



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

LE ASP NELLA RETE DEI SERVIZI E
NELL'ECONOMIA SOCIALE.
RUOLO, CRITICITÀ E PROSPETTIVE:
LE PROPOSTE DEL CNEL.

RAPPORTO ONSST 2025

Giugno 2025



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 e la predisposizione dei grafici, 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

Abstract.....	1
Premessa e finalità.....	2
Nota metodologica.....	3
SEZIONE I – Il contesto storico.....	8
1.Da Opere pie ad IPAB: evoluzione normativa e ruolo sociale	8
2.Da IPAB ad ASP: il nuovo ruolo di soggetto erogatore di servizi	23
2.1 Le leggi regionali di riordino.....	32
3.Le dimensioni del fenomeno	35
3.1 L'ultima rilevazione ufficiale del 1998	35
3.2 Lo stato attuale.....	36
SEZIONE II – La rilevazione del CNEL	39
1.La mappatura nazionale	39
2.La <i>governance</i>	41
3.La dotazione organica	44
4.Il patrimonio immobiliare e finanziario degli enti	51
5.Le aree di attività.....	56
6.L'applicabilità e le aliquote IRAP	58
7.Integrazione nel sistema dei servizi e accordi di cooperazione	59
8.La gestione di beni confiscati	66
9.Buone pratiche.....	69
SEZIONE III - Osservazioni e proposte	73
1.Natura giuridica e quadro normativo.....	73
2.Fiscalità	74
3.Regime IVA e concorrenza.....	75
4.Personale e oneri contributivi.....	75
5.Governance e organizzazione	75
6.Integrazione nel sistema sanitario	76
7.La collaborazione tra enti pubblici come strumento di gestione integrata ed efficiente dei servizi socioassistenziali: il ruolo delle ASP	76
Conclusioni	79
Bibliografia	81
Tabelle:	83
Mappe e Grafici:	83

Abstract

Il presente rapporto, redatto per conto dell'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali (ONSST), istituito presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), offre 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) – ad esse succedute - delineandone l'evoluzione storica, l'attuale configurazione normativa e le principali caratteristiche organizzative e operative.

Muovendo dalla necessità di colmare un vuoto conoscitivo ultraventennale, l'obiettivo del rapporto 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 una maggiore chiarezza normativa e, al contempo, a sostenere e rafforzare in modo efficace il ruolo di questi enti all'interno del sistema integrato dei servizi sociali.

Il presente rapporto si propone di presentare, contestualizzare ed esaminare in maniera critica i dati raccolti su 374 delle 578 IPAB e ASP censite e attualmente esistenti sul territorio nazionale, derivanti principalmente dalla somministrazione di un questionario strutturato e, in misura residuale, dalla consultazione dei Piani Integrati di Attività e Organizzazione (PIAO) e dalle informazioni direttamente trasmesse dagli uffici regionali competenti.

Dall'indagine è emersa una marcata eterogeneità regionale nel processo di trasformazione delle IPAB, caratterizzata dalla persistente frammentazione del quadro normativo di riferimento.

Le ASP e le IPAB si configurano ancora oggi come snodi fondamentali nella rete dei servizi socioassistenziali, con un ruolo particolarmente rilevante nell'assistenza agli anziani non autosufficienti. Tuttavia, esse si trovano ad operare in condizioni spesso disomogenee e svantaggiose sotto il profilo delle risorse patrimoniali, dei modelli di *governance* e della capacità gestionale.

In conclusione, il lavoro evidenzia 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.

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 rapporto 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 I – Il contesto storico

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 lucro¹.

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».

¹ 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 1862², 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 carenze³ – 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

² 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.

³ 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 Crispi⁴, 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.

⁴ 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 consorterie 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 1904⁵ 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.

⁵ 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 gestione⁶.

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 assorbirono le funzioni e i patrimoni non solo delle Congregazioni di Carità, ritenute ormai obsolete anche nelle denominazioni, ma anche degli Enti Opere Assistenziali⁷ (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 alimenti⁸.

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 caritativa⁹; 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.

⁶ 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.

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

⁸ 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.

⁹ 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 ospedaliera¹⁰. 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

¹⁰ 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 pubbliche¹¹ 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 vigenti¹², 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

¹¹ Per riassumere e comprendere il clima del periodo, 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;

¹² 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 commissione¹³ *“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”*¹⁴.

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 beni¹⁵ e delle funzioni dei disciolti enti comunali di assistenza ai comuni, nel rispetto dei diritti acquisiti dal personale dipendente.

¹³ 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.

¹⁴ 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”*.

¹⁵ 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 costituzionale¹⁶ 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 1975¹⁷. 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.

¹⁶ "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".

¹⁷ 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 70¹⁸, 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 trasformazione¹⁹ 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

¹⁸ “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”.

¹⁹ 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 statutari 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”²⁰.

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.

²⁰ 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 territoriale²¹, 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 privati 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 persona²²;
- 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

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

²² 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 adempimenti²³

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 quali 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 riferimento 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

²³ 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 materia²⁴, 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 2015²⁵ e tenuto conto dell’avviso giurisprudenziale in materia²⁶, 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

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

²⁵ 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.

²⁶ 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 adeguanti 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.

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.

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)²⁷.

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

²⁷ 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 addetti²⁸. 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

²⁸ 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.

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.

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.

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 (IPAB). Tale normativa ha consentito la trasformazione delle IPAB in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato. L'ultima regione in ordine cronologico ad aver completato questo processo è stata la regione Lazio, con l'emanazione della legge regionale n. 2/2019, mentre, come già emerso, le tre regioni che 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, in media una 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 un maggiore efficientamento.

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.

