



## LE REGIONI E LE IPAB

RELAZIONE	pag. 1
SENTENZA n.396 del 1988	pag. 16
DPCM 16 febbraio 1990	pag. 23
RICORSI per CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE delle Regioni Emilia Romagna e Toscana	pag. 25
SENTENZA n.466 del 1990	pag. 33

FRANCESCA RICCIARELLI

Servizio legislativo e delle  
Commissioni consiliari

LE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA.

Lo scopo che questo lavoro si propone è quello di offrire una panoramica della legislazione e della giurisprudenza costituzionale concernenti le IPAB, al fine di poter valutare entro quale spazio le Regioni possono esercitare il loro potere legislativo.

La "legge Crispi" (L. 17.7.1890 n. 6962) rese forzatamente pubbliche tutte le istituzioni di beneficenza (il R.D. 30.12.1923 n. 2841 equiparò a questa disciplina anche le istituzioni di assistenza) sorte nel corso dei secoli per iniziativa privata.

Nonostante che le ragioni storico-culturali che furono alla base di una scelta siffatta erano il portato di un'epoca ormai completamente superata, l'avvento della Costituzione repubblicana non mise in discussione i principi ispiratori della "legge Crispi", anche se venne inserito l'art. 38, ultimo comma, che tutela la libertà dell'assistenza privata.

L'assistenza, infatti, rientra tra i fini dello Stato, ma non solo di esso; e non si esaurisce nell'attività posta in essere dai soggetti pubblici: l'ultimo comma dell'art. 38 Cost. esplicitamente tutela la libertà dell'intervento privato che non contrasta col carattere pubblico e collettivo dei fini assistenziali.

Proprio in virtù del disegno pluralista cui si è ispirata la costituzione è importante garantire libertà d'azione alle

iniziative assistenziali che traggono origine dai privati, siano essi enti o singoli.

In ragione del fatto che la "beneficenza pubblica" rientra nelle materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente, in uno studio preliminare sulle leggi cornice si definiva la suddetta materia come "ogni attività svolta da enti pubblici e comunque finanziata al fine di prestare assistenza ai non abbienti procurando loro le prestazioni necessarie ai loro bisogni vitali, educazione, istruzione, preparazione a professioni, arti o mestieri o in qualsiasi altro modo provvedendo al loro miglioramento morale ed economico".

Il decreto n. 8/72, rientrante tra quegli atti che attuarono un primo, e sommario, trasferimento di materie alle regioni, dà un'interpretazione molto restrittiva alla dizione "beneficenza pubblica", avallata tra l'altro dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139 del 1972, dove viene sottolineata la differenza tra "assistenza sociale" (I comma art. 38 Cost.) e "beneficenza pubblica".

La Corte sostenne che tutto ciò che è oggetto di previsione costituzionale nell'art. 38 è estraneo alla competenza delle regioni e spetta allo Stato: l'assistenza sociale riguarda quelle misure disposte a favore dei cittadini le quali si concretano in diritti soggettivi alle prestazioni, non più espressione di un'umanitarismo discrezionale; è certa e determinata sia l'esistenza che la misura delle prestazioni assistenziali e devono ricorrere le condizioni oggettive previamente indicate dalla legge. Secondo questo sistema, che è

quello della sicurezza sociale, lo Stato dovrebbe organizzare l'assistenza tenendo conto prima del bisogno e poi adeguando ad esso il bilancio statale o dell'ente pubblico.

L'assistenza realizzata per mezzo della beneficenza si basa, invece, sulla destinazione dei patrimoni a determinati intenti benefici ed è caratterizzata da contribuzioni volontarie: il bisogno sociale viene soddisfatto secondo la disponibilità dei fondi. Lo Stato può contribuire con sovvenzioni che quasi sempre non riescono ad adeguarsi al crescere delle domande e delle situazioni di emarginazione. Gli interventi sono discrezionali, facoltativi, e le aspettative degli assistiti non si possono configurare quali diritti soggettivi e anche quando alcune prestazioni sono previste come obbligatorie, restano discrezionali nella misura.

Il decreto n. 8, come del resto tutti i decreti delegati del 1972, utilizzando la tecnica cosiddetta del ritaglio, ingenerò una grande incertezza nel riparto delle attribuzioni, tale da contribuire a creare una situazione di paralisi: questa, da una parte innescava conflittualità, dall'altra costituiva per lo Stato un'alibi alle sue inadempienze e per le regioni motivo di scontento.

La L. 382/1975 ha riaperto il processo di trasferimento alle regioni; il DPR n. 616/77 ricomprende nel settore organico "sanità e servizi sociali" la beneficenza pubblica, che nell'art. 22 acquista un significato piuttosto ampio e generale, seguendo un'interpretazione certamente evolutiva della dizione contenuta nell'art. 117: l'articolo si riferisce non

solo all'assistenza sociale, ma anche al concetto più moderno di sicurezza sociale, indicando l'insieme dei servizi sociali attualmente prestati o da approntare in futuro.

Per quanto riguarda le IPAB è utile accennare ad alcune distinzioni presenti del DPR, da alcuni considerate addirittura in contrasto con il principio di uguaglianza. In primo luogo la procedura di trasferimento non è la medesima per tutte le IPAB, ma si distingue a seconda che siano IPAB operanti nell'ambito regionale e come tali soggette all'art. 25 del DPR n. 616 oppure quelle interregionali o nazionali previste dall'art. 113.

In secondo luogo per entrambe le suddette categorie è prevista una deroga al trasferimento per le IPAB che svolgono in modo precipuo attività inerenti alla sfera educativo-religiosa (art. 25, VI comma) (formula ripetuta in termini parzialmente diversi dalla tabella B richiamata dall'art. 113).

L'art. 113 si occupa delle IPAB nazionali e interregionali prevedendo una complessa procedura per il trasferimento alle Regioni delle medesime; gli artt. 114 e 115 disciplinano rispettivamente gli enti di assistenza a categorie prevedendo per questi un particolare regime, e gli enti (tra cui le IPAB) a struttura associativa, contemplando la possibilità di conversione in persone giuridiche private.

Delle IPAB infraregionali si occupa invece l'art. 25 al V comma che trasferisce ai comuni singoli o associati le loro funzioni, il loro personale e i loro beni.

Tale trasferimento dovrà avvenire sulla base e con le modalità della legge di riforma dell'assistenza pubblica di cui si prevede l'emanazione o, se quest'ultima mancasse, saranno le singole leggi regionali a dover disciplinare la materia.

Questa normativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 173 del 1981, con la motivazione che la legge delega (L. n. 382 del 1975) non attribuiva alcun potere in merito al legislatore delegato.

A giudizio della Corte "anticipare in sede di legislazione delegata, senza un puntuale sostegno nella legge di delega, principi così innovatori di riforma (tali da comportare l'eliminazione delle IPAB infraregionali) significa prendere una scorciatoia che la disciplina costituzionale della delegazione legislativa rende del tutto impraticabile".

Nell'ordinanza di rinvio era stata sottoposta alla Corte anche la questione di legittimità dell'art. 1 della "legge Crispi" in riferimento all'art. 38, ultimo comma, Cost.; la Corte ha ritenuto superfluo, stante l'accoglimento della censura di incostituzionalità dell'art. 25, V comma, per eccesso dalla delega, il controllo di legittimità sull'art. 1 della "legge Crispi".

La sentenza lascia intendere chiaramente la necessità di un'esplicita ridefinizione normativa, quale condizione preliminare (o contestuale) a qualunque trasferimento delle IPAB.

Come è stato giustamente osservato in dottrina, la Corte ha voluto mettere in mora il legislatore statale e, per esso, il Parlamento.

Alla luce di questa sentenza si presenta il problema pratico della sorte delle leggi regionali emanate da alcune regioni per attuare l'art. 25 DPR n. 616.

Di esse infatti non è stata dichiarata neppure l'illegittimità derivata. Si è sostenuto che, essendo venuto a mancare il loro presupposto, è verosimile che quelle leggi, seppure ancora formalmente vigenti, siano diventate inapplicabili per incompatibilità (sopravvenuta) con i principi delle leggi dello Stato.

Non risulta altresì chiaro il livello di incidenza della pronuncia di incostituzionalità sui trasferimenti già svolti, o in via di svolgimento. Per i primi il criterio generale è stato quello di mantenere fermi quei trasferimenti il cui decreto sia divenuto irrevocabile, mentre per gli altri è possibile resistere giudizialmente al proseguimento della procedura.

In conseguenza si sono create disparità di trattamento sia nell'ambito di una stessa regione, sia tra Regione e regione, situazione già disapprovata dalla sentenza n. 173 in quanto dà valore a circostanze "che non dovrebbero influire sulla concreta applicabilità del principio di uguaglianza alle persone giuridiche, comprese quelle pubbliche".

Dopo 7 anni dalla sentenza n. 173 si è potuta verificare la evidente difficoltà del Parlamento a varare una legislazione che, prendendo atto della mutata situazione, dettasse principi generali in materia e affrontasse uniformemente il problema della natura giuridica delle IPAB.

In questi anni alle argomentazioni logico-giuridiche che sono alla base delle richieste di superamento della disciplina della "legge Crispi", si è aggiunta una prassi che riconosce come persone giuridiche private gli enti assistenziali di nuova istituzione. La regione Emilia-Romagna ha disciplinato la materia nell'ambito della legge n. 35/87.

Il II comma dell'art. 4 prevede che: "Il riconoscimento della personalità giuridica è disposto previa valutazione dello scopo, degli elementi patrimoniali e personali e della idoneità della dotazione patrimoniale al perseguimento delle finalità statutarie"; come è evidente questa disciplina lascia alla Regione un certo margine di discrezionalità che invece, come si vedrà, è negato per quanto riguarda la trasformazione da persona giuridica pubblica in persona giuridica privata.

In questo quadro si inserisce la sentenza n. 396 del 1988 che ha affrontato la questione di illegittimità dell'art. 1 della "legge Crispi" in riferimento all'art. 38, u.c., della Costituzione.

La Corte ribadisce che "sono ormai venuti meno i presupposti che avevano presieduto, all'epoca della legge Crispi, al generalizzato regime di pubblicizzazione, oggi non più aderente alla mutata situazione dei tempi e alla evoluzione degli apparati pubblici, per l'avvenuta assunzione diretta da parte di questi di certe categorie di interessi la cui realizzazione era invece assicurata, nel sistema della legge del 1890, quasi esclusivamente dalla iniziativa dei privati, che veniva poi assoggettata al controllo pubblico per costituire un sistema



di "beneficenza legale" che altrimenti sarebbe mancata del tutto".

Nonostante questa considerazione la Corte non dichiara illegittimo l'articolo nella sua totalità, ma solo nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali ed infra-regionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata.

