



OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

- seduta del 15/16 settembre 1988 -

punto 2) - o.d.g.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 396/1988: possibilità per le I.P.A.B. di ottenere il riconoscimento quali persone giuridiche private.

1. Con la sentenza n. 396 del 24 marzo 1988, depositata in Cancelleria il 7 aprile 1988, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, concernente "Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", nella parte in cui non prevede che le I.P.A.B. regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata.

Tale sentenza pone per quasi tutte le Regioni, sia ordinarie che a statuto speciale, problemi di non facile soluzione, relativi in primo luogo alla valutazione dell'opportunità (ovvero della necessità) o meno di loro interventi in via legislativa o in via amministrativa e, in caso di risposta affermativa, relativi al merito delle scelte da operare.

- 30 -

Si ha notizia che gli assessori regionali competenti in materia ed i funzionari regionali addetti al settore assistenza hanno già svolto due incontri collegiali dedicati all'esame della sentenza n. 396 ed alla ricerca di orientamenti comuni sul comportamento da tenere: risulta che tali incontri non abbiano ancora portato ad alcuna conclusione operativa.

La complessità della problematica in esame e la possibilità che essa costituisca oggetto di articolati approfondimenti anche a livello interregionale, inducono a sottolineare che la presente relazione vuole essere solo stimolo di dibattito e traccia per un primo approccio da parte dell'Osservatorio legislativo ad un tema che, se ritenuto opportuno, potrà essere ripreso in successive riunioni, eventualmente richiedendo il contributo dei funzionari regionali operanti nel campo dell'assistenza.

2. Anche se è senz'altro noto a tutti, si ritiene utile ricordare il contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 396/1988.

Il giudizio costituzionale ha tratto origine dal ricorso promosso da un'istituzione di assistenza e beneficenza l'Opera Pia Ospizio S. Anna, al Tribunale di Bologna per veder riconosciuto la propria natura di ente privato. La domanda veniva respinta dal Tribunale, mentre la Corte d'Appello di Bologna, interessata dalla vertenza a seguito di impugnazione della sentenza di primo grado, riteneva di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 6972/1890, in quanto tale norma, riconducendo nella sfera pubblica tutte le istituzioni riconosciute operanti nel campo

dell'assistenza e della beneficenza a prescindere dall'effettiva natura pubblica o privata di esse, si presenterèbbe lesiva dell'art. 38 della Costituzione, il quale, all'ultimo comma, garantisce la libertà dell'assistenza privata.

La Corte costituzionale - dopo aver respinto le eccezioni di inammissibilità per irrilevanza della questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, dal Comune di Bologna e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché l'altra eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, basata sull'asserita mancanza di motivazione sulla rilevanza - ha dichiarato fondata nel merito la proposta questione di legittimità costituzionale.

Nel motivare la propria decisione, la Corte - dopo aver ricordato che la questione in esame era già stata sollevata in precedenza, ma, nella sentenza n. 173/1981, espressamente ritenuta assorbita dalla pronuncia dell'illegittimità costituzionale dell'art. 25, quinto comma, del D.P.R. n. 616/1977 - si ricollega a tale propria sentenza ed inoltre a quella, più recente n.195/1987, per ribadire i principi ai quali si ispirava la normativa sulle I.P.A.B. del 1890 (spesso citata come legge Crispi): rispetto della volontà dei fondatori, da un lato, e rigidi controlli pubblici, in considerazione della rilevanza sociale dell'attività svolta dall'altro lato. In applicazione di tali principi le I.P.A.B. si configurarono quali enti a sè stanti nel settore pubblico, la cui disciplina è caratterizzata dall'intreccio di elementi pubblicistici con altri privatistici.

- 48 -

Ciò in quanto, come ha sottolineato la dottrina, scopo della legge Crispi era non quello di creare un settore di beneficenza pubblica, bensì di instaurare un sistema di beneficenza cosiddetto "legale", nel quale il quadro di operatività per le iniziative di beneficenza private fosse costituito dalla vigilanza governativa e dall'uniformità di disciplina normativa.

