REPUBBLICA ITALIANA

TRIBUNALE DI VENEZIA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Giudice, dr. Barbara BORTOT, giudice delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie,

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella controversia iscritta al n° 1541 Reg. Gen. 2020 e promossa con ricorso depositato in Cancelleria in data 6.8.2020

da

- **I.P.A.V. - ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA VENEZIANE**

(avv. BORTOLUZZI ANDREA)

contro

- **INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

(avv. APRILE SERGIO)

- **REGIONE VENETO** **(avv. CRISTINA ZAMPIERI)**

Oggetto: Altre controversie in materia di previdenza obbligatoria

Conclusioni delle parti: come in atti.

FATTO E DIRITTO

IPAV, nata nel 2019 dalla fusione di due IPAB, ASB e IRE, a seguito del diniego dell'INPS all'apertura di una posizione previdenziale presso la gestione dipendenti pubblici, chiede la condanna dell'Istituto ad iscriverla alla predetta gestione. Richiamata la modifica dell'art.117 Cost. in virtù della quale l'assistenza e i servizi sociali sono divenuti materia di competenza esclusiva delle Regioni, parte ricorrente sostiene la perdurante vigenza della L. n. 6972/1980 in tutte quelle Regioni – come il Veneto – in cui non è stata data attuazione al d. lgs. n.207/2001.

L'INPS, nel costituirsi in giudizio, eccepisce il difetto di giurisdizione del giudice adito, rilevando in particolare che, con l'entrata in vigore del d. lgs. n. 207/01, è vietata la costituzione di nuove IPAB, per cui i soggetti di nuova istituzione, quale la ricorrente, necessariamente devono essere iscritti all'AGO.

La Regione sostiene pienamente la posizione dell'IPAV, con argomentazioni in parte speculari.

Il ricorso è fondato.

Deve preliminarmente disattendersi l'eccezione di difetto di giurisdizione. Come infatti ricordato da parte ricorrente, l'inquadramento operato dall'istituto previdenziale incide su posizioni di diritto soggettivo, in quanto effettuato in base a criteri legali tassativamente predeterminati e non in virtù di una scelta discrezionale di natura tecnico-amministrativa (in tal senso Cass., SS.UU., 16.11.1992, n. 12254 e Cass., SS.UU., 11.11.1992, n. 12148). Il diritto all'inquadramento in una determinata categoria preesiste al provvedimento adottato dall'INPS e l'azione proposta davanti al Giudice per ottenere l'inquadramento dovuto, anche se diretta contro il provvedimento adottato dall'istituto, non

coinvolge la verifica della legittimità o meno dello stesso, ma ha per oggetto solo la fondatezza della pretesa (principio sancito da Cass., SS.UU., 30.1.1991, n. 897 con riferimento all'inquadramento ex art. 33 d.P.R. 30.5.1955, n. 797, modificato dall'art. 6 della l. n. 1038/196). Il corretto inquadramento previdenziale costituisce per l'appunto l'oggetto sostanziale della domanda del presente giudizio.

Ribadita la giurisdizione di questo Giudice, la decisione della causa impone l'esatta ricostruzione del quadro normativo.

Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza, cd. IPAB, erano originariamente disciplinate dalla l. n. 6972/1890 (cd. legge Crispi), con cui le stesse sono state attratte nell'area degli enti pubblici, in attuazione di un preciso disegno legislativo volto a garantire il controllo governativo.

La disciplina ha subìto una prima modifica a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale (sentenza n.396/88), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge cit. nella parte in cui non prevedeva che le IPAB potessero continuare a sussistere, assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora ne avessero i requisiti. La Corte Costituzionale, in ossequio al principio pluralistico, osservava espressamente che, pur in mancanza di un'apposita normativa, appariva possibile procedere da parte degli organi statali e regionali competenti all'accertamento della sussistenza in capo alle IPAB regionali ed infraregionali dei requisiti di istituzione privata.