Alla base di questa pronuncia c'è una diversa considerazione degli enti già esistenti e di quelli di nuova istituzione.

In riferimento a questi ultimi la Corte prende atto della prassi cui si è accennato circa il superamento della "legge Crispi" ritenendo che questo modo d'agire è "diretta conseguenza del precetto costituzionale dell'art. 38 u.c., il quale, affermando la libertà dell'assistenza privata e conformando l'intero sistema costituzionale dell'assistenza ai principi pluralistici, sancisce il diritto dei privati di istituire liberamente enti di assistenza e, conseguentemente, quella di vedersi riconosciuta, per tali enti, una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura".

La Corte ritiene che questo sia sufficiente per esimerla dal dover dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 impugnato.

Rimane poco chiaro, a mio avviso, questa scelta di emettere soltanto una sentenza parziale, in quanto essendo la Corte d'accordo nel ritenere non più conforme a costituzione (al punto da legittimare una prassi applicativa contraria) il

sistema della "legge Crispi", non si capisce che cosa l'abbia trattenuta dal dichiararne l'illegittimità.

Per quanto invece riguarda gli enti già esistenti, una volta mutata la situazione nella quale operano, "non possono non essere assecondate le aspirazioni di quelle figure soggettive sorte nell'ambito della autonomia privata di vedersi riconosciuta l'originaria natura".

Questo riferimento all'originaria natura crea non pochi problemi interpretativi in quanto non è certo agevole verificare dopo tanti anni il regime al quale erano sottoposte le istituzioni successivamente pubblicizzate.

Meglio sarebbe stato, a mio avviso, richiedere, per la trasformazione da IPAB in persona giuridica privata, la sussistenza delle condizioni previste attualmente per l'esistenza di quest'ultima, evitando indagini su quella che era la loro natura quando sono sorte.

In ogni caso, secondo la sentenza n. 396/88 non può ulteriormente rimanere disattesa l'esigenza di adeguamento del sistema al principio costituzionale di libertà dell'assistenza privata.

La Corte, immaginando continuasse a mancare una normativa che disciplini compiutamente la materia dell'assistenza, comprese le ipotesi e i procedimenti per l'accertamento della natura privata delle IPAB, considera possibile realizzare quest'ultimo non solo perseguendo la via dell'accertamento giudiziale, ma anche quella della trasformazione amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia

l'amministrazione statale sia quella regionale in tema di persone giuridiche private.

Il Governo ha ritenuto di dare seguito alla sentenza della Corte impartendo una direttiva come previsto dall'art. 4 del DPR n. 616/77, per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, nel caso specifico dall'art. 14 del DPR medesimo.

Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno sollevato conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato il potere di dettare con proprie direttive i criteri per l'individuazione delle IPAB da trasformare in persone giuridiche di diritto privato.

A giudizio delle ricorrenti la direttiva impugnata non si riferisce a funzioni amministrative delegate (in relazione alle quali può essere esercitato il potere di direttiva) ma a funzioni amministrative facenti parte della materia trasferita, della assistenza e della beneficenza pubblica.

La Regione Emilia-Romagna sostiene che la procedura di "privatizzazione" delle IPAB per le quali ricorrano i presupposti consta di due momenti, entrambi necessari, ma distinti:

- il primo riguarda la valutazione delle caratteristiche specifiche delle IPAB al fine di verificare se sussistano ragioni che giustifichino il mantenimento delle istituzioni quali istituzioni pubbliche o invece esistano caratteristiche strutturali ed organizzative tali da poter richiedere la trasformazione in persone giuridiche private.

- Se la valutazione di cui al punto precedente ha concluso per la necessità (rectius: possibilità) della "privatizzazione", si pone il problema del riconoscimento dal punto di vista dell'ordinamento privatistico.

A parere della ricorrente questa seconda valutazione, e solo essa, è ciò che forma oggetto della delega di funzioni amministrative di cui all'art. 14 del DPR 616. La prima, invece, costituisce parte integrante della materia "beneficenza pubblica" attribuita alla competenza legislativa e amministrativa regionale.

Si attua perciò una scissione logica tra il momento dell'accertamento della natura giuridica e quello attributivo della personalità giuridica di diritto privato. Nel caso di specie, sostiene la regione Toscana, la direttiva, nel definire la procedura di accertamento della natura privata o pubblica di una IPAB, va oltre la precisazione e la disciplina delle funzioni relative all'accertamento della natura della personalità giuridica.

La definizione dei presupposti sostanziali per la definizione della natura pubblica o privata delle IPAB interferisce, quindi, illegittimamente nelle materie di competenza regionale sopra richiamate, vincolando e condizionando l'autonoma definizione, con legge regionale, delle procedure e dei presupposti sulla base dei quali effettuare gli accertamenti suggeriti dalla sentenza n. 396/88.

Inoltre, anche se si ammettesse che la direttiva in questione attenga a funzioni delegate, si tratterebbe comunque di una

delega cosiddetta traslativa, perché necessaria ai fini dell'esercizio delle funzioni trasferite (si veda sent. n. 559/1988) e di conseguenza lo Stato non potrebbe emanare direttive dettagliate e vincolanti, in quanto, in questo caso la limitazione delle competenze delegate finirebbe per "impedire o contraddire quell'esercizio organico che si è voluto garantire alle funzioni "proprie" delle regioni".

In subordine entrambe le Regioni sottolineano la violazione da parte della direttiva dei principi generali della legislazione statale in materia, stabiliti dal DPR n. 349/1979 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna) richiamato, peraltro, dalla sentenza n. 396/88. Entrare specificamente nelle differenze esula dalle finalità del presente lavoro, anche perché la Corte osserva che il testo citato era stato richiamato solo come utile punto di riferimento, un richiamo cioè da valere come guida per poter pervenire, in mancanza di un'apposita legge organica, alla ricognizione della natura privata dell'istituzione.

La Corte con la sentenza n. 466 del 1990 dichiara infondati entrambi i ricorsi sostenendo che "i tre caratteri (associativo, di istituzione promossa e amministrata da privati, e di ispirazione religiosa) presi in considerazione dalla direttiva impugnata attengono agli elementi costitutivi della nuova persona giuridica e non già alla materia della beneficenza pubblica" .

Non può perciò essere condivisa la tesi secondo cui l'art. 14 del DPR n. 616 riguarderebbe la sola fase della attribuzione della personalità giuridica di diritto privato: il fulcro della questione è nell'interpretazione da dare all'ampiezza delle suddette funzioni delegate, in altre parole che cosa si debba intendere per funzioni concernenti le persone giuridiche.

La Corte ritiene che la portata effettiva dell'art. 14 è tesa a determinare l'oggetto della delega "non tanto e non solo in riferimento alla fase del riconoscimento, bensì, più in generale, in relazione all'esercizio di tutte le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato"; il caso in questione, riguardante il mutamento della qualifica di alcune IPAB, rientra a pieno titolo nelle funzioni delegate, e la materia della beneficenza pubblica costituisce soltanto l'ambito di operatività.

All'obiezione che il Governo abbia emanato una direttiva eccessivamente puntuale, la Corte risponde, anche se non apertamente, che la regione non ha competenza in materia di diritto privato e che perciò, nel caso in questione, si è in presenza di una attività regionale di verifica della sussistenza di certi presupposti obiettivi e non implicante valutazioni discrezionali. A conferma di ciò è il dato testuale della direttiva: non viene detto possono essere riconosciute di natura privata ecc. bensì "sono riconosciute...".

La Corte inoltre contestualmente alla negazione che il governo abbia invaso la competenza regionale, afferma incidentalmente,

e a primo avviso inspiegabilmente, che quella in questione è una delega c.d. traslativa, che per sua natura pone invece precisi limiti alle direttive ex art. 4 DPR n. 616.

Se si parte dal principio che tutte le affermazioni della Corte seguono una logica ben precisa, bisogna cercare di dare un significato alla suddetta considerazione.

A mio parere può essere utile ricordare quanto ribadito dalla Corte nella sentenza n. 559/1988 sull'ammissibilità dei conflitti di attribuzione su atti che ineriscono a funzioni amministrative delegate; dopo aver sostenuto che appartengono alla competenza del giudice costituzionale unicamente quei conflitti nei quali si controverte di lesioni prodotte sulla sfera di competenze dello Stato o delle regioni, sempreché tale sfera risulti costituzionalmente garantita, afferma che affinché le funzioni delegate possano essere considerate parte integrante della sfera di competenze costituzionalmente garantita alle regioni c'è bisogno di un ulteriore e decisivo elemento: che le competenze delegate costituiscano una integrazione necessaria (tale è la caratteristica della delega traslativa) delle competenze "proprie", di modo che la lesione delle prime comporti anche una menomazione delle seconde.

Ho creduto opportuno fare questa digressione, per avallare una opinione, forse un po' "maliziosa" ma possibile, circa la definizione come traslativa della delega ex art. 14 DPR 616.

Poniamo che una regione nell'attuare la direttiva riconosca come persona giuridica privata una istituzione le cui finalità statutarie non si esauriscono nell'ambito di una sola regione

e che di conseguenza lo Stato sollevi conflitto di attribuzione.

La regione in mancanza di una precisa definizione della natura giuridica della delega ex art. 14 e visto l'orientamento della Corte che giudica inammissibili i conflitti attinenti a funzioni delegate tranne che si tratti di delega traslativa, avrebbe potuto chiedere la dichiarazione di tale inammissibilità.

La Corte perciò con la sentenza n. 466/90 ha voluto, tra l'altro, anticipatamente risolvere questa questione, forse anche invitare le regioni a non eccedere la loro competenza.

#### CONCLUSIONI

Un'"attività di verifica per sua natura vincolata": sono queste a parere della Corte le caratteristiche dell'attività regionale relative all'attribuzione in via amministrativa della qualifica privata alle IPAB che ne facciano richiesta.

E' di immediata intuizione che lo spazio per una legislazione regionale in materia sia molto ridotta e si possa concretare nel prevedere solo gli aspetti procedurali.

Inoltre, anche le regioni che decidessero di non legiferare sarebbero comunque "tenute ad osservare" (art. 4 DPR 616) la direttiva governativa la quale, sostiene la Corte, "ha ritenuto di stimolare l'esercizio del potere delegato da parte delle regioni".



---



---

N. 396

Sentenza 24 marzo-7 aprile 1988

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.**

**Assistenza e beneficenza - IPAB regionali e infraregionali - Sussistenza quali istituzioni con personalità di diritto privato - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale parziale.**

**(Legge 17 luglio 1890, n. 6972, art. 1).**

**(Cost., art. 38, ultimo comma).**

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

**Presidente:** dott. Francesco SAJA;

**Giudici:** prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 («Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza»), promosso con ordinanza emessa il 28 giugno 1985 dalla Corte d'Appello di Bologna nel procedimento civile vertente tra l'Opera Pia Ospizio S. Anna e il comune di Bologna ed altra, iscritta al n. 765 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9/prima serie speciale dell'anno 1986.