Da tale impostazione è derivata, storicamente, la necessità del riconoscimento di tutte le istituzioni operanti nell'assistenza e nella beneficenza quali persone giuridiche pubbliche e, per converso, dall'impossibilità dell'esistenza nei campi suddetti di persone giuridiche private.

Conseguentemente, rileva la Corte, è comprensibile che, con il passare del tempo, siano state assoggettate al regime della legge Crispi non solo enti che in ogni caso sarebbero stati qualificati come pubblici, in quanto erogatori di pubblici servizi, ma anche organizzazioni di origine privatistica che hanno mantenuto tale connotazione dopo la loro formale pubblicizzazione.

Il monopolio sancito dalla legge del 1890 è stato intaccato una prima volta dalla legge n. 199 del 1968, la quale - in un primo passo verso l'instaurazione del sistema di sicurezza sociale concluso con la riforma sanitaria del 1978 - ha istituito gli enti ospedalieri, assorbendo in questi le I.P.A.B. preesistenti che svolgevano tale attività assistenziale, impedendo che per il futuro istituzioni del genere potessero essere riconosciute come I.P.A.B. e consentendo al contrario la costituzione di enti ospedalieri privati.

Invece, prosegue la Corte, malgrado la tutela dell'art.

38 della Costituzione, non è cambiato fino ad oggi lo status delle istituzioni, di origine privata, operanti in campi diversi da quello ospedaliero, le quali (escluse quelle a carattere interregionale, disciplinate dagli artt. 113 e seguenti del D.P.R. n. 616/1977), sono costrette dal dettato dell'art. 1 della legge del 1890 ad essere qualificate come pubbliche, anche se presentano requisiti in base ai quali potrebbero continuare ad esistere come enti privati: ciò in quanto, da un lato i loro scopi non sono esclusivi dell'apparato pubblico e perché, dall'altro lato, lo Stato e gli altri enti pubblici interessati ben possono, al giorno d'oggi, qualora lo ritengano opportuno, perseguire la realizzazione degli interventi in materia di assistenza e beneficenza con propri strumenti.

Essendo dunque mutati i tempi ed aumentato il campo di assunzione diretta dei servizi sociali da parte della pubblica amministrazione, non trova più giustificazione il sistema di pubblicizzazione di iniziative private operato dalla legge Crispi e possono trovare soddisfazione le richieste degli enti sorti ad iniziativa di privati, di vedere riconosciuta la loro originaria natura: ciò nel rispetto del principio pluralistico cui si ispira tutta la Costituzione, ed in particolare dall'art. 38, ultimo comma, con il quale si presenta ormai incompatibile il monopolio pubblico delle istituzioni di assistenza e di beneficenza.

Dalla sudetta norma costituzionale deriva direttamente, secondo la Corte, che enti costituiti successivamente alla entrata in vigore della Costituzione nel campo dell'assistenza e della beneficenza, possano essere

10

riconosciuti come persone giuridiche private: pertanto non appare necessaria la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge del 1890 con riferimento alle nuove istituzioni di assistenza e beneficenza.

La riprivatizzazione delle istituzioni preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione è invece possibile solo a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale del suddetto art. 1 della legge Crispi.

A questo punto la Corte non può fare a meno di rilevare che il legislatore nazionale, malgrado sia trascorso molto tempo, non ha dato seguito all'auspicio, formulato indirettamente dalla Corte stessa nella sentenza 173 del 1981, di revisione di principi generali in materia di assistenza, in modo tale da garantire la prestazione di questa secondo una pluralità di forme e di modi.

La mancanza della normativa di riforma non può tuttavia impedire l'adeguamento del sistema ai principi costituzionali. Infatti la riprivatizzazione delle istituzioni in possesso dei necessari requisiti non deve essere negata a causa della carenza di legislazione specifica in argomento, dal momento che tale riprivatizzazione può essere perseguita non solo in via di accertamento giudiziale, ma anche a seguito di trasformazione amministrativa, in forza delle competenze sia statali che regionali sul riconoscimento, la trasformazione e l'estinzione delle persone giuridiche private.

La Corte indica in proposito due punti di riferimento normativi, costituiti dall'art. 17 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale

della Sardegna) e dall'art. 30 della legge regionale Sicilia n. 22 del 1986.