La materia è stata quindi ulteriormente disciplinata dal D. Lgs. n.207/01, emanato in virtù della delega di cui all'art.10 L. 328/2000, per il quale tutte le IPAB erano tenute a trasformarsi entro due anni dall'entrata in vigore del decreto o in aziende pubbliche di servizi (APSP) ovvero in fondazioni o associazioni di diritto privato, allorquando – nei casi tassativamente indicati dalla legge – non era possibile la trasformazione in aziende pubbliche. In sostanza, mentre in precedenza la trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato era facoltativa, con il D. lgs. n.207/01 diviene obbligatoria, quando non è possibile la trasformazione dell'IPAB in "azienda

pubblica di servizi alla persona". Per la completa attuazione del D. lgs. cit. era comunque necessario l'intervento attuativo della Regione, a cui era devoluta la disciplina dei procedimenti di trasformazione delle istituzioni in APSP (art.5 c.7), la disciplina dei procedimenti per la trasformazione in associazioni privatistiche di quelle istituzioni per le quali era esclusa la trasformazione in APSP (art. 16, comma 5) e la disciplina delle fusioni (art. 19). Lo stesso D. lgs. n. 207 fissava poi un periodo transitorio, durante il quale "seguitano ad applicarsi le disposizioni previgenti" in quanto non contrastanti con i principi della libertà di assistenza, con i principi della legge e con le disposizioni dello stesso decreto.

Il quadro normativo, prima della scadenza dei due anni previsti per l'attuazione del D. lgs. n. 207, muta in maniera significativa a seguito della Legge Costituzionale n. 3/2001, con cui, a fronte della modifica dell'art. 117 Cost., l'assistenza e i servizi sociali vengono inclusi nell'ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Sul punto, pur a fronte delle perplessità sollevate da una parte della dottrina, si conviene con parte ricorrente che l'inclusione dell'ambito della competenza esclusiva della Regione si deduce "per esclusione" dal fatto che tale materia non è prevista né tra quelle di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, Cost.) né tra quelle di competenza concorrente Stato/Regioni (art. 117, c. 3, Cost.), cosicché deve ritenersi necessariamente ricompresa tra quelle residuali di competenza esclusiva delle Regioni. Le questioni intertemporali derivanti dalla modifica dell'art. 117 Cost. sono regolate dall'art. 1, c. 2, della l. n. 131/2003, a mente del quale "le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, …".

La Regione Veneto non ha dato attuazione al D. Lgs. n.207/2001. La legge regionale n. 3/2003, ancora attualmente in vigore, non ha dato una propria regolamentazione della materia, ma ha

introdotto una disciplina transitoria volta ad incidere sulle modalità di controllo e vigilanza della Regione sulle IPAB sino all'attuazione del D. Lgs. n.207.

In sostanza attualmente da un lato la materia è devoluta alla competenza esclusiva della Regione, dall'altro la Regione Veneto non ha compiutamente legiferato. In virtù dell'art.1 delle legge n. 131/2003 cit., in assenza di una disciplina regionale trovano applicazione le disposizioni statali in materia. Le disposizioni statali in materia sono quelle di cui al D. lgs. n. 207/2001, che ha abrogato la precedente normativa (L. n. 6972/1890), ma solo ed esclusivamente al termine del periodo transitorio, allorquando a seguito della disciplina da parte della Regione del procedimento di trasformazione delle istituzioni avrebbe dovuto completarsi il procedimento di riordino delle IPAB. Che il D. lgs. n. 207 non abbia abrogato la precedente "legge Crispi" sin dalla sua entrata in vigore è evidente proprio dall'art.21 dello stesso D. lgs. cit., che ha espressamente previsto la sopravvivenza della L. n. 6972/1890 durante il periodo transitorio. Il procedimento di riordino delle IPAB, previsto dal D. lgs. n. 207, è stato di fatto interrotto dalla modifica dell'art.117 Cost., per cui la relativa disciplina non ha trovato attuazione. L'unica disciplina applicabile è quindi quella precedente al D. lgs. n. 207, ossia la cd. Legge Crispi, che sopravvive a fronte del mancato riordino delle istituzioni voluto dal D. Lgs. n. 207. E d'altro canto a seguito della modifica costituzionale, il D. Lgs. n.207 non rappresenta più un vincolo per le Regioni, alla cui discrezionalità è rimessa la scelta se e come disciplinare le IPAB.

La diversa interpretazione prospettata dall'Istituto previdenziale di fatto nega ogni rilevanza all'intervenuto passaggio della materia dell'assistenza alla competenza esclusiva delle Regioni.

L'applicabilità della cd. legge Crispi impone di considerare la IPAV ricorrente, nata dall'unione di due IPAB, come soggetto di diritto pubblico, con conseguente diritto all'iscrizione presso la Gestione Dipendenti Pubblici dell'INPS.

La difficoltà e la controvertibilità delle questioni impone la compensazione delle spese di lite.

PQM

Il Giudice, *contrariis reiectis*, in accoglimento del ricorso, condanna l'INPS ad iscrivere IPAV presso la Gestione Dipendenti Pubblici.

Spese compensate.

Fissa il termine di giorni 60 per il deposito della sentenza.

Venezia, 17/05/2021.

Il Giudice del Lavoro