatione del personale sono trattati attraverso il confronto con le organizzazioni sindacali in ottemperanza delle norme contrattuali.

Art. 9

Sistema di incentivazione, verifica e valutazione

1. La Regione, anche nell'ambito dei programmi di riordino di cui alla legge regionale n. 21 del 2012, prevede meccanismi di incentivazione economica, in applicazione del Capo IV della legge regionale n. 21 del 2012, nei trasferimenti finanziari in favore degli ambiti distrettuali ove sia costituita un'unica forma pubblica di gestione. Sono esclusi dal sistema incentivante i casi previsti dall'articolo 7.

2. La Giunta regionale garantisce funzioni di impulso nei confronti degli enti locali ed esercita attività di monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi della presente legge, riferendo al Consiglio delle Autonomie locali e all'Assemblea

legislativa in merito alla costituzione delle forme pubbliche di gestione negli ambiti distrettuali e alla realizzazione dei processi di riorganizzazione di cui alla presente legge.

Art. 10

Disposizioni di coordinamento e di adeguamento della normativa vigente

1. Con uno o più provvedimenti, adottati in attuazione della presente legge, la Giunta regionale fornisce indicazioni di raccordo e coordinamento tra le nuove disposizioni e la disciplina vigente anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, nonché sulle forme pubbliche di gestione di cui all'articolo 1.
2. La Giunta regionale adotta i provvedimenti di cui al comma 1, sentiti il Consiglio delle Autonomie locali e la Commissione assembleare competente.
3. In considerazione della necessità di supportare le funzioni spettanti agli enti locali e di promuovere condizioni di equità di accesso ai servizi e la loro sostenibilità economica, la Regione, anche avvalendosi delle funzioni permanenti di osservatorio e monitoraggio sui risultati di gestione delle ASP di cui all'articolo 3, comma 5, provvede al progressivo adeguamento della normativa e della programmazione regionale in materia di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari, in accordo con il sistema delle autonomie locali.

* * * *

GR/dn