Le modalità previste dalle norme suddette per la trasformazione in persone giuridiche private di istituzioni attualmente classificate come I.P.A.B., possono - in assenza di una specifica normativa organica in materia di assistenza ed ovviamente tralasciando gli aspetti procedurali delle norme medesime, vincolanti solo per le Regioni che le hanno stabilite - costituire utili punti di riferimento anche per tutte le altre Regioni, in quanto vengono dalla Corte costituzionale considerate espressione di principi generali insiti nell'ordinamento.

3. Dalle argomentazioni sopraesposte, a conclusione delle quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 6972/1890, si rileva chiaramente che preoccupazione della Corte stessa è stata quella di dare indicazioni concrete, che consentissero nell'immediato la possibilità di trasformazione in persone giuridiche private delle I.P.A.B. a ciò interessate che siano in possesso dei requisiti necessari e che siano state costrette fino ad oggi nella sfera pubblica solo in forza della vigenza della norma dichiarata incostituzionale.

Sotto questo profilo, al fine di poter valutare le conseguenze che deriveranno nel settore dell'assistenza pubblica e privata in seguito alla decisione della Corte costituzionale, le motivazioni contenute nell'ultima parte della sentenza si presentano senza dubbio come le più rilevanti e quelle che necessitano di analisi più approfondita.

La Corte, partendo da un rimprovero neppure tanto velato

al legislatore nazionale per non aver saputo dar corpo, pur in un lasso di tempo così lungo, ad un sistema assistenziale in sintonia con i principi pluralistici cui è ispirata la nostra Costituzione, fa chiaramente intendere che una normativa del genere dovrebbe essere la via più corretta all'interno della quale vedere risolti anche i problemi relativi all'individuazione dei connotati degli istituti di assistenza pubblica e di quelli privati.

Nel timore che l'attesa di tale normativa rinvi ancora l'applicazione di una norma costituzionale (nonché, evidentemente, nella scarsa fiducia in una sua rapida approvazione), la Corte costituzionale indica esplicitamente in quale modo nel frattempo può essere conseguito il riconoscimento delle iniziative di assistenza di carattere privatistico:

- in via giudiziale, come dovrebbe comunque essere ovvio in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale del monopolio pubblico instaurato con l'art. 1 della legge Crispi: tutte le I.P.A.B. che ne abbiano interesse e ritengano di averne i requisiti potranno chiedere al giudice (ordinario) di accertare la loro natura di persona giuridica privata;
- in via amministrativa: lo Stato e le Regioni, in forza delle rispettive competenze in materia di riconoscimento di persone giuridiche private, potrebbero direttamente fissare i criteri e le modalità per la trasformazione di I.P.A.B. in enti privati.

La procedura amministrativa eviterebbe un eccessivo contenzioso giudiziario ed avrebbe l'ulteriore vantaggio di prevenire la possibilità di una



giurisprudenza non uniforme.

La Corte non specifica ulteriormente il significato del proprio riferimento contestuale alle competenze dello Stato e delle Regioni, precisando i compiti dell'uno e delle altre nell'ipotesi di procedura amministrativa di privatizzazione delle I.P.A.B..

Ciò è dovuto, verosimilmente, al fatto che le Regioni ordinarie hanno, in materia di riconoscimento di persone giuridiche private, solo competenza delegata (art. 14 del D.P.R. n. 616/1977). Appare quindi possibile che l'autorità governativa prescriva direttive, per l'esercizio, da parte delle Regioni dei propri poteri in riferimento alla riprivatizzazione delle I.P.A.B.

La Corte Costituzionale afferma dunque che le Regioni possono, con provvedimento amministrativo (deliberazione di Giunta o regolamento) fissare criteri e modalità per la trasformazione di I.P.A.B. in persone giuridiche private. E' su questo punto che devono essere risolti i primi dubbi applicativi della sentenza n. 396: è opportuno infatti che le Regioni adottino provvedimenti quali quelli prospettati dalla Corte?

Il problema si presenta rilevante soprattutto con riferimento alla possibilità di contenzioso giudiziario successivo al procedimento amministrativo: fino a che punto infatti il giudice al quale si rivolga eventualmente un'istituzione che si è vista negata in via amministrativa la trasformazione in persona giuridica privata, potrà essere vincolato da criteri di individuazione dei requisiti stabiliti con atto formalmente amministrativo della Regione?

Appare senz'altro più corretto, e più rispettoso tutto

sommato anche dei ruoli rispettivi di Consiglio e di Giunta regionale, che i criteri e le modalità suddette vengano adottate con legge della Regione.

A conferma di tale impostazione, si ritiene opportuno segnalare che si sono recentemente espressi a favore di una normativa regionale che individui criteri e modalità per la trasformazione di I.P.A.B. in persone giuridiche private sia il Comitato di coordinamento legislativo della Regione Lombardia, in data 7 giugno 1988, sia il Comitato consultivo regionale per l'assistenza e la beneficenza della Regione Trentino-Alto Adige in data 20 luglio 1988.

E' da segnalare inoltre che tale ultimo Comitato ha anche suggerito l'opportunità che, in attesa della definizione del provvedimento legislativo i criteri vengano temporaneamente fissati in via amministrativa dalla Giunta regionale.

Per quanto riguarda la problematica sulla titolarità della competenza ad emanare le norme di cui si tratta, un breve cenno merita la peculiare situazione del Trentino-Alto Adige, ove la competenza della Regione in materia di ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (art. 5 n. 2 dello Statuto) si affianca a quella delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza pubblica (art. 8 n.25 dello Statuto) e di riconoscimento di persone giuridiche private (art. 17 della legge 11.3.1972, n. 118). In tale situazione appare evidente che l'aspetto più rilevante, per il quale sono in corso approfondimenti da parte delle competenti strutture amministrative è quello di evitare conflitti e

100

n. 22 del 1986 dispone sostanzialmente, una delegificazione per quanto riguarda l'individuazione dei criteri di riprivatizzazione delle I.P.A.B.: infatti il secondo comma prevede che tali criteri sono fissati dalla Giunta regionale su proposta del Presidente e dall'Assessore agli enti locali, sentita la competente Commissione legislativa dell'assemblea generale, la quale deve esprimere il proprio parere entro tre mesi dalla richiesta.

L'unica limitazione alla discrezionalità del suddetto provvedimento di Giunta è posta dal disposto del comma primo del medesimo art. 30, secondo il quale possono ottenere il riconoscimento quali persone giuridiche private le I.P.A.B. che "per prevalenza di elementi essenziali sono classificabili quali enti privati", avuto riguardo non solo ai criteri sopra menzionati, ma anche alle disposizioni della legge n. 6972/1890, agli atti di fondazione ed agli statuti delle istituzioni stesse.

Molto più analitico, per quanto riguarda l'indicazione dei criteri, appare l'art. 17 delle norme di attuazione della Sardegna approvate con D.P.R. n. 348 del 1979.

Tale art. 17 - che nella fattispecie individuava le I.P.A.B. escluse dal trasferimento ai Comuni disposto, per quanto riguarda i servizi assistenziali, in via generale dal precedente art. 16 delle medesime norme di attuazione - elenca tre categorie di enti:

1) quelli a struttura associativa.

Si considerano a struttura associativa le istituzioni che:

- siano state costituite da privati;
- siano amministrate da soci, i quali devono eleggere almeno la metà dei componenti dell'organo

discordanze tra normativa regionale di ordinamento ed esercizio delle proprie competenze da parte delle due Province.

4. Che la forma prescelta sia quella della legge o quella dell'atto amministrativo, l'individuazione dei criteri in base ai quali consentire la riprivatizzazione delle I.P.A.B. che ne abbiano interesse e requisiti costituisce, evidentemente la conseguenza operativa più rilevante e complessa derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 396.

La Corte, come si è visto, ha genericamente indicato, qualificandoli quali punti di riferimento, l'art. 17 delle norme di attuazione della Sardegna approvate con D.P.R. n. 348 del 1979 e l'art. 30 della legge regionale della Sicilia n. 22 del 1986.

Tali norme, secondo la Corte Costituzionale, richiamano principi di carattere generale che possono essere applicati anche dalle altre Regioni, in attesa dell'auspicata legge nazionale di riforma del settore dell'assistenza.

A dire il vero, non pare che l'indicazione della Corte possa ritenersi risolutiva: da un lato perché pone sullo stesso piano, quali rispondenti a principi generali, due disposizioni alquanto differenti nel contenuto, come si vedrà più oltre; dall'altro lato perché non accenna minimamente al grado di vincolo che le norme richiamate devono presentare e cioè non dice se e di quanto le altre Regioni si possono discostare dai criteri posti dalla legge regionale siciliana e dalla norme di attuazione sarde.

Tali norme, si diceva, sono molto dissimili tra loro. L'articolo 30 della legge regionale della Regione Sicilia

deliberante;

- esplicino la propria attività prevalentemente sulla base di prestazioni volontarie e con i mezzi di soci;
- abbiano un patrimonio formato prevalentemente con il contributo dei soci.

E' da sottolineare che i suddetti requisiti devono essere presenti tutti e contemporaneamente.

- 2) Quelli promossi ed amministrati da privati ed operanti prevalentemente con mezzi privati.

Tale categoria comprende sia associazioni che fondazioni ed in esse rientrano gli enti per i quali si verificano congiuntamente le seguenti condizioni:

- l'atto costitutivo e le tavole di fondazione siano state poste in essere da privati;
- almeno la metà dei componenti l'organo deliberante, tra i quali deve essere scelto il presidente, siano eletti da privati;
- il patrimonio risulti formato da atti di liberalità di privati, che il funzionamento sia avvenuto nel quinquennio precedente il 1979 con mezzi patrimoniali e finanziari prevalentemente privati, che nel quinquennio medesimo i finanziamenti pubblici non siano stati in ogni caso superiori al dieci per cento delle entrate complessive dell'ente, nè le rette a carico di pubbliche amministrazioni siano state superiori alla metà delle entrate stesse.

- 3) Quelli di ispirazione religiosa.

Sono tali le istituzioni le quali, sempre congiuntamente:

- abbiano un'attività con indirizzi e finalità religiose;
- siano collegate con confessioni mediante la designazione di ministri di culto negli organi deliberanti e si avvalgano prevalentemente della collaborazione di personale religioso per l'erogazione del servizio prestato.

Si può sostenere che le categorie di enti individuate dalle norme di attuazione della Sardegna siano a ragion veduta ritenute dalla Corte Costituzionale come rispondenti a principi di carattere generale: se non altro in quanto ripetono testualmente quelle ricomprese nel d.l. 19 giugno 1979, n. 20, (cosiddetto decreto Andreotti) mai convertito in legge, con il quale, nel disciplinare la soppressione ed il trasferimento ai Comuni delle I.P.A.B. infraregionali, si erano indicate quelle che potevano rimanere in vita.

Tuttavia, alla luce delle finalità che la stessa Corte intende perseguire con la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Crispi, è necessario domandarsi se i suddetti criteri non debbano essere sottoposti a revisione e se non sia opportuno che le istituzioni che possono ottenere il riconoscimento come enti privati vengano individuate sulla base di requisiti meno restrittivi e meno rigidi.

Si pensi, per fare un esempio, al limite del dieci per cento delle entrate posto dal decreto Andreotti per i contributi pubblici: a meno di voler considerare separate le contribuzioni erogate per i servizi resi da quelle devolute all'istituzione in quanto tale, un requisito del genere pare poter vanificare, praticamente in toto, le prospettive di

---

privatizzazioni di I.P.A.B.

Non sembra in ogni caso che la presente relazione debba contenere, nel merito, indicazioni relative all'esclusione o meno di alcuni dei criteri sopra riportati o ipotizzarne altri di nuovi: si rinvia a tal fine alle conclusioni che saranno raggiunte a seguito del confronto delle opinioni dei colleghi dell'Osservatorio legislativo. Così come, in quella sede, sarà interessante valutare l'opportunità che tutte le Regioni adottino criteri uniformi ovvero che ciascuna possa differenziarsi, ed in quale misura, in considerazione di particolari realtà locali.

- dott. Giorgio Tanas -