Visti gli atti di costituzione dell'Opera Pia Ospizio S. Anna, del comune di Bologna e della Regione Emilia Romagna nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avv. Edda Menzani per l'Opera Pia Ospizio S. Anna e l'Avvocato dello Stato Paolo D'Amico per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. — L'Opera Pia Ospizio S. Anna, richiesta dalla regione Emilia-Romagna di cancellarsi dal registro di cui all'articolo 33 cod. civ. nel presupposto della sua appartenenza alla sfera degli enti pubblici previsti dall'art. 1 legge 17 luglio 1890, n. 6972, (appartenenza che ne avrebbe comportato, ai sensi dell'art. 25 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la soppressione), adiva il Tribunale di Bologna per ottenere l'accertamento, in contraddittorio con il comune e la regione, della propria natura di ente privato.

In seguito all'impugnazione della sentenza di primo grado che respingeva la domanda attrice, la Corte d'Appello di Bologna, decidendo in via non definitiva sulla giurisdizione, osservava, nel merito, che la generalizzata pubblicizzazione degli istituti di assistenza e beneficenza, operata dalla legge 17 giugno 1890, n. 6972, non poteva essere posta in dubbio, e, con separata ordinanza, impugnava dinanzi a questa Corte l'art. 1 della predetta legge, ritenendolo in contrasto con l'art. 38 u.c., della Costituzione.

Sostiene il giudice *a quo* che la disposizione denunciata, riconducendo nella sfera di competenza pubblica tutta l'assistenza esercitata dagli enti riconosciuti, ha istituito nel settore un vero e proprio «monopolio pubblico», così comprimendo, in misura consistente, il principio che sancisce e tutela la libertà dell'assistenza privata. Inoltre, ogni indagine volta ad accertare le modalità di nascita e di vita dell'Opera pia appellante, nonché gli scopi, anche di natura etica e religiosa, da essa perseguiti, risulterebbe inutile, dal momento che la sua qualificazione pubblica discenderebbe in modo pacifico ed evidente dalla impugnata norma della legge Crispi, mentre, la paventata soppressione, conseguenza del previsto trasferimento delle funzioni e dei beni delle IPAB infraregionali ai comuni, non potrebbe più realizzarsi in seguito alla intervenuta declaratoria di incostituzionalità dell'art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

2. — Nel giudizio così promosso si è costituito il comune di Bologna chiedendo che la questione venisse dichiarata inammissibile per insufficiente motivazione sulla rilevanza. L'omissione — nell'ordinanza di rinvio — di ogni riferimento alla concreta fattispecie non consentirebbe, infatti, l'individuazione delle ragioni e dei termini per i quali la norma impugnata dovrebbe trovare applicazione nel giudizio *a quo*.

La questione, poi, sarebbe comunque irrilevante dal momento che la legge Crispi, anche se contrastante con l'invocato parametro costituzionale, resterebbe, ciò nondimeno, applicabile alle istituzioni sorte anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, che le trovò, secondo l'opinione di un'autorevole dottrina «viventi e operanti come enti pubblici». Al riguardo ritiene il comune che, non avendo l'opera pia impugnato una serie di atti amministrativi, ed in particolare il R.D. 9 settembre 1909, che (in applicazione dell'art. 1 della legge del 1890 e dei relativi regolamenti amministrativo e contabile del 1891) ne approvava il nuovo Statuto, la sua natura pubblica costituirebbe, ormai, uno *status* consolidato ed intangibile sul quale nessun effetto potrebbe spiegare un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata.

Nel merito, la parte osserva che la questione, già sollevata contestualmente e subordinatamente all'altra concernente il trasferimento delle IPAB ai comuni (art. 25 d.P.R. n. 616 del 1977), sarebbe stata ritenuta irrilevante da questa Corte (sent. n. 173 del 1981 e ord. n. 34 del 1982) nell'implicito presupposto che, se la situazione creata dalla legge Crispi non riesce ad evolvere verso processi di svuotamento e soppressione di tutte le IPAB, ciò significa che gli elementi privatistici in esse presenti sono garantiti e, quindi, anche il principio di cui all'art. 38 Cost. non risulta violato.

D'altro canto, considerando le ipotesi sottratte alla disciplina della legge, e cioè le eccezioni di cui all'art. 2, nonché le attività assistenziali svolte in forma individuale o con strutture facenti capo ad enti di fatto, appare inesatto affermare che la stessa abbia instaurato un «monopolio pubblico» dell'assistenza e beneficenza. La tesi, comunque, non risulterebbe sufficientemente suffragata dal dato del tutto estrinseco e formale della qualificazione pubblica degli enti; ed infatti, tutte le scelte concernenti la forma dell'istituzione, le specifiche finalità, la configurazione degli organi amministrativi e i criteri per la designazione dei rispettivi componenti, restano riservate all'autonomia privata, che si prolunga così anche al di là del momento genetico riflettendosi sulla vita dell'ente.

3. — La regione Emilia-Romagna, costituendosi, ha invece eccepito l'irrelevanza della questione, non essendo contestata nel giudizio *a quo* la possibilità, per l'opera pia, di trasformarsi in ente privato, quanto piuttosto il raggiungimento di tale trasformazione in modo indiretto, e cioè attraverso una sentenza che ne accerti ab origine la natura privata, quando invece sia lo statuto che il suo modo di operare ne dimostrerebbero incostituzionalmente la qualità di ipab.

Nel merito, la regione ha poi chiesto che la questione venisse dichiarata infondata in quanto la disposizione denunciata consentendo, secondo l'interpretazione datane dalla Cassazione e dalla giurisprudenza di merito, lo svolgimento di attività assistenziali anche da parte di persone giuridiche private, non imporrebbe affatto un «monopolio pubblico» nella materia.

4. — È intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione per omessa motivazione sulla rilevanza. Se il giudice *a quo*, infatti, prima di sollevare l'incidente di costituzionalità, avesse indagato sulle modalità di nascita e di vita dell'opera pia, avrebbe potuto acquisire elementi tali da far ritenere confermata o esclusa la pubblicità dell'ente anche a prescindere dal disposto della norma impugnata.

L'interveniente ha poi osservato che al tempo dei lavori dell'Assemblea Costituente, la pubblicità degli enti morali svolgenti attività di assistenza e beneficenza — tranne quelli elencati all'art. 2 della legge Crispi — era un dato di fatto ben conosciuto, e quindi non ignorato al momento in cui fu dettato l'art. 38. Pertanto, non essendoci elementi, in tal senso, contrari, si deve ritenere che la volontà dei costituenti non era quella di sconvolgere la materia in esame, riprivatizzando le istituzioni che la legge del 1890 aveva pubblicizzato, ma piuttosto di lasciare alla legge ordinaria il compito di disciplinare quella libertà garantita dall'art. 38 e per la quale, diversamente da quanto prevede il precedente art. 33 in materia di istruzione, non risulta affatto contemplata la possibilità di istituire enti privati.

Ad avviso dell'Avvocatura, infine, l'impossibilità di svolgere attività assistenziale nella forma organizzata della persona giuridica privata non violerebbe il principio della libertà di assistenza, trattandosi di una scelta discrezionalmente operata dal legislatore e giustificata dalla particolare delicatezza e importanza dell'attività svolta. Così come, allo stesso modo, il divieto posto alle persone fisiche e giuridiche (ad eccezione delle sole società per azioni) di esercitare le assicurazioni (art. 1883 cod. civ.), costituendo un limite intrinseco alla particolare natura della attività, non viola la libertà di iniziativa economica.

5. — Con memoria depositata nei termini l'Opera Pia Ospizio di S. Anna, precedentemente costituitasi, ha svolto le proprie deduzioni osservando anzitutto che la legge Crispi si preoccupò di rendere pubblico il fine assistenziale, trascurando però di verificare la natura giuridica degli enti da costituire in I.P.A.B., per i quali, l'assenza dell'obbligatorietà di conseguire il fine istituzionale, della costituzione per specifica iniziativa statale, nonché del godimento di una certa sfera di potestà pubbliche, dimostrerebbe la «forzatura» operata dalla legge del 1890 che derivò la pubblicità degli enti dalla mera pubblicizzazione dei loro fini.

Ha poi rilevato che soltanto l'eventuale caducazione della norma impugnata consentirebbe al giudice *a quo* un'indagine istruttoria sul carattere pubblico o privato dell'istituzione, il cui assoggettamento alla legge Crispi ed il relativo riconoscimento, di natura meramente dichiarativa, non ne avrebbero nella sostanza modificato la personalità di diritto privato.

Confutando la tesi dell'Avvocatura Generale, secondo cui l'attività assistenziale svolta dai privati incontrerebbe un limite nell'impossibilità di utilizzare a tal fine lo strumento della persona giuridica, la parte osserva che una tale interpretazione dell'art. 38 Cost., oltre che contrastare con i principi di cui agli artt. 3 e 18 dello stesso testo, sarebbe stata già respinta da questa Corte con sentenza n. 139 del 1972. D'altro canto, sostenere l'incostituzionalità della legge Crispi limitatamente agli enti sorti dopo l'entrata in vigore della Costituzione significherebbe riconoscere alla qualificazione autoritativa del soggetto una natura — di rapporto definito — che invece non ha. Trattandosi infatti di uno *status* personale, e quindi di una situazione ancora in atto da cui derivano diritti imprescrittibili, nessuna acquiescenza può essere riferita all'ente, in relazione alla sua natura pubblica o privata.

*Considerato in diritto*

1. — È sottoposta all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890 n. 6972 (c.d. legge Crispi) perchè esso, riconducendo nell'ambito degli enti pubblici tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza (IPAB), sarebbe in contrasto con l'art. 38, ultimo comma, Cost. che tutela la libertà dell'assistenza privata.

Ad avviso del giudice *a quo*, non può revocarsi in dubbio che, come riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza unanimi, la norma denunciata abbia prodotto una generalizzata pubblicizzazione delle Istituzioni predette, ciò discendendo dalla inequivoca intestazione della legge, dalla struttura e dalla disciplina ad esse imposta, dalla esplicita qualificazione loro attribuita.

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.

2. — Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato per pretesa mancanza di motivazione sulla rilevanza. Risulta invece che la questione è stata sollevata dall'ordinanza di rimessione, nel corso di un giudizio promosso da un'Istituzione di assistenza e beneficenza che aveva chiesto che venisse accertata la sua natura di ente privato. Detta Istituzione, il cui Statuto era stato approvato nel 1909, ai sensi della legge Crispi, si era iscritta successivamente, nel 1962, al registro delle persone giuridiche private previsto dall'art. 33 c.c.. Avendole, però, la Regione Emilia-Romagna richiesto la cancellazione da detto registro, nell'assunto del suo carattere di ente pubblico, l'Istituzione predetta aveva convenuto in giudizio il comune e la regione per far accertare la propria natura privata. Il Tribunale aveva respinto la domanda affermando il carattere pubblico dell'ente. In sede di appello, il giudice di secondo grado disattendeva, con sentenza parziale, una eccezione di difetto di giurisdizione, confermando in tale occasione la natura pubblica dell'Istituzione, in quanto riconosciuta ai sensi della legge Crispi, ma, proprio partendo da questa premessa, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge stessa, sostenendo la rilevanza della questione, nell'assunto che dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di detta norma, avrebbe potuto trovare ingresso la domanda dell'ente di far accertare la propria natura privata.

Risulta così assolto l'obbligo di motivazione sulla rilevanza.

3. — Deve essere parimenti disattesa l'altra eccezione di inammissibilità per irrilevanza, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, dal comune di Bologna e dall'interveniente Presidenza del Consiglio dei Ministri, con prospettazioni formalmente diverse ma sostanzialmente analoghe, nell'assunto che l'invocato parametro costituzionale non sarebbe applicabile alle istituzioni sorte anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, che le aveva trovate in vita come enti pubblici ed in particolare, relativamente al caso di specie, che, non avendo l'ente impugnato all'epoca il decreto del 1909, il quale ne aveva approvato lo Statuto ai sensi della legge del 1890, la sua natura pubblica non potrebbe più essere messa in discussione.

In proposito va osservato che questo profilo rappresenta proprio l'oggetto principale del presente giudizio di legittimità costituzionale, avendo il giudice *a quo* investito questa Corte appunto del problema volto a stabilire se la legge del 1890 n. 6872, che qualificava come pubblici tutti gli enti aventi finalità di assistenza e beneficenza, per il solo fatto di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, sia divenuta incompatibile con l'art. 38, ultimo comma, Cost., che sancisce il principio della libertà dell'assistenza privata. Va perciò rilevato che se, come è stato anche prospettato da alcune delle parti costituite, e come sarà ancora ricordato in prosieguo, si starebbe ora determinando un orientamento nel senso che enti aventi dette finalità, possano, dopo l'avvento della Costituzione, essere riconosciuti come persone giuridiche private, ciò non elide la rilevanza della questione di legittimità dell'art. 1 della legge del 1890. Difatti, vigendo questa legge, la qualificazione pubblica di tali enti costituiva una conseguenza necessitata dal riconoscimento della personalità giuridica, anche se essi presentassero, per il resto, tutti i requisiti che avrebbero loro consentito di essere riconosciute come persone giuridiche private, se non fosse stata vigente la norma impugnata.

Nè può essere condiviso l'assunto secondo cui, trattandosi di una istituzione riconosciuta in precedenza, diverrebbe irrilevante la richiesta dichiarazione di illegittimità della norma censurata, per non essere stato impugnato, all'epoca, il decreto di riconoscimento come persona giuridica pubblica. L'assunto si risolve in una evidente petizione di principio, ove si consideri che, all'epoca in cui l'ente aveva ottenuto il riconoscimento come pubblico, il relativo decreto era legittimo perchè conforme alla legge allora vigente proprio per effetto della eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di questa, venendo meno il denunciato monopolio pubblico di questo tipo di enti, diverrebbe possibile — come appunto si auspica nella ordinanza di rimessione — accertare, nelle opportune sedi giudiziarie o amministrative, il possesso di requisiti tali che consentano loro di continuare a sussistere come persone giuridiche di diritto privato.

Ciò comunque non senza considerare, quanto al caso di specie, che proprio il decreto reale del 1909, che (analogamente a tutti i simili decreti di riconoscimento) aveva approvato il nuovo Statuto dell'ente, non contiene una espressa attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico, derivando tale qualificazione come effetto naturale del riconoscimento, e cioè come diretta conseguenza della legge del 1890 n. 6972. Per queste ragioni la caducazione dell'art. 1 della legge stessa, da cui direttamente discende la qualificazione pubblica dell'ente, necessitata in base a detta legge per il solo fatto che esso ha finalità di assistenza e beneficenza, farebbe automaticamente riemergere la possibilità di escludere il permanere di tale effetto, ove dovesse essere riconosciuto, nelle competenti sedi, che sussistano i requisiti per una qualificazione privatistica dell'ente.

D'altronde, spetta soltanto al giudice *a quo* stabilire la portata dei suoi poteri a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma che, altrimenti, esso avrebbe dovuto applicare. Ebbene nell'ordinanza di rimessione, come si è già avuto modo di rilevare, si è affermato che, ove la norma denunciata dovesse essere dichiarata illegittima, ciò consentirebbe di esaminare la domanda giudiziale volta a far accertare la natura privata dell'ente che ha promosso il giudizio. Questa sola circostanza è sufficiente a far disattendere la dedotta eccezione di inammissibilità, perchè è preclusa a questa Corte la possibilità di contraddire il giudizio sulla rilevanza formulato dal giudice *a quo*, ove esso risulti, come nella specie, plausibile.

4. — Nel merito la questione è fondata.

Sembra opportuno premettere che la Corte è stata già investita dalla medesima questione nel giudizio definito con la sentenza n. 173 del 1981, nella quale il suo esame era però rimasto, per espressa affermazione in questo senso, assorbito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Tuttavia, già in tale occasione la Corte aveva avuto modo di rilevare che la legge del 1890, n. 6972, avendo disciplinato una serie di istituzioni aventi uno «spessore storico» del tutto peculiare, era ispirata a due principi fondamentali, quali il rispetto della volontà dei fondatori e i controlli giustificati dal fine pubblico dell'attività svolta in situazione di autonomia.

Questa posizione ambivalente di dette istituzioni è stata ancora più di recente messa in evidenza nella sentenza n. 195 del 1987, in cui si è rilevato come il loro regime giuridico sia caratterizzato dall'intrecciarsi di una disciplina pubblicistica in funzione di controllo, con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto agli altri enti pubblici.

In presenza di tali peculiarità devesi convenire con quella dottrina che parla di una assoluta tipicità di questi particolari enti pubblici, in cui convivono forti poteri di vigilanza e tutela pubblica con un ruolo ineliminabile e spesso decisivo della volontà dei privati, siano essi i fondatori, gli amministratori o la base associativa. Esse quindi sono istituzioni pubbliche che, non solo in riferimento alla situazione precedente alla legge del 1890, ma anche per le successive iniziative assistenziali, sono per lo più il prodotto del riconoscimento di iniziative private, sia *inter vivos* che *mortis causa*.

La scelta operata dalla legge Crispi, come è stato ben messo in evidenza dalla dottrina, non fu una vera e propria pubblicizzazione del settore della beneficenza e poi (per effetto del d.P.R. n. 2841 del 1923) della assistenza, ma la creazione progressiva di strumenti statali di «beneficenza legale» e la predisposizione di forme di controllo e di disciplina uniforme, nella beneficenza di origine privata.

Così ancora la dottrina, commentando il sistema della legge del 1890 nell'immediatezza della sua emanazione, aveva posto in evidenza come l'assunzione, da parte di dette istituzioni, della personalità giuridica, che non poteva non essere pubblica, era finalizzata allo scopo «di mettere il Governo in grado di assicurare che la personalità giuridica della nuova istituzione ... non solo è realmente di beneficenza ... ma che inoltre contribuisce alla soddisfazione di un interesse pubblico armonizzante con l'indirizzo generale della beneficenza».

Il rafforzamento dell'obbligo di riconoscimento come persona giuridica pubblica di ogni istituzione di origine privata, finalizzata alla beneficenza, anche se strutturata in forma minima, era garantita dall'art. 103 della legge in parola, che sanciva la nullità delle disposizioni o convenzioni dirette a sottrarre alla tutela o alla vigilanza delle pubbliche autorità le istituzioni di beneficenza, nonché successivamente dall'art. 26 del d.P.R. del 1923 n. 2841, che attribuiva al prefetto il potere di promuovere di ufficio la fondazione di nuove istituzioni. Disposizione quest'ultima che è stata esattamente indicata come ulteriore strumento volto a trasferire all'area degli enti pubblici tutte le strutture di beneficenza e di assistenza che potessero sfuggire alla pubblicizzazione.

Da ciò l'esclusione dalla possibilità che, nell'area dell'assistenza e beneficenza, esistano fondazioni ed associazioni dotate di personalità giuridica privata.

5. — Gli aspetti testè evidenziati e l'esame delle modalità di applicazione della legge Crispi nella sua evoluzione portano a concludere che nel tempo sono finite per essere ad essa assoggettate non solo enti che, in quanto erogatori di servizi pubblici, avrebbero potuto, aspirare a pieno titolo alla qualificazione di enti pubblici, anche se non fosse stato sancito il monopolio ora messo in discussione ma pure «organizzazioni espressive dell'autonomia dei privati che hanno conservato caratteri propri dell'organizzazione civile anche dopo la loro formale pubblicizzazione».

Una prima rottura del sistema monolitico così descritto è derivata dalla legge del 1968 n. 195 che, in una prospettiva di progressivo avvicinamento (conclusosi nel 1978 con la legge di riforma sanitaria n. 833) al sistema di sicurezza sociale, ha sottratto alla disciplina della legge del 1890 le istituzioni sorte, soprattutto ad iniziativa di privati, per l'assistenza ospedaliera.

Le istituzioni preesistenti sono state perciò assorbite negli enti ospedalieri, determinandosi così vari effetti e cioè, da un canto, quello della impossibilità per le istituzioni aventi finalità ospedaliere di essere riconosciute come I.P.A.B. (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, perchè questo settore dell'assistenza ospedaliera non era ormai più compreso, da quel momento, nel sistema delle I.P.A.B.

Invece, ancorché l'art. 38, u.c., Cost., tuteli ormai la libertà dell'assistenza privata, è rimasta immutata fino ad oggi la situazione delle istituzioni che, sorte per iniziativa privata, svolgono altre svariate forme di beneficenza e di assistenza, diverse da quella ospedaliera.

Mentre per le istituzioni a carattere interregionale, il loro assetto è stato definito con la disciplina dettata dagli articoli 113 e seg. del d.P.R. n. 616 del 1977, quelle a carattere regionale e infraregionale sono tuttora assoggettate al regime della legge del 1890, anche se, nonostante la loro formale pubblicizzazione, necessitata dalla previsione generalizzante dell'art. 1 di detta legge, esse abbiano requisiti tali da poter continuare ad esistere come persone giuridiche private. E ciò perchè, da un lato, i fini di esse non sono per loro natura esclusivi delle strutture pubbliche, e dall'altro perchè lo Stato e gli altri enti pubblici, ove ritengano di dover realizzare certi fini di assistenza e beneficenza, ben potrebbero ormai farlo attraverso proprie strutture, come è già in larga parte avvenuto.

Sono, quindi, venuti ormai meno i presupposti che avevano presieduto, all'epoca della legge Crispi, al generalizzato regime di pubblicizzazione, oggi non più aderente alla mutata situazione dei tempi ed alla evoluzione degli apparati pubblici, per l'avvenuta assunzione diretta da parte di questi di certe categorie di interessi, la cui realizzazione era invece assicurata, nel sistema della legge del 1890, quasi esclusivamente dalla iniziativa dei privati, che veniva poi assoggettata al controllo pubblico per costituire un sistema di «beneficenza legale», che altrimenti sarebbe mancata del tutto.

Una volta mutata tale situazione, non possono ormai non essere assecondate le aspirazioni di quelle figure soggettive sorte nell'ambito dell'autonomia privata, di vedersi riconosciuta l'originaria natura.

Questa esigenza è imposta dal principio pluralistico che ispira nel suo complesso la Costituzione repubblicana e che, nel campo della assistenza, è garantito, quanto alle iniziative private, dall'ultimo comma dell'art. 38, rispetto al quale è divenuto ormai incompatibile il monopolio pubblico delle istituzioni relative.

6. — Le considerazioni che precedono denotano, perciò, il contrasto con la norma costituzionale citata, dell'art. 1 della legge del 1890, che invece continua ad esigere, — pur essendo superata la situazione sociale e l'assetto delle strutture dello Stato che avevano ispirato la legge stessa — un sistema di pubblicizzazione generalizzato, esteso a tutte le iniziative originate dall'autonomia privata.

Queste perciò ben potrebbero essere restituite all'ambito privato ove fosse constatata la presenza di requisiti propri di una persona giuridica privata.

7. — Per quel che riguarda gli enti di nuova istituzione, non può non prendersi atto di quanto già riferito in precedenza, e che è stato posto in luce sia in dottrina che negli scritti difensivi, circa il già avvenuto superamento del regime di obbligatoria pubblicizzazione proprio della legge Crispi.

Questo superamento manifestatosi più di recente sia in sede amministrativa, sia in sede di controllo, sia in sede giurisdizionale, afferma il principio che enti di nuova istituzione, aventi finalità di assistenza e di beneficenza, possano essere riconosciuti come persone giuridiche private: un principio che è la diretta conseguenza del precetto costituzionale dell'art. 38, u.c., Cost., il quale, affermando la libertà dell'assistenza privata e conformando l'intero sistema costituzionale dell'assistenza ai principi pluralistici, sancisce il diritto dei privati di istituire liberamente enti di assistenza e, conseguenzialmente, quello di vedersi riconosciuta, per tali enti, una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura.

Per effetto della Costituzione, si è perciò già realizzata un'inversione di tendenza, nel senso del superamento del principio di pubblicizzazione generalizzata per realizzare quel sistema di «pluralismo delle istituzioni in relazione alla possibilità di pluralismo nelle istituzioni», auspicato dalla già richiamata sentenza n. 173 del 1981, che le interpretazioni e le prassi applicative prima ricordate, hanno puntualmente colto.

Ciò basta per esimere questa Corte dal dover dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata con riferimento alle nuove istituzioni di assistenza, relativamente alle quali, in base all'indicata inversione di tendenza, è già possibile il loro riconoscimento come enti privati.

Per le istituzioni preesistenti, invece, la cui pubblicizzazione non sia aderente alle caratteristiche dell'ente, la loro riprivatizzazione, garantita dall'art. 38, u.c., Cost. è possibile solo a seguito della dichiarazione di illegittimità della norma denunciata, che afferma l'opposto principio.

8. — La Corte non può comunque non sottolineare come, nonostante il lungo tempo trascorso, sia rimasto irrealizzato l'auspicio che, nella già richiamata sentenza n. 173 del 1981, era stato formulato, sia pure in forma indiretta, circa l'esigenza di un intervento legislativo di carattere generale che prendesse atto del superamento del regime della legge n. 6972 del 1890. Di un intervento cioè che avrebbe dovuto riconsiderare i principi fondamentali che avevano ispirato, all'epoca, il regime di pubblicizzazione generalizzato nel campo della assistenza e riflettere sulla pluralità di forme e di modi in cui l'attività assistenziale viene prestata, differenze queste che non erano state prese in considerazione dalla legge Crispi che aveva perseguito l'opposto disegno.

Essendo mancato fino ad oggi un intervento organico, non può ulteriormente rimanere disattesa l'esigenza di adeguamento del sistema al principio costituzionale di libertà dell'assistenza privata. Nè potrebbe costituire remora alla realizzazione di tale esigenza la considerazione della mancanza di una espressa disciplina alternativa che, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, possa consentire in concreto il rientro delle istituzioni preesistenti, che ne presentino i requisiti, nella categoria dei soggetti privati, cui per loro natura sarebbero fin dalle origini dovute appartenere, ove non fosse diversamente stato imposto dalla pubblicizzazione generalizzatrice della legge del 1890.

Al riguardo sembra sufficiente considerare che, anche in mancanza di una apposita normativa che disciplini le ipotesi ed i procedimenti per l'accertamento della natura privata delle I.P.A.B., la possibilità di realizzare in concreto le finalità auspiccate dell'ordinanza di rimessione sarebbero offerte, non solo perseguendo la via dell'accertamento giudiziale, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ma anche la via della trasformazione in via amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale che quella regionale in tema di riconoscimento, trasformazione ed estinzione delle persone giuridiche private.

Al riguardo potrebbe costituire utile punto di riferimento, in quanto esprime principi generali insiti nell'ordinamento, l'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) il quale indica una serie di caratteristiche e di presupposti come idonei a consentire la trasformazione in persone giuridiche private, di enti già in precedenza appartenenti alla categoria della IPAB, sottraendoli così alla soppressione prevista per le istituzioni aventi natura di enti pubblici veri e propri.

Altro esempio normativo da assumere in proposito come punto di riferimento, in quanto anche esso espressione di principi generali, può essere considerato l'art. 30 della legge regionale siciliana n. 22 del 1986 il quale prevede che «le istituzioni in atto qualificate quali IPAB per atto positivo di riconoscimento o per possesso di Stato, che, avuto riguardo alle disposizioni della legge fondamentale sulle opere pie 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modifiche, agli atti di fondazione ed agli statuti delle istituzioni medesime, nonché ai criteri selettivi da determinare con le procedure di cui al successivo comma, per prevalenza di elementi essenziali sono classificabili quali enti privati, sono incluse dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, in apposito elenco ai fini del riconoscimento ai sensi dell'art. 12 del Codice civile».

Gli esempi normativi richiamati, a parte le indicazioni procedurali, che potrebbero valere solo per le Regioni cui esse si riferiscono, costituiscono per il resto un significativo superamento della legge n. 6872 del 1890, con l'indicazione di principi e criteri che, ove dovesse ancora mancare una apposita normativa che disciplini compiutamente la materia dell'assistenza, in conformità ai principi costituzionali, possono essere considerati utili punti di riferimento, per far conseguire nelle competenti sedi giudiziarie o amministrative, la qualificazione privatistica a quelle IPAB che dovessero mostrarsi interessate a tale diverso riconoscimento, fino ad oggi impedito dalla vigenza della norma di cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 («Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza») nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

*Il Presidente: SAJA*

*Il redattore: CAIANIELLO*

*Il cancelliere: MINELLI*

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1988.

*Il direttore della cancelleria: MINELLI*

**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI 16 febbraio 1990.**

**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 PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 396 del 7 aprile 1988 che ha dichiarata la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 38 della Costituzione, dell'art. 1 della legge 17 luglio 1990, n. 6972, recante norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali ed infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tutti i requisiti di una istituzione privata;

Ritenuto, peraltro, che nella predetta sentenza la Corte costituzionale ha espressamente osservato che, pur in mancanza di una apposita normativa, appare possibile procedere all'accertamento della sussistenza dei requisiti di istituzione privata delle IPAB regionali ed infraregionali seguendo la via amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale che quella regionale in tema di riconoscimento, trasformazione ed estinzione delle persone giuridiche private;

Ritenuto, altresì, che con l'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si è provveduto a delegare alle regioni le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato, concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 del codice civile, che operino, tra l'altro, nella materia dell'assistenza e della beneficenza pubblica e le cui finalità statutarie si esauriscano nell'ambito delle regioni, sicché le autorità competenti all'accertamento, a domanda, della natura privata delle IPAB regionali ed infraregionali devono essere identificate nelle regioni;

Ritenuta, l'opportunità, in esito alla sentenza della Corte costituzionale n. 396 del 7 aprile 1988, di impartire le necessarie direttive, ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, tramite i commissari di Governo, per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto



privato dalle IPAB regionali ed infraregionali che ne facciano richiesta, anche allo scopo di garantire ed assicurare la necessaria uniformità sull'intero territorio nazionale dell'esercizio delle funzioni delegate ed anche in considerazione della rilevanza degli interessi costituzionali coinvolti;

Considerato, altresì, che con la sentenza sopra ricordata, la Corte costituzionale ha pure indicato nell'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348, recante norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna, e nell'art. 30 della legge regionale siciliana n. 22 del 1986, i referenti normativi da assumere come utile punto di riferimento, in quanto espressivi di principi generali dell'ordinamento, al fine di valutare la sussistenza nelle IPAB regionali ed infraregionali dei requisiti che consentano alle stesse di conseguire il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato;

Visto l'art. 5, comma 1, lettera f), della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visti gli articoli 4, terzo comma, 12 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

Visto l'art. 2, comma 3, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 16 febbraio 1990;

Sulla proposta del Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali;

Decreta:

Art. 1.

1. Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale che chiedano alle regioni, nell'ambito delle quali svolgono le proprie finalità istituzionali, il riconoscimento della loro personalità giuridica di diritto privato, presenteranno apposita domanda secondo le forme ed i modi di cui all'art. 2 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

2. Ai fini dell'esame delle domande di cui al comma 1 le regioni provvederanno secondo gli ordinari procedimenti previsti per il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, curando, peraltro, una tempestiva effettuazione dei medesimi.

3. Sono riconosciute di natura privata quelle istituzioni che continuano a perseguire le proprie finalità nell'ambito dell'assistenza, in ordine alle quali sia alternativamente accertato:

- a) il carattere associativo;
- b) il carattere di istituzione promossa ed amministrata da privati;
- c) l'ispirazione religiosa.

4. Ai fini del riconoscimento di cui al comma 3 sono considerate istituzioni a carattere associativo quelle per le quali ricorrano congiuntamente i seguenti elementi:

- a) costituzione dell'ente per iniziativa volontaria dei soci o di promotori privati;

b) esistenza di disposizioni statutarie che attribuiscono ai soci un ruolo qualificante nel governo e nell'amministrazione dell'ente, nel senso che i soci provvedano alla elezione di una quota significativa dei componenti dell'organo collegiale deliberante;

c) esplicitazione dell'attività dell'ente anche sulla base delle prestazioni volontarie dei soci.

5. Ai fini del riconoscimento di cui al comma 3, sono considerate istituzioni promosse ed amministrare da privati quelle per le quali ricorrano congiuntamente i seguenti elementi:

a) atto costitutivo o tavola di fondazione posti in essere da privati;

b) esistenza di disposizioni statutarie che prescrivano la designazione da parte di associazioni o di soggetti privati di una quota significativa dei componenti dell'organo deliberante;

c) che il patrimonio risulti prevalentemente costituito da beni risultanti dalla dotazione originaria o dagli incrementi e trasformazioni della stessa ovvero da beni conseguiti in forza dello svolgimento dell'attività istituzionale.

6. Ai fini del riconoscimento di cui al comma 3 sono considerate istituzioni di ispirazione religiosa quelle per le quali ricorrano congiuntamente i seguenti elementi:

a) attività istituzionale che persegua indirizzi religiosi o comunque inquadri l'opera di beneficenza ed assistenza nell'ambito di una più generale finalità religiosa;

b) collegamento dell'istituzione ad una confessione religiosa, realizzato per il tramite della designazione, prevista da disposizioni statutarie, di ministri del culto, di appartenenti ad istituti religiosi, di rappresentanti di attività o di associazioni religiose ovvero attraverso la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio.

7. Ai fini del riconoscimento della natura privata, sono comunque considerate di ispirazione religiosa le IPAB per le quali sia stato riconosciuto, ai sensi dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, lo svolgimento in modo precipuo di attività inerenti alla sfera educativo-religiosa.

8. Non sono, comunque, considerate di natura privata le istituzioni di beneficenza ed assistenza, già amministrare dagli enti comunali di assistenza od in questi concentrati.

Roma, addì 16 febbraio 1990

*Il Presidente del Consiglio dei Ministri*  
ANDREOTTI

*Il Ministro per gli affari regionali  
ed i problemi istituzionali*  
MACCANICO

90A0079

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 23 aprile 1990*

(della regione Emilia-Romagna)

**Assistenza e beneficenza - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 23 febbraio 1990) - Criteri direttivi per l'individuazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza da trasformare in persone giuridiche di diritto privato - Asserita violazione della competenza regionale in materia di assistenza e beneficenza per l'emanazione di direttive vincolanti in materia propria della regione, residuando la competenza dello Stato soltanto per l'atto formale del riconoscimento giuridico di cui all'art. 12 del c.c. - Richiamo alla sentenza della Corte n. 396/1988.**

(D.P.C.M. 16 febbraio 1990).

(Cost., artt. 117, 118 e 121, ultimo comma).

Ricorso per conflitto di attribuzioni della regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1479 del 3 aprile 1990, rappresentata e difesa, come da mandato a margine, dall'avv. Giandomenico Falconi di Padova, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi di Roma, via Confalonieri, 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 117, comma primo, e 118, comma primo, della Costituzione, nonché dell'art. 121, ultimo comma, della Costituzione il potere di dettare con proprie direttive i criteri per l'individuazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza da trasformare in persone giuridiche di diritto privato, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 23 febbraio 1990, nonché per l'annullamento dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990, per violazione degli stessi articoli della Costituzione, nonché dell'art. 3, comma primo, della Costituzione, nella parte in cui esso detta i criteri per la individuazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che possono essere trasformate in persone giuridiche di diritto privato

## FAITTO

Con la sentenza n. 396/1988 codesta Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, nella parte in cui non ammette che le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) regionali possano continuare a sussistere con personalità giuridica di diritto privato, quando abbiano tuttora i requisiti di una istituzione privata.

In particolare, la Corte ha ricordato che, a seguito di detta sentenza, la trasformazione può anche conseguire in via amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale che quella regionale in tema di riconoscimento delle persone giuridiche private.

Quanto al problema della distinzione delle istituzioni che, per le loro caratteristiche, debbono rimanere pubbliche da quelle che possono essere riconosciute come private, la Corte costituzionale ha affermato che possono essere utilizzati, in quanto espressione di principi generali, in primo luogo i criteri enunciati dall'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna), in secondo luogo i criteri enunciati dall'art. 30 della l.r. siciliana n. 22/1986: discipline entrambe relative ai criteri ed alle procedure di classificazione delle IPAB pubbliche, e di trasformazione in istituzioni private.

In questa situazione, è stato emanato il d.P.C.M. 16 febbraio 1990, contenente «Direttiva alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) a carattere regionale ed infra-regionale», qui impugnato come illegittimo e lesivo dell'autonomia costituzionale delle regioni, ed in particolare della ricorrente regione Emilia-Romagna, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. — Emanazione di direttive vincolanti statali relative a materia non delegata ma propria della regione, in violazione degli artt. 117, comma primo, 118, comma primo, e 121, comma terzo, della Costituzione.

Come detto in narrativa il d.P.C.M. 16 febbraio 1990 contiene «direttiva alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) a carattere regionale e infra-regionale».

Tale decreto individua il proprio fondamento con esplicito riferimento all'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sui poteri di direttiva (e di successiva eventuale sostituzione) spettanti allo Stato nelle materie delegate: e la materia delegata sarebbe nel nostro caso, il «riconoscimento» delle persone giuridiche private ai sensi dell'art. 12 del c.c., secondo quanto disposto art. 14 del d.P.R. n. 616/1977.

Ora, tale decreto solo nei primi due commi dell'art. 1 (ed unico) può dirsi contenere istruzioni o direttive nella predetta materia. Per vero, le «istruzioni» in essi contenute operano in sostanza un semplice rinvio alla disciplina del codice civile (riducendosi il comma 1 alla precisazione della necessità — peraltro ovvia — di «apposita domanda», il secondo comma al rinvio alle procedure ordinarie, con la sola aggiunta in ordine alla «tempestiva effettuazione» delle medesime), senza nessun elemento integrativo reale (ad esempio, in relazione alla valutazione del requisito della congruità del patrimonio rispetto allo scopo): riducendosi perciò a mero e pretestuoso prologo della disciplina che segue, avente tutt'altro oggetto. Rimane però che, per povere che siano le istruzioni contenute nel primo e secondo comma, dell'art. 1 del decreto impugnato, esse riguardano in effetti la materia delegata, e corrispondono perciò ad effettivi poteri statali.

Ben altrimenti deve dirsi per i seguenti commi da terzo all'ottavo, i quali non riguardano affatto la problematica della acquisizione della personalità giuridica mediante riconoscimento, oggetto della disciplina dell'art. 12 del c.c., bensì la problematica, del tutto distinta anche se collegata, della «sclassificazione» delle Istituzioni stesse quali IPAB, e della individuazione dei relativi criteri: criteri che ovviamente non possono che essere propri e specifici del settore di attività delle stesse IPAB.

Perciò tali criteri non attengono affatto alla materia «acquisizione della personalità giuridica mediante riconoscimento», ma alla materia beneficenza pubblica, già nel senso più stretto e originario dell'espressione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

In altre parole, la procedura di «privatizzazione» delle IPAB per le quali ricorrano i presupposti consta di due momenti, entrambi necessari ma distinti.

Il primo momento ha riguardo alla valutazione delle caratteristiche specifiche dell'IPAB, considerata nell'ambito dell'ordinamento proprio del settore assistenziale, così come tale ordinamento risulta anche in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 396/1988, al fine di verificare se sussistano o meno ragioni (o, più precisamente, caratteristiche strutturali ed organizzative) che giustificano il mantenimento dell'istituzione quale istituzione pubblica. Il primo problema, dunque, è se l'IPAB considerata debba o meno essere privatizzata: ed è evidente che tale problema non ha nulla a che vedere con il tema civilistico della concessione della personalità giuridica ad una entità collettiva, sulla base del riscontro dei necessari requisiti.

Qualora la prima valutazione abbia portato a concludere per la necessità della «privatizzazione» in base alle regole proprie dell'ordinamento di settore, si pone allora il problema del riconoscimento dal punto di vista dell'ordinamento privatistico, concernente i requisiti di scopo e di mezzi, nonché la conformità alla legge dell'organizzazione dell'istituzione, espressa nell'atto costitutivo e nello statuto.

Questa seconda valutazione, e solo essa — ovviamente con i provvedimenti conseguenti — è ciò che forma oggetto della delega di funzioni amministrative di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 616/1977. La prima, invece, costituisce parte integrante della materia beneficenza pubblica attribuita alla competenza legislativa ed amministrativa regionale dall'art. 117 della Costituzione.

D'altronde, tale inquadramento sistematico è confermato proprio dai testi richiamati dalla citata sentenza costituzionale n. 396/1988. Da una parte, infatti, il d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, disciplina i fenomeni in questione proprio al capo secondo, dedicato interamente al trasferimento ed all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza pubblica. Le regole ivi dettate, perciò, sono regole proprie della materia, assegnata per il resto alla potestà legislativa della regione nei limiti, come ricorda l'art. 18 dello stesso decreto n. 348/1979, dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato».

Analogamente, l'inquadramento della disciplina nel settore della beneficenza pubblica è altrettanto chiaro nella legge siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (pure richiamata dalla Corte costituzionale quale espressione dei principi generali in materia), dedicata interamente al riordino dei servizi e delle attività assistenziali. In particolare, in tale ultima legge è particolarmente chiara la netta separazione tra il procedimento di individuazione delle IPAB da privatizzare, disciplinato dalla stessa legge, ed il successivo procedimento di conferimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 del c.c., che la legge regionale ovviamente non disciplina. Infatti, a conclusione del primo le IPAB che «per prevalenza di elementi essenziali» siano da classificare come private sono incluse in «apposito elenco ai fini del riconoscimento ai sensi dell'art. 12 del codice civile».

Alla stregua di quanto considerato rientrano nella assistenza e beneficenza pubblica l'intero contenuto dei commi dal terzo all'ottavo dell'art. 1 dell'impugnato decreto, che contengono una normativa interamente parallela a quella dettata dal d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (benché, come sotto si dirà, in sostanziale violazione dei suoi principi ispiratori e dei suoi contenuti), riguardante i criteri di individuazione del carattere associativo (quarto comma), del carattere di istituzione promossa e amministrata da privati (quinto comma), dell'ispirazione religiosa (sesto e settimo comma), i casi di esclusione in ogni modo della natura privatistica (ottavo comma).

In effetti, si tratta in tutti i casi di valutazioni che pongono delicati problemi, i quali, possono essere risolti soltanto in relazione agli specifici caratteri dell'azione assistenziale esercitata e della relativa organizzazione, e che non hanno nulla a che vedere con l'esercizio generale della funzione amministrativa di attribuzione della personalità giuridica alle associazioni o fondazioni private che lo richiedano, di cui all'art. 12 del c.c. e, ai fini della delega alle Regioni, all'art. 14 del d.P.R. n. 616/1977.

Risulta perciò evidente che la direttiva qui impugnata non si riferisce a funzioni amministrative delegate, ma a funzioni amministrative facenti parte della materia assistenza e beneficenza pubblica: ma ciò stesso comporta che essa sia, nelle parti considerate, illegittima, dato che solo in relazione alle funzioni delegate può essere esercitato quel potere che l'art. 121, terzo comma, della Costituzione chiama di «istruzione», e l'art. 4 del d.P.R. n. 616/1977 specifica come potere di direttiva vincolante.

Si aggiunga, comunque, che il d.P.C.M. impugnato non potrebbe considerarsi conforme a Costituzione nemmeno se, nonostante l'esplicita qualificazione in esso contenuta, esso dovesse considerarsi, anziché come direttiva vincolante in materia delegata, come atto di indirizzo e coordinamento.

Una simile qualificazione porterebbe certamente ad una lesione minore per l'autonomia costituzionale della regione, in relazione all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale di recente nelle sentenze nn. 560 e 744 del 1988, secondo il quale l'atto di indirizzo non vincola la funzione legislativa regionale se non quanto ai fini e ai risultati da conseguire.

La lesione dell'autonomia costituzionale della regione rimarrebbe però consistente. Non solo, infatti, tale atto di indirizzo sarebbe pur sempre emanato nella assoluta assenza di un qualunque fondamento legislativo, in totale contrasto con l'esigenza di legalità della relativa funzione, affermato da codesta Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 150/1982, ma esso sarebbe anche in contrasto con gli stessi principi generali ricavabili in materia dal più volte citato d.P.R. n. 347/1979, come di seguito si illustra.

2. — In subordine. Violazione dei principi generali della legislazione statale in materia, stabiliti dall'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna).

Ci si sarebbe potuti attendere che, una volta determinatosi ad intervenire in materia con una «direttiva», come sopra illustrato, il Governo si sarebbe, per il contenuto di essa, attenuto alle indicazioni fissate dalla Corte costituzionale, con puntuale riferimento alla normativa dettata, per la regione Sardegna, con il d.P.R. n. 348/1979.

Invece, la direttiva qui impugnata solo apparentemente si riferisce a tale normativa. Se infatti essa riprende lo schema espositivo e singole disposizioni di quella, a più riprese e in larga misura nella sostanza essa se ne discosta e la trasgredisce, sia nell'individuazione delle categorie di istituzioni che possono essere privatizzate sia, più ancora, nella definizione dei criteri di appartenenza a tali categorie.

Quale prima categoria di istituzioni «privatizzabili» la direttiva statale, seguendo in ciò il d.P.R. n. 348/1979 prevede le istituzioni aventi struttura associativa (art. 1, terzo comma, lett. a). Ma mentre la normativa di attuazione per la Sardegna prevede che, per appartenere a tale categoria, l'amministrazione ed il governo dell'ente debbano essere, per disposizioni statutarie, determinati dai soci «nel senso che gli stessi eleggano almeno la metà dei componenti l'organo collegiale deliberante» (art. 17, secondo comma, n. 1, lett. b), la direttiva si limita a richiedere «l'esistenza di disposizioni statutarie che attribuiscono ai soci un ruolo qualificante nel governo e nell'amministrazione dell'ente, nel senso che i soci provvedano alla elezione di una quota significativa dei componenti dell'organo collegiale deliberante» (art. 1, quarto comma, lett. b).

Analogamente, mentre allo stesso fine il d.P.R. n. 348/1979 richiede ancora «che l'attività dell'ente si espliciti prevalentemente, a norma di statuto, sulla base di prestazioni personali e volontarie dei soci e con mezzi derivanti da atti di liberalità o da contributi dei soci», precisando altresì che «le prestazioni volontarie e personali dei soci non possono consistere in mere erogazioni pecuniarie» (art. 17, secondo comma, n. 1, lett. c), la direttiva si limita a richiedere «l'esplicazione dell'attività dell'ente anche sulla base delle prestazioni volontarie dei soci».

Del tutto omesso nella direttiva risulta poi l'altro essenziale requisito richiesto dalla disciplina di fonte legislativa, che «il patrimonio risulti prevalentemente formato da beni derivanti da atti di liberalità o da apporti dei soci» (art. 17, secondo comma, n. 1, lett. d): per cui risulterebbero privatizzabili anche istituzioni il cui patrimonio sia integralmente o in prevalenza di provenienza pubblica.

In secondo luogo, la direttiva prevede come «privatizzabile» la categoria delle istituzioni promosse ed amministrate da privati (art. 1, terzo comma, lett. b): ed in questo caso la violazione del d.P.R. n. 348 comincia dalla stessa individuazione della categoria, dato che manca nel d.P.C.M. l'ulteriore requisito che l'istituzione sia «operante prevalentemente con mezzi di provenienza privata» previsto nel d.P.R. (art. 17, secondo comma, n. 2).

Altre violazioni riguardano invece i requisiti di appartenenza alla categoria, già diversamente individuata. Così laddove la normativa di attuazione richiede «che almeno la metà dei componenti l'organo collegiale deliberante debba essere, sempre per disposizione statutaria, designata da privati e che, in tal caso, il presidente non sia per statuto scelto tra i componenti di designazione pubblica» (art. 17, secondo comma, n. 2, lett. b), la direttiva richiede solo la «esistenza di disposizioni statutarie che prescrivano la designazione da parte di associazioni o di soggetti privati di una quota significativa dei componenti dell'organo deliberante», senza pretendere né che le designazioni private siano prevalenti, né che anche il presidente possa essere di provenienza privata.

Allo stesso modo, mentre il d.P.R. n. 348/1979 pone ancora l'ulteriore requisito che «il patrimonio risulti quasi esclusivamente costituito da beni provenienti da atti di liberalità privata o dalla trasformazione dei beni stessi, e che il funzionamento sia avvenuto, nell'ultimo quinquennio... in prevalenza con contributi, redditi, rendite e altri mezzi patrimoniali o finanziari di provenienza privata, e che comunque l'istituzione non abbia beneficiato di finanziamenti pubblici a qualsiasi titolo in misura superiore al 10% delle entrate complessive..., né abbia percepito rette a carico di pubbliche amministrazioni in misura superiore alla metà delle entrate complessive dell'ente» (art. 17, secondo comma, n. 2, lett. c), la direttiva richiede semplicemente che «il patrimonio risulti prevalentemente costituito da beni risultanti dalla dotazione originaria o dagli incrementi e trasformazioni della stessa ovvero da beni conseguiti in forza dello svolgimento dell'attività istituzionale» (dizione non solo estremamente riduttiva, ma dalla quale non è nemmeno chiaro quale bene rimanga escluso).

In terzo luogo la direttiva considera privatizzabili le istituzioni ad ispirazione religiosa (art. 1, terzo comma, lett. c), seguendo in ciò il d.P.R. n. 348/1979. Ma ancora una volta sono sostanzialmente difformi i requisiti di riconoscimento di tale caratteristica.

In particolare, laddove il d.P.R. n. 348/1979 richiede che «l'attività istituzionale attualmente svolta persegua indirizzi e finalità religiosi» (art. 17, secondo comma, n. 3, lett. a), la direttiva si accontenta che la stessa attività «inquadri l'opera di beneficenza ed assistenza nell'ambito di una più generale finalità religiosa» (requisito che potrebbe anche sembrare coincidente con il precedente, se non fosse posto esplicitamente accanto ad esso, come sua forma attenuata). Ma soprattutto, mentre la normativa di rango legislativo richiede che l'attività dell'ente «risulti collegata a una confessione religiosa mediante la designazione negli organi collegiali deliberanti, in forza di disposizioni statutarie, di ministri del culto o di appartenenti a istituti religiosi o di rappresentanti di autorità religiose, e mediante la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio», la direttiva assai più largamente si accontenta di un collegamento ad una confessione «realizzato per il tramite della designazione, prevista da disposizioni statutarie, di ministri del culto, di appartenenti ad istituti religiosi, di rappresentanti di attività o di associazioni religiose, ovvero attraverso la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio»: disposizione nella quale, a parte l'aggiunta dei rappresentanti di «attività o di associazioni religiose» (dove neppure si capisce che cosa possano essere i rappresentanti di «attività» religiose, e se non si tratti di una erronea trascrizione delle «autorità» previste dal d.P.R. n. 348/1979) è particolarmente arbitraria la sostituzione della «e» con la parola «ovvero», in base alla quale la semplice collaborazione di personale religioso potrebbe qualificare come religiosa l'intera istituzione!

Infine, la direttiva si allontana ancora arbitrariamente ed illegittimamente dai criteri stabiliti dal d.P.R. n. 348/1979) quanto alle categorie di IPAB che non possono essere in nessun caso privatizzate. Mentre infatti l'atto qui impugnato si riferisce soltanto alle IPAB già amministrate dagli enti comunali di assistenza o in questi concentrate (art. 1, ottavo comma), il d.P.R. n. 348/1979 escludeva dalla possibile privatizzazione anche «le IPAB il cui organo collegiale deliberante sia composto, a norma di statuto, in maggioranza da membri designati dai comuni, province, regioni o altri enti pubblici, salvo che il presidente non sia, per disposizione statutaria, un'autorità religiosa» e «le IPAB che non esercitano le attività previste dallo statuto o altre attività».

È agevole osservare che le rilevanti differenze tra la normativa di rango legislativo e l'atto amministrativo del Governo, che si traducono in vere e proprie violazioni dei criteri legislativi, sono tutte accomunate da un unico motivo ispiratore: dall'intento di estendere le ipotesi di privatizzazione delle IPAB ben oltre quanto disposto dal legislatore: mentre è evidente — a prescindere dalle preferenze che ciascuno possa avere, la cui considerazione sarebbe del tutto fuorviante in un giudizio di legittimità della direttiva — che le regole contenute nel d.P.R. n. 348/1979 — la cui *ratio* ha piena validità generale, non avendo in questo ambito nulla di specifico la situazione della Sardegna — non possono non vincolare nel modo più stretto ogni autorità amministrativa, regionale o statale. Oltretutto, una siffatta differenziazione tra la situazione sarda e quella del rimanente territorio nazionale si tradurrebbe — oltre che nella lesione delle autonomie regionali — in una violazione dello stesso principio costituzionale d'eguaglianza, posto dall'art. 3 della Costituzione: al punto che, si può dire, persino una nuova disciplina legislativa della materia non potrebbe che eseguire le regole già poste per la Sardegna, o, se volesse innovare ad esse, dovrebbe prevedere nei modi opportuni l'estensione delle innovazioni anche alla Sardegna (Regione che ha in materia, ai sensi dell'art. 4 del relativo Statuto, potestà legislativa concorrente, al pari della regione a statuto ordinario).

Ma qui non ci troviamo di fronte ad una disciplina legislativa, ma ad una semplice direttiva: una direttiva che in primo luogo non può ammettersi nella materia, per le ragioni esposte al punto I, in secondo luogo, qualora la si volesse ammettere, non potrebbe comunque avere un contenuto integrativo e specificativo rispetto ai principi legislativi vigenti. La Direttiva impugnata, invece, altera in modo rilevante ed arbitrario i confini tra l'area delle istituzioni pubbliche e quelle private definiti con delicato equilibrio dal d.P.R. n. 438/1979, e perciò stesso si qualifica come atto illegittimo ed invasivo delle competenze legislative ed amministrative regionali in materia di beneficenza ed assistenza pubbliche.

*Tutto ciò premesso, la ricorrente regione Emilia-Romagna, ut supra rappresentata e difesa chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale:*

*in prima istanza:*

*dichiarare che non spetta allo Stato, ai sensi degli artt. 117, primo comma, 118, primo comma, e 121, terzo comma, della Costituzione, il potere di dettare con proprie direttive vincolanti i criteri per l'individuazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza da trasformare in persone giuridiche di diritto privato, in relazione al d.P.C.M. 16 febbraio 1990, nonché di conseguenza,*

*annullare il terzo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo comma dell'art. 1 dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio, 1990, in quanto dettano tali criteri;*

*in subordine: annullare gli stessi terzo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo comma dell'art. 1 del d.P.C.M. 16 febbraio 1990, in quanto i criteri da essi stabiliti sono illegittimi per violazione dei principi stabiliti dall'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, con conseguente violazione degli articoli sopra indicati della Costituzione, nonché del principio costituzionale d'eguaglianza.*

Padova-Roma, addì 10 aprile 1990

Avv. prof. Giandomenico FALCON

90C0511

N. 13

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 26 aprile 1990  
(della regione Toscana)*

**Assistenza e beneficenza - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 1990) - Criteri direttivi per l'individuazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza da trasformare in persone giuridiche di diritto privato - Asserita violazione della competenza regionale in materia di assistenza e beneficenza per l'emanazione di direttive vincolanti in materia propria della regione, residuando la competenza dello Stato soltanto per l'atto formale del riconoscimento giuridico di cui all'art. 12 del c.c. - Richiamo alla sentenza della Corte n. 396/1988.**

(D.P.C.M. 16 febbraio 1990).

(Cost., artt. 117, in relazione agli artt. 12 e 22 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Ricorso della regione Toscana, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 3172 del 9 aprile 1990, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Paolo Barile, prof. Stefano Grassi e prof. Giuseppe Morbidelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Roberto

Folchitto in Roma, via delle Tre Madonne 16, come da mandato in calce al presente atto, per conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 della Costituzione e 39 e segg. della legge n. 87/1953, in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 23 febbraio 1990.

1. — Con la sentenza n. 396 del 7 aprile 1988, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1990, n. 6972 («norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza») «nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di una istituzione privata».

Tale decisione — come ha sottolineato una autorevole dottrina — «ha inciso coraggiosamente su uno dei nodi più complessi dell'arcaica legislazione nazionale in tema di assistenza e beneficenza pubblica: come è ben noto, infatti, il problema della privatizzazione di parte delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ha costituito il maggior nodo irrisolto che ha finora impedito il varo di una organica legislazione nazionale di cornice e conseguentemente di quella regionale» (U. De Siervo, *La trasformazione delle IPAB*, in *Giurisprudenza* 1988, I, 1757).

La decisione di questa Corte ha ribadito, in modo chiaro e non più discutibile, l'interpretazione dell'art. 38 della Costituzione (già affermata nella sentenza n. 173/1981, e già presente nella prassi applicativa per gli enti assistenziali di nuova istituzione), secondo cui la norma costituzionale garantisce il «pluralismo delle istituzioni in relazione alla possibilità di pluralismo delle istituzioni», in materia di assistenza e beneficenza, con il conseguente diritto dei «privati di istituire liberamente enti di assistenza e, conseguenzialmente, quello di vedersi riconosciuta, per tali enti, una qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura».

Ma, come sottolinea la stessa dottrina che è stata sopra citata, il vero problema aperto dalla sentenza deriva dalla circostanza che questa Corte non ha potuto certo enucleare quali siano quei requisiti propri di una persona giuridica privata dal cui possesso deriva la legittima richiesta di vedersi riconosciuta la personalità giuridica privata. Ciò spetterebbe al legislatore nazionale, ma la Corte appare tanto esplicitamente dubbiosa sulla volontà e capacità del Parlamento di intervenire in materia, da affermare testualmente che anche in assenza «di una apposita normativa che disciplini le ipotesi ed i procedimenti per l'accertamento della natura privata delle IPAB» si potrebbe giungere a tale accertamento «non solo perseguendo la via dell'accertamento giudiziale, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ma anche la via della trasformazione in via amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale che quella regionale in tema di riconoscimento, trasformazione ed estinzione delle persone giuridiche private» (cfr. U. De Siervo, op. cit., 1761).

2. — Con il decreto 16 febbraio 1990, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha espressamente dichiarato di voler dar seguito alla sentenza di questa Corte (in questo senso è esplicita anche la citazione dell'art. 5, primo comma, lettera *f*), della legge 23 agosto 1988, n. 400), richiamando nelle premesse del provvedimento le indicazioni di questa Corte sulla via amministrativa da seguire per accertare la sussistenza dei requisiti di istituzione privata delle IPAB regionali ed infraregionali.

Più precisamente il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990 ha dato seguito alla sentenza di questa Corte, mediante l'emanazione di direttive, ai sensi dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616/1977, per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato delle IPAB regionali ed infraregionali che ne facciano richiesta.

Il decreto 16 febbraio 1990 intende peraltro vincolare l'azione di accertamento che le regioni sono chiamate a svolgere in ordine alla natura privata o pubblica delle IPAB operanti nei rispettivi ambiti territoriali.

Le direttive non si limitano, infatti, a definire le modalità di esame delle relative domande (cfr. punti 1 e 2 dell'art. 1 — ed unico — del decreto), precisano anche, nel merito, quali sono i presupposti per riconoscere la natura privata delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Secondo il decreto sono da riconoscere di natura privata le istituzioni che continuino a perseguire le proprie finalità nell'ambito dell'assistenza, in ordine alle quali sia alternativamente accertato: *a*) il carattere associativo; *b*) il carattere di istituzione promossa ed amministrata da privati; *c*) l'ispirazione religiosa. Il decreto successivamente elenca gli elementi atti a definire i caratteri di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) sopra indicate, ribadendo (con alcune, non insignificanti, modifiche) i principi, già richiamati da questa Corte nella sentenza n. 396/1988, espressi dalle norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna (art. 17, del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348) e da una legge della regione siciliana (art. 30 della legge n. 22/1986).

3. — Le direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri sono svolte nell'esercizio di una funzione propria dello Stato (quella indicata dall'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616/1977, in diretta attuazione del secondo comma dell'art. 118 della Costituzione), ma le modalità con cui tali funzioni sono state esercitate ledono la competenza della regione Toscana in materia di ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla regione (art. 117 della

Costituzione, anche in relazione all'art. 12 del d.P.R. n. 616/1977) e in materia di beneficenza pubblica (art. 117 della costituzione, anche in relazione all'art. 22 del d.P.R. n. 616/1977), per le seguenti considerazioni in

DIRITTO

4. — Ad avviso della regione Toscana, le direttive emanate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990, in quanto vincolanti per la successiva azione amministrativa delle regioni, sono frutto di un'interpretazione erronea delle indicazioni contenute nella citata sentenza n. 396/1988 di questa Corte.

La sentenza, anche in quella parte della motivazione cui fanno riferimento le direttive del Governo, si è limitata ad indicare la praticabilità della via di un accertamento in sede giudiziaria o amministrativa in ordine alla eventuale natura privata delle IPAB regionali ed infraregionali esistenti. La Corte ha così invitato i giudici e le amministrazioni statale e regionali ad attivare le relative procedure, in caso di perdurante inerzia del legislatore. Ma in tal modo la sentenza di questa Corte non ha inteso affermare che le IPAB di natura privata operanti nell'attuale sistema di assistenza e beneficenza pubblica sono costrette a chiedere un provvedimento costitutivo della personalità giuridica. Né tale affermazione sarebbe stata possibile, dato che le IPAB sono già enti dotati di personalità giuridica. Le IPAB, secondo la sentenza possono essere semplicemente sottoposte ad un procedimento di accertamento della natura, pubblica o privata, della personalità giuridica attualmente posseduta. Procedimento che non si può ritenere assorbito nelle competenze delegate in materia di riconoscimento della personalità giuridica, di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 616/1977; ma che invece attiene, direttamente ed in primo luogo, sia alla materia della beneficenza pubblica (cfr. art. 22 del d.P.R. n. 616/1977, richiamato dallo stesso decreto del 16 febbraio 1990), sia alla materia dell'ordinamento degli enti dipendenti dalla regione (cfr. art. 12, del d.P.R. n. 616/1977, anch'esso richiamato nel decreto 16 febbraio 1990).

5. — Come è noto, in sede di riconoscimento di un'associazione e in genere di provvedimento di concessione della personalità di diritto privato, l'amministrazione investita di tale potere ha il compito di verificare: a) la meritevolezza dell'iniziativa; b) il fatto che non vi sia conflitto con interessi pubblici perseguiti dalla pubblica amministrazione; c) l'osservanza dei principi fondamentali stabiliti dal codice civile (ad es. in tema di associazioni, devono essere garantiti all'assemblea i poteri di cui all'art. 21 del cod. civ.).

Le direttive ex art. 4, terzo comma, del d.P.R. n. 616/1977 possono pertanto investire questi aspetti tipici della funzione di riconoscimento ed in genere di controllo delle persone giuridiche private; non possono invece investire le materie in cui operano le persone giuridiche da riconoscere.

Nel caso di specie, la direttiva, nel definire la procedura di accertamento della natura privata o pubblica di un'istituzione di pubblica assistenza e beneficenza va oltre la precisazione e la disciplina delle funzioni relative all'accertamento della natura della personalità giuridica. La direttiva definisce lo stesso ambito e le modalità di esplicazione delle funzioni pubbliche in materia di assistenza e beneficenza, chiarendo se ed in che misura l'istituzione di pubblica assistenza e