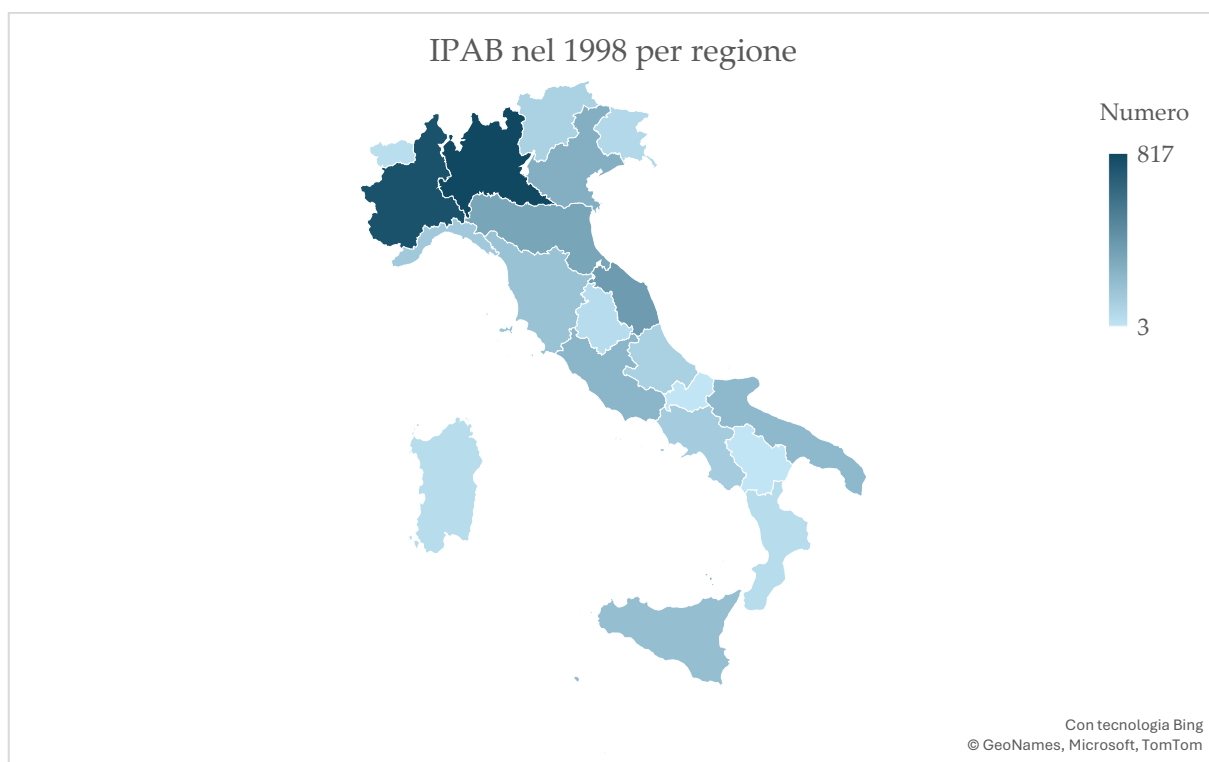
La dinamica in atto consiste evidentemente nella riduzione del numero di enti di questa natura, per una serie di fattori quali disposizioni normative che ne hanno previsto la soppressione, fusione o trasformazione in soggetti di diritto privato, ma anche la riduzione del raggio di attività o delle disponibilità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

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

Regione	1998	2025	+/-	Regione	1998	2025	+/-
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%	TOTALE	4.226	578	-86%

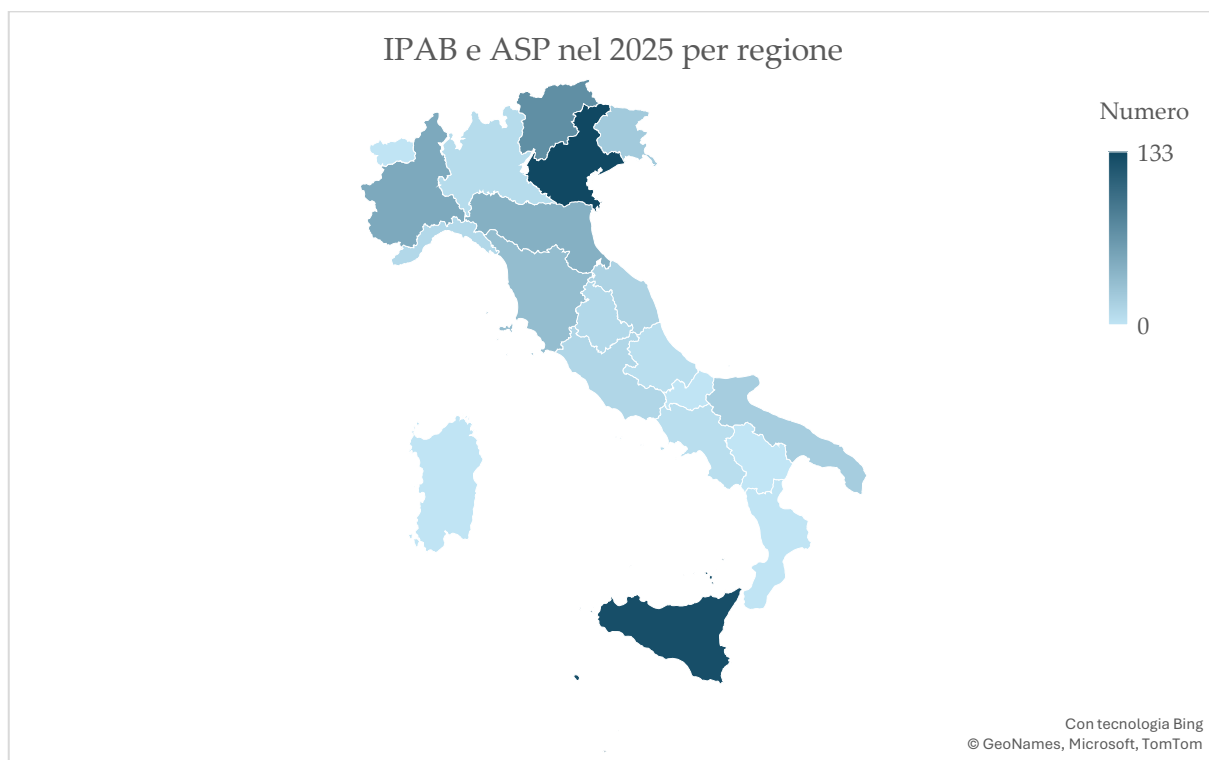
Fonte: Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri per le rilevazioni del 1998; Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) per le rilevazioni del 2025.

Figura 1 - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 1998.



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

Figura 2 - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 2025.



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

SEZIONE II – La rilevazione del CNEL

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 – o, in alcuni casi, della mancanza di specifiche leggi di riordino – il quadro risulta profondamente mutato rispetto a 25 anni fa.

Oggigiorno, 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 (2025).

	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%
TOTALE	578	223	38,6%	151	374	64,7%

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

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.

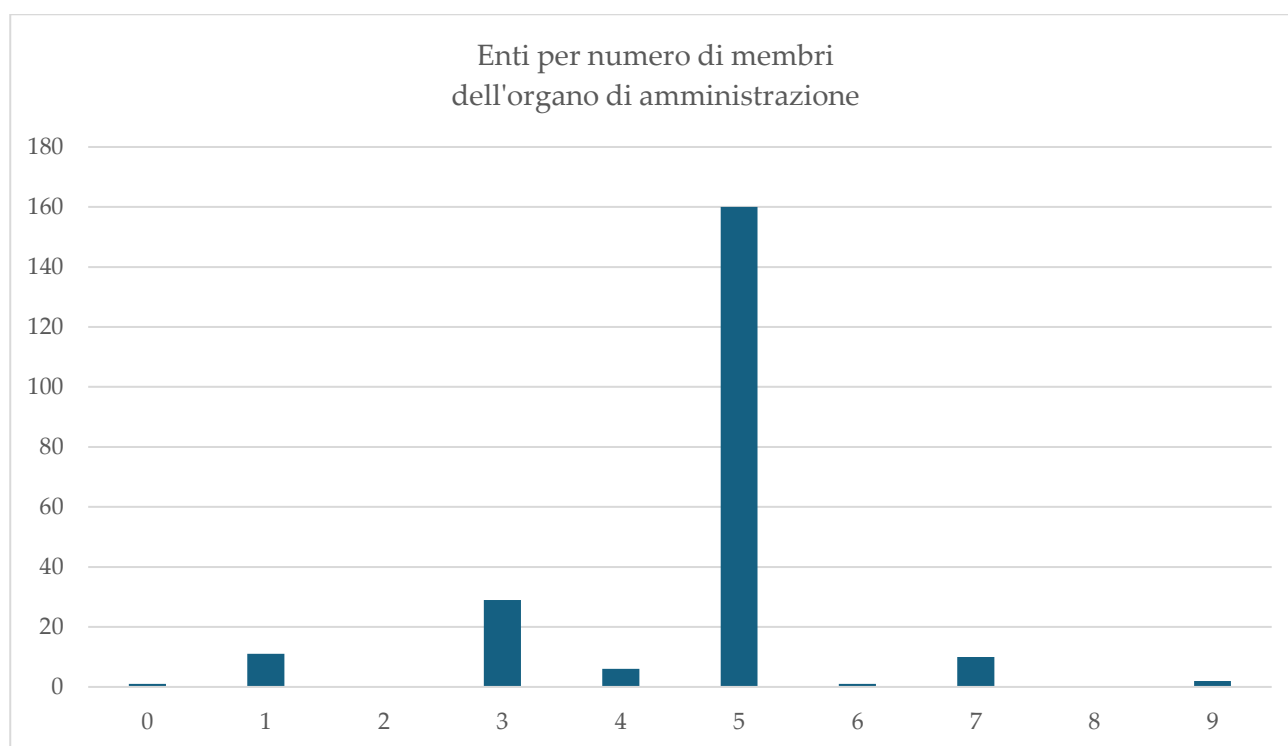
Sempre per quanto concerne la governance, si rileva che nella grande maggioranza dei casi (194 su 223, pari all'87%) l'organo di amministrazione rimane in carica per 5 anni, che è anche la durata del mandato del Consiglio comunale. Nei rimanenti casi, l'organo rimane in carica 4, 3 oppure un solo anno;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

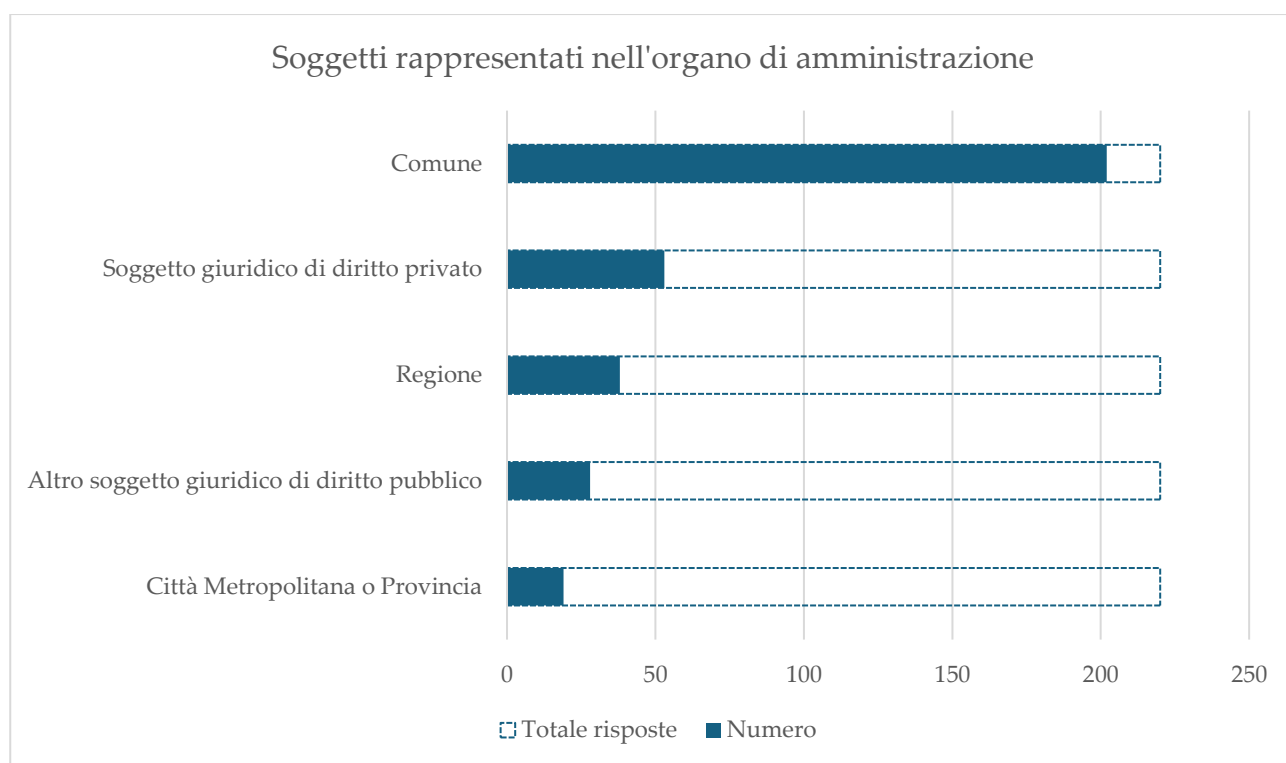
Inoltre, 9 enti, distribuiti in 7 regioni differenti, stanno attualmente attraversando una fase di commissariamento straordinario, mentre uno, localizzato in Veneto, è attualmente sotto procedimento di vigilanza e controllo ex art. 3 della L.R. n. 23 del 16/08/2007 da parte della Regione. Va precisato 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 3 - 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 4 - 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)

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)²⁹. 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

²⁹ 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 seguente, 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%
TOTALE	2389	100%	374	100%

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 prima 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.

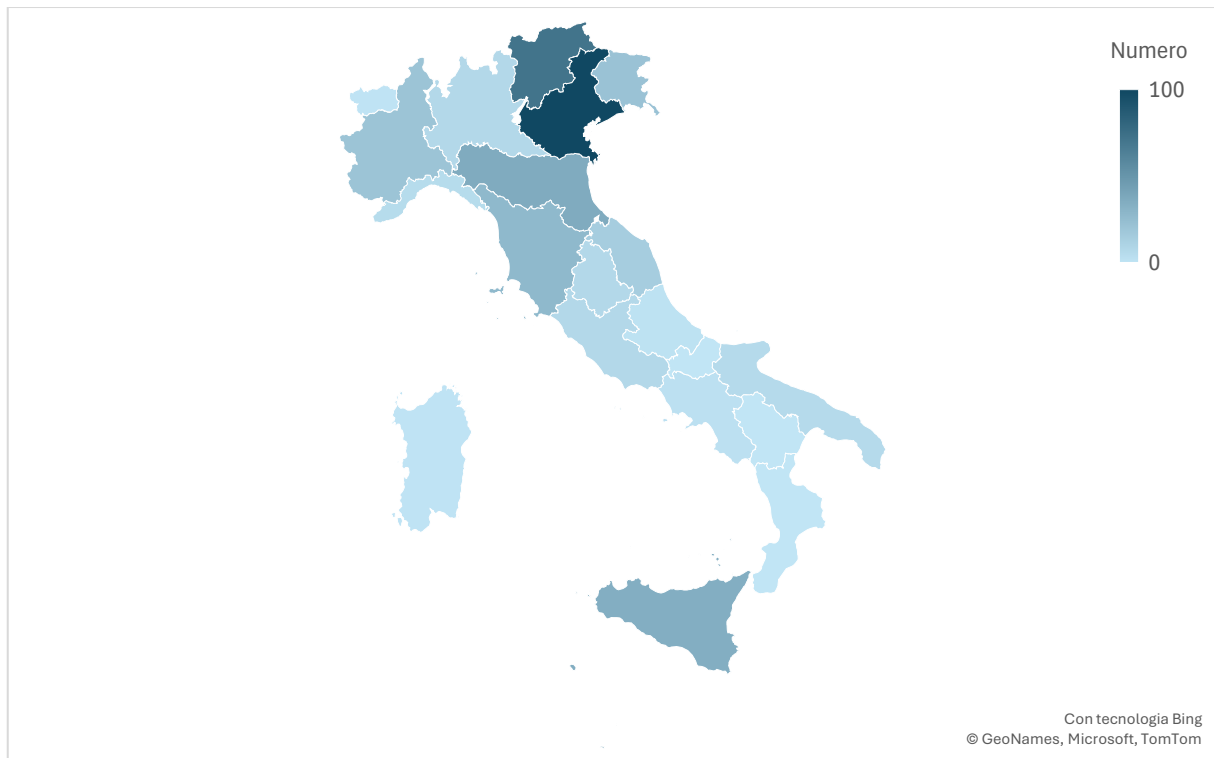
La seconda mappa illustra invece il numero di dipendenti impiegati dalle ASP e IPAB localizzate in ciascuna regione, in rapporto al totale nazionale di oltre 27.300 dipendenti rilevati tra gli enti considerati.

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.

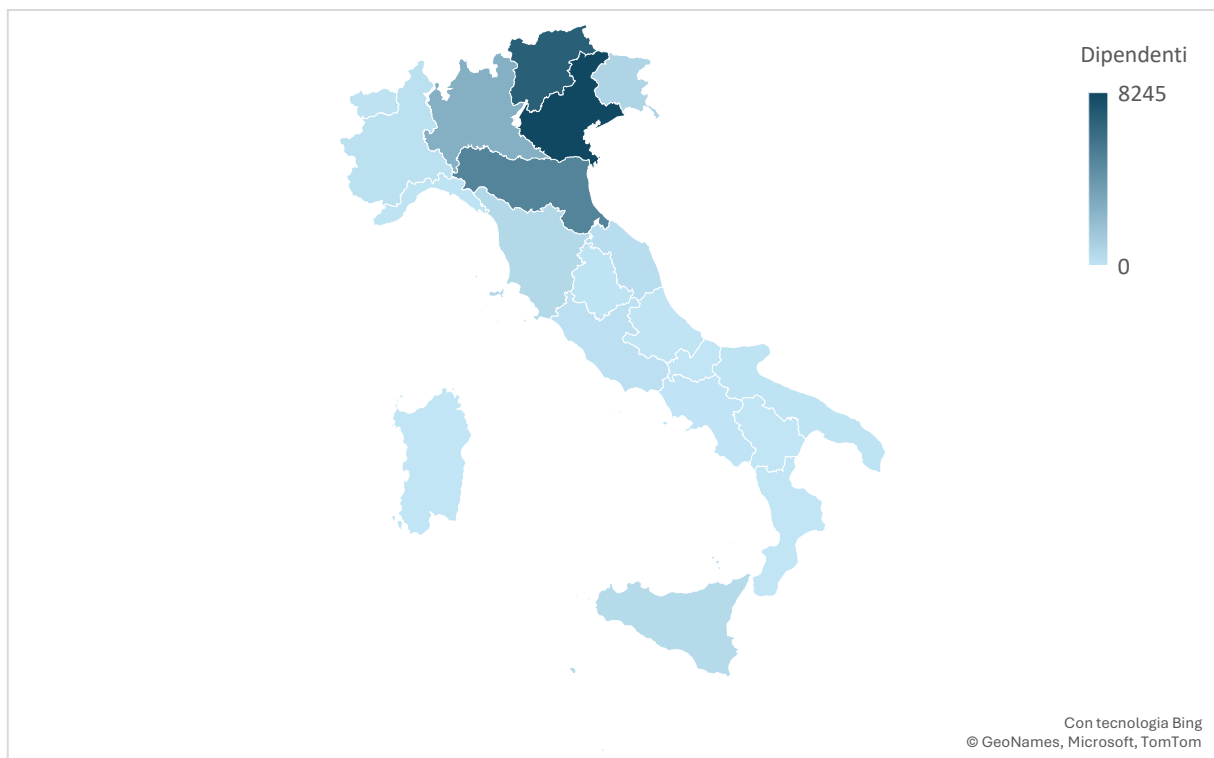
Pertanto, si può ragionevolmente ritenere che nelle regioni del Nord le IPAB e ASP rappresentino a livello operativo delle realtà di maggior rilievo rispetto a quelle situate nelle regioni centrali o meridionali del paese.

Figura 5 - Distribuzione regionale degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sul personale.



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

Figura 6 - 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.

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.

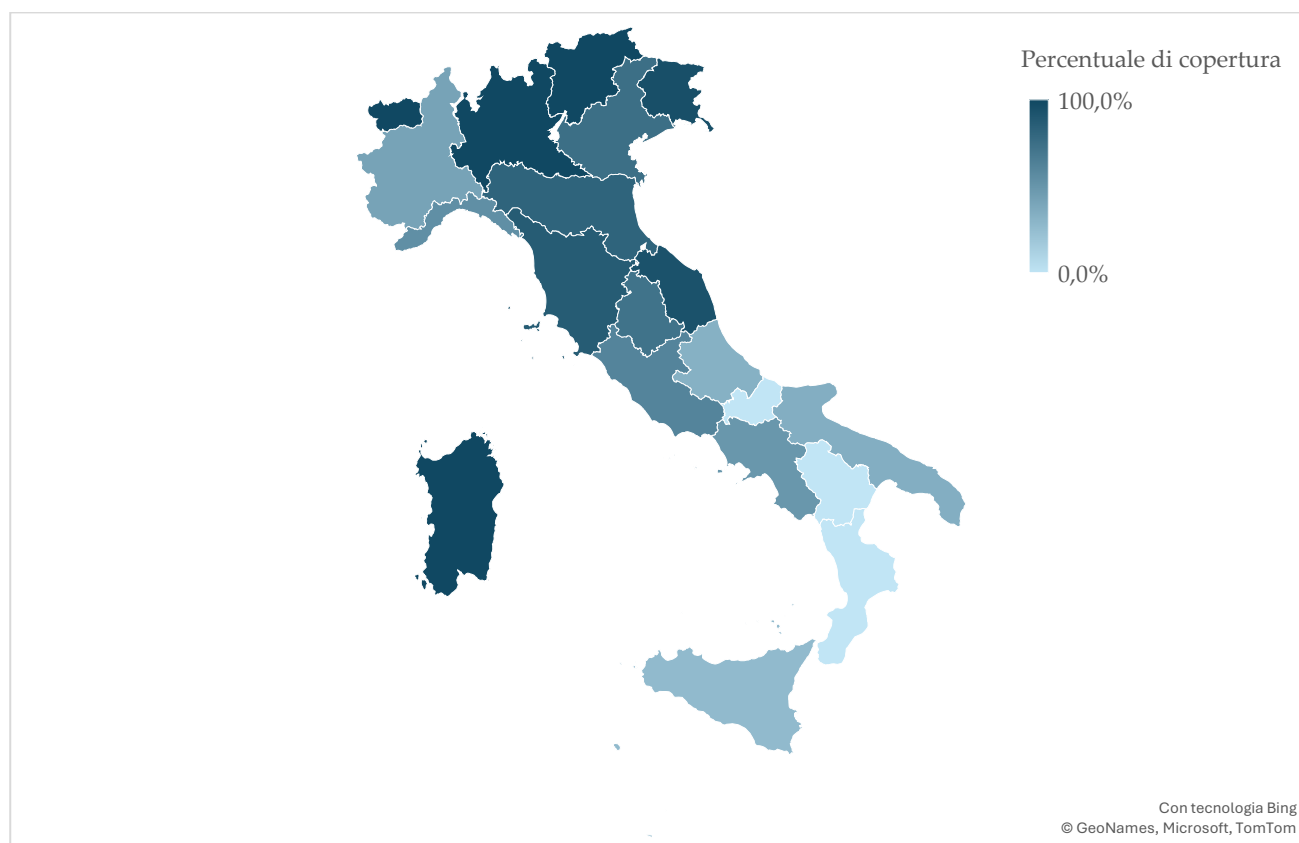
Per quanto riguarda l'Abruzzo, sono pervenute soltanto 2 risposte su un totale di 6 enti censiti (33,3%), senza alcun Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) disponibile a fini integrativi. Dalla Puglia, invece, sono state acquisite informazioni per 7 enti su 20 (35%), anch'essi privi di 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 7 - 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.

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 dei servizi sociali (2025).

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%
TOTALE	223	100%	-

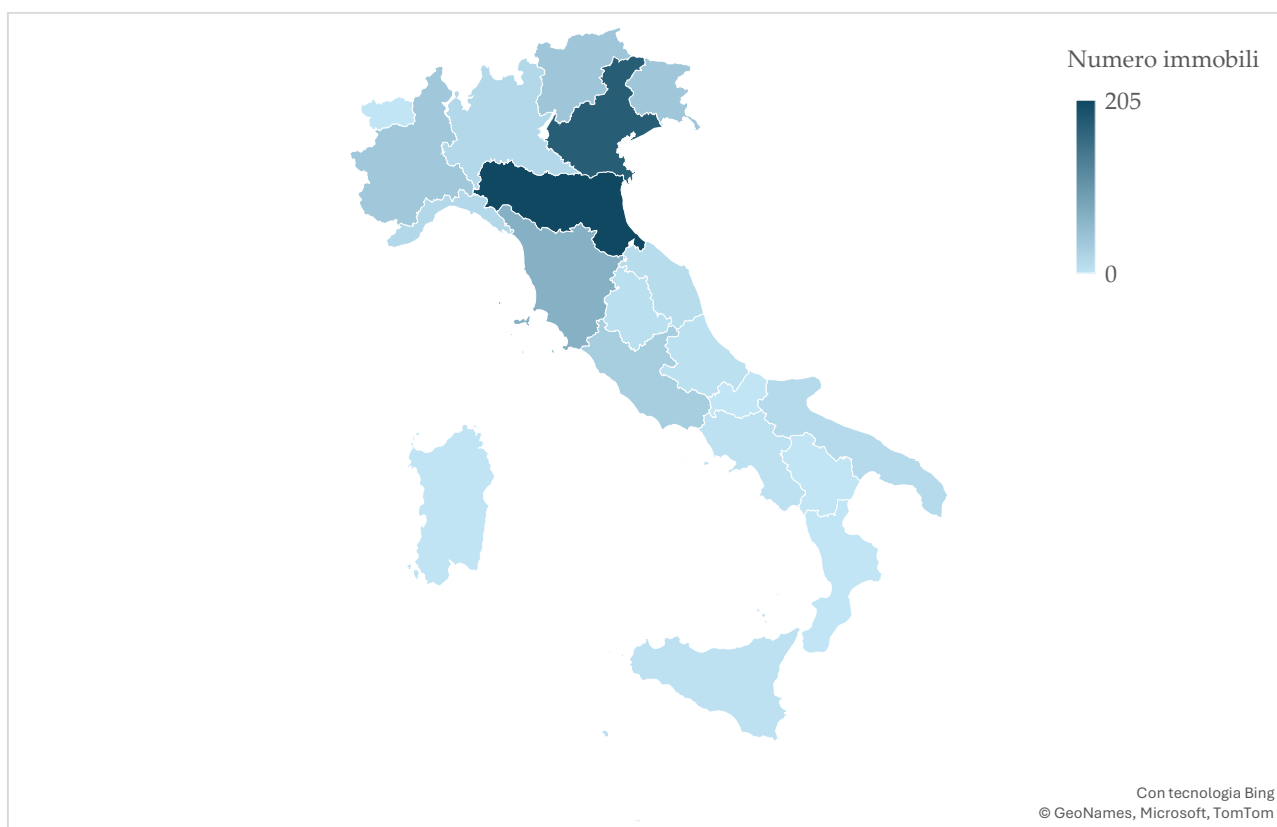
Fonte: elaborazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Tabella 5 - Distribuzione regionale degli enti per numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento dei servizi sociali (2025).

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
TOTALE			685

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

Figura 8 - Distribuzione regionale degli immobili di proprietà destinati all'espletamento dei servizi sociali (2025).



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 mappa sottostante, 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 ed imposte.

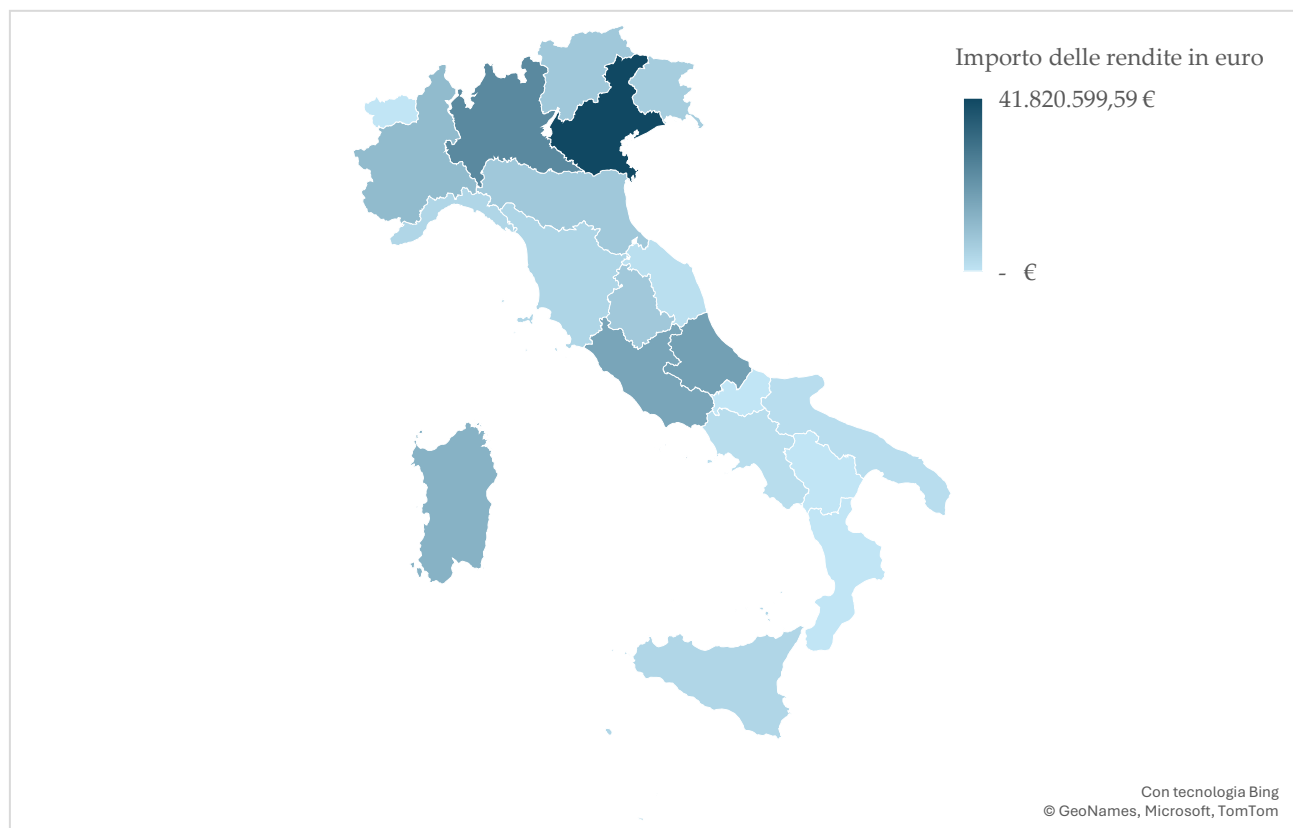
Fascia (in euro)	Numero enti	Percentuale	Percentuale cumulativa
0	76	34,1%	34,1%
da 1 a 50.000	59	26,5%	60,6%
da 50.001 a 100.000	17	7,6%	68,2%
da 100.001 a 500.000	20	9,0%	77,2%
da 500.001 a 1.000.000	16	7,2%	84,4%
da 1.000.000 a 5.000.000	25	11,2%	95,6%
5.000.000 o più	10	4,5%	100%
TOTALE	223	100%	

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
TOTALE			174.575.978,97

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

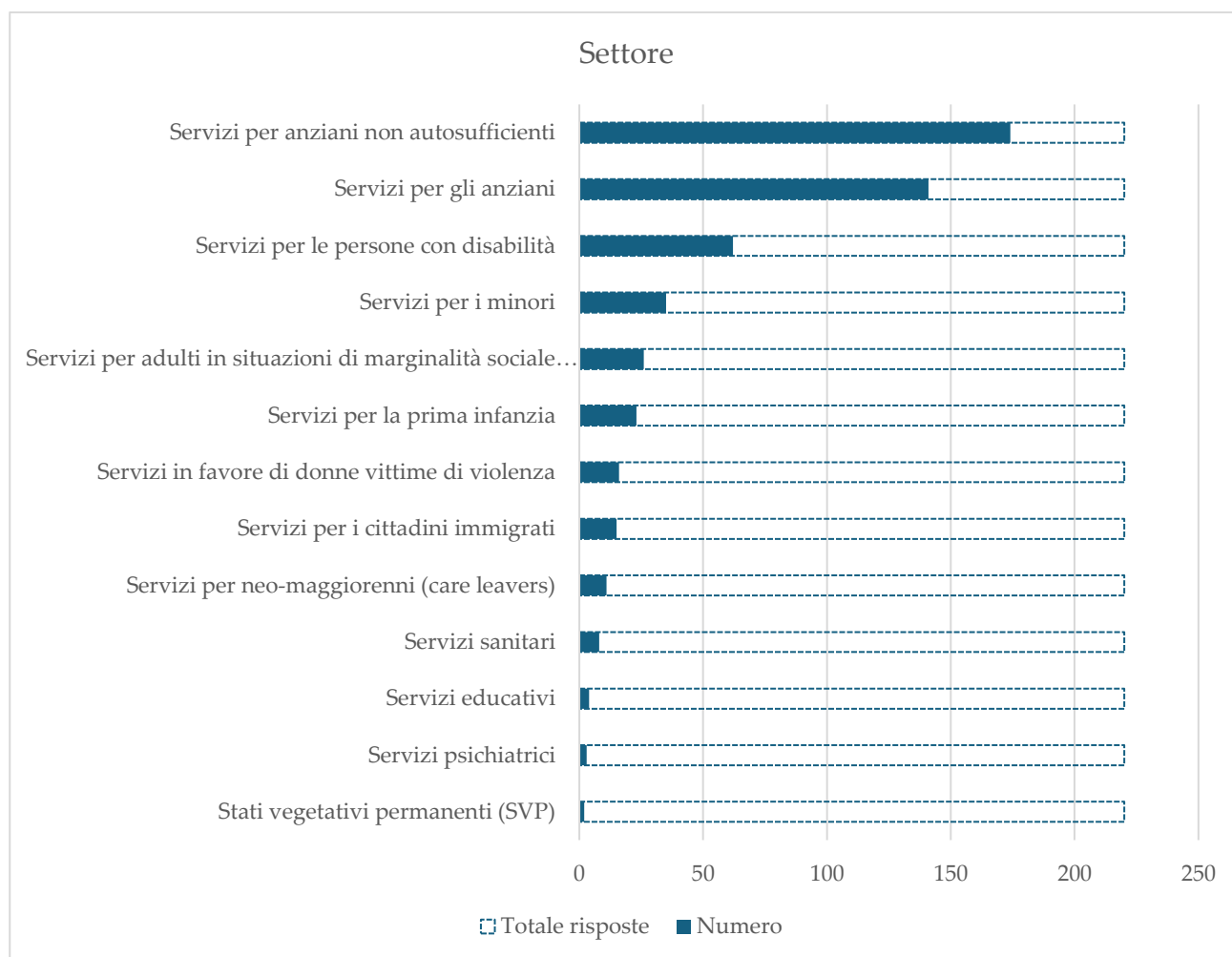
Figura 9 - Distribuzione regionale delle rendite patrimoniali lorde per l'anno 2024

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

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 10 - Distribuzione degli enti in base all'ambito di attività.

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

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. 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%.

Figura 11 - Differenziazione Regionale dell'Aliquota IRAP applicata alle IPAB e ASP



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

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, sperimentabilità 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 80 di questi, gli accordi sottoscritti sono stati al massimo 4 e solamente 9 strutture hanno siglato un numero di accordi pari o superiore a 10.

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, 84 aziende hanno sottoscritto meno di 5 accordi 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.

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 tre, mentre l'unica realtà che supera la soglia dei 10 accordi è rappresentata dall'ASP Asilo Savoia di Roma, che si distingue per aver formalizzato 13 accordi con enti analoghi.

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.

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.

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.

SEZIONE III - Osservazioni e proposte

Alla luce delle criticità emerse e delle evidenze raccolte, il CNEL ha elaborato e approvato, con voto unanime dell'Assemblea nella seduta del 27 marzo 2025, un disegno di legge recante “Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona”.

Considerata l'esclusione delle Aziende di Servizi alla Persona succedute alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza da molteplici provvedimenti concernenti i servizi pubblici locali e, in termini più ampi, le politiche sociali, il testo 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. Tra gli interventi previsti, figurano il ripristino di esenzioni fiscali per le trasformazioni ancora incomplete, il riconoscimento della possibilità per le ASP di ricevere 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, si prevede che sia il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro a svolgere attività di monitoraggio sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati.

In coerenza con questo indirizzo, il CNEL ha ritenuto opportuno raccogliere e valorizzare anche le osservazioni, esperienze e proposte pervenute da IPAB e ASP attive sul territorio nazionale, al fine di integrare ulteriormente il lavoro svolto e contribuire a un disegno riformatore condiviso.

Gli enti hanno evidenziato dunque, una serie di problematiche normative, fiscali e organizzative che incidono in modo significativo sulla propria sostenibilità, operatività ed efficienza. Le problematiche rilevate sono state ricondotte a macroaree tematiche.

1. Natura giuridica e quadro normativo

Una delle criticità più frequentemente rilevate riguarda la necessità di una revisione organica del d.lgs. 207/2001 per chiarire in maniera univoca la natura giuridica delle ASP. L'attuale definizione, limitata alla “personalità giuridica di diritto pubblico” non fornisce una qualificazione chiara e uniforme, lasciando spazio a interpretazioni contrastanti da parte di giurisprudenza, amministrazioni e soggetti terzi (es. ente pubblico economico, ente non economico, azienda speciale, ente strumentale, ecc.). Tale incertezza ha ricadute operative significative, influenzando l'applicazione delle normative sul lavoro, sugli appalti, sulla fiscalità, nonché l'accesso a benefici e finanziamenti (tra cui il 5 per mille). È pertanto ritenuto necessario un intervento legislativo centralizzato che chiarisca in modo univoco la natura giuridica delle ASP, uniformandone lo status e le relative obbligazioni su tutto il territorio nazionale.

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.

2. Fiscalità

È stata sottolineata l'opportunità di un intervento normativo volto a superare l'attuale incertezza interpretativa circa l'applicabilità, in favore delle ASP, della riduzione dell'aliquota IRES prevista dall'art. 6 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601. A tale incertezza si affianca la disparità riscontrata nell'applicazione dell'IRAP e delle relative aliquote, come evidenziato nell'apposita sezione del presente documento. Come già rilevato, diverse regioni non prevedono esplicitamente un'aliquota specifica per enti quali ASP e IPAB, con la conseguenza che a tali soggetti viene frequentemente applicata l'aliquota massima, pari all'8,50%, prevista per le amministrazioni pubbliche.

Secondo l'orientamento consolidato dell'Agenzia delle Entrate (circolari n. 15/E del 17 maggio 2022 e n. 35/E del 28 dicembre 2023), tale beneficio risulterebbe estendibile anche alle ASP, in continuità con quanto previsto per gli enti di assistenza e beneficenza nella precedente configurazione giuridica delle IPAB. Tuttavia, in assenza di un'esplicita disposizione normativa, tale applicazione si fonda esclusivamente su prassi amministrative e interpretazioni di natura non vincolante, lasciando spazio a incertezze e potenziali disparità di trattamento tra enti aventi analoghe finalità pubbliche. Si propone pertanto una modifica dell'art. 6 del d.P.R. n. 601/1973 che, analogamente a quanto previsto per l'IMU, preveda espressamente l'inclusione delle ASP tra i soggetti ammessi alla riduzione IRES, al fine di garantire certezza applicativa e uniformità interpretativa.

Infatti, l'art. 5 del disegno di legge di iniziativa del CNEL recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona" si propone precisamente di intervenire sull'articolo 1, comma 759, lettera a), della legge 27 novembre 2019, n. 160, citando espressamente le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), tra i soggetti ammessi all'esenzione dell'IMU, già accordata sulla base di specifici provvedimenti di natura regolamentare emanati dalla competente Agenzia delle Entrate. Inoltre, le IPAB non ancora trasformate – come quelle del Veneto – richiedono la propria inclusione 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 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 Decreto-Legge n. 34/2019.

Infine, oltre alla volontà di esentare le ASP dall'imposta sul reddito delle società (IRES) o quantomeno di prevedere un trattamento più favorevole (art. 74, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), è stata altresì evidenziata la necessità di prevedere espressamente l'inclusione delle ASP tra i soggetti esonerati dall'imposta sulle successioni e donazioni (art. 3, comma 1, del d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346). Tale misura appare coerente con la natura pubblica e la funzione sociale svolta da queste aziende, e contribuirebbe a superare le attuali ambiguità interpretative.

3. Regime IVA e concorrenza

Le ASP operano generalmente in regime di esenzione IVA per le attività socioassistenziali e sanitarie. Sebbene ciò rappresenti una forma di agevolazione, impedisce di fatto la detrazione dell'IVA sugli acquisti, trasformando l'imposta in un costo effettivo di esercizio e non recuperabile. A differenza delle ASP, altri operatori economici, in particolare le cooperative sociali, applicano invece un'aliquota IVA ridotta (5%), che consente loro di detrarre l'IVA sugli acquisti, garantendo una maggiore sostenibilità economica. Questa evidente disparità fiscale pone le ASP in una posizione di svantaggio competitivo, in un contesto in cui sono chiamate ad operare con criteri imprenditoriali ma prive delle condizioni favorevoli riconosciute ai soggetti privati attivi nello stesso settore.

4. Personale e oneri contributivi

Nonostante la loro natura pubblica, le ASP risultano integralmente gravate dagli oneri economici legati alla gestione del personale dipendente, tra cui i costi per malattia, maternità e permessi, senza poter accedere alle tutele previste per i datori di lavoro privati, come le indennità a carico dell'INPS. Tale situazione determina un "doppio costo": da un lato il pagamento dell'indennità diretta, dall'altro l'onere per la sostituzione temporanea del lavoratore, reso necessario per assicurare la continuità dei servizi assistenziali. Inoltre, la misura contrattuale che prevede una riduzione della retribuzione nei primi dieci giorni di malattia risulta, nella pratica, scarsamente efficace. Si configura dunque, un evidente squilibrio rispetto alle condizioni applicabili agli operatori privati.

5. Governance e organizzazione

È stata evidenziata l'opportunità di rivedere l'art. 9 del d.lgs. 207/2001 in merito alla rappresentanza legale dell'ente. Si propone di attribuire la funzione al Direttore Generale, secondo un modello gestionale già adottato in altri enti pubblici, come gli Istituti di

Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). Il suddetto assetto contribuirebbe a rafforzare la distinzione tra funzione politica e funzione gestionale, garantendo una maggiore coerenza amministrativa e responsabilizzazione della dirigenza. Inoltre, viene suggerita una modifica del terzo comma dello stesso articolo, nella parte in cui prevede l'incompatibilità assoluta del Direttore Generale con qualsiasi altra attività lavorativa, anche autonoma, ritenuta eccessivamente rigida, in particolare per le ASP di dimensioni contenute, dove un maggiore margine contrattuale potrebbe contribuire a contenere i costi fissi e assicurare continuità dirigenziale.

6. Integrazione nel sistema sanitario

Infine, è stata segnalata l'evoluzione delle attività delle ASP verso ambiti sociosanitari e sanitari a pieno titolo, quali cure intermedie, riabilitazione, *hospice* e ambulatori specialistici. In virtù della loro natura pubblica e delle funzioni svolte, si propone di valutare l'inserimento delle ASP a prevalente indirizzo sanitario nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN), anche alla luce delle recenti pronunce giurisprudenziali – ad esempio in materia di Alzheimer e decadimento cognitivo – che riconoscono al SSN la titolarità degli oneri assistenziali in tali casi. Tale integrazione contribuirebbe a rafforzare la rete dei servizi pubblici e a garantire una maggiore equità nell'accesso alle cure.

7. 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 perseguano 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.

Infine, 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.

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 (ONSST) ha inteso fornire una prima risposta elaborando uno specifico disegno di legge recante "Disposizioni in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)" già

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

Le evidenze raccolte, insieme alle numerose criticità emerse, rappresentano un significativo supporto per orientare ulteriori interventi legislativi e promuovere una *governance* più chiara, efficace e trasparente delle ASP e delle rimanenti IPAB, a beneficio dell'intero sistema dei servizi alla persona.

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/>

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

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

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

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-ox2s2qa>

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

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_Versoleaziendepubbliche-diservizi-allapersona.pdf

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). Castelvechi Editore.

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*.

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

Tabelle:

Tabella 1 - Distribuzione regionale degli enti censiti 1998-2025.....	37
Tabella 2 - Distribuzione regionale degli enti analizzati (2025).....	40
Tabella 3 - Distribuzione degli enti per fasce dimensionali di dotazione di personale.	46
Tabella 4 - Distribuzione degli enti per fasce in base al numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento dei servizi sociali (2025).	51
Tabella 5 - Distribuzione regionale degli enti per numero di immobili di proprietà destinati all'espletamento dei servizi sociali (2025).	52
Tabella 6 - Distribuzione degli enti per fasce in base all'importo delle rendite annue del 2024 al lordo di tasse ed imposte.	54
Tabella 7 - Distribuzione regionale degli enti per ammontare delle rendite annue lorde....	55

Mappe e Grafici:

Figura 1 - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 1998.....	38
Figura 2 - Distribuzione regionale degli enti censiti nel 2025.....	38
Figura 3 - Distribuzione degli enti in base al numero di componenti dell'organo di amministrazione.....	42
Figura 4 - Distribuzione degli enti in base ai soggetti che esprimono una propria rappresentanza all'interno dell'organo di amministrazione.	43
Figura 5 - Distribuzione regionale degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sul personale.	48
Figura 6 - Distribuzione regionale degli enti per dotazione di personale.	48
Figura 7 - Incidenza degli enti di cui sono disponibili informazioni complete sulla dotazione di personale rispetto al totale regionale.	50
Figura 8 - Distribuzione regionale degli immobili di proprietà destinati all'espletamento dei servizi sociali (2025).	52
Figura 9 - Distribuzione regionale delle rendite patrimoniali lorde per l'anno 2024.....	55
Figura 10 - Distribuzione degli enti in base all'ambito di attività.	57
Figura 11 - Differenziazione Regionale dell'Aliquota IRAP applicata alle IPAB e ASP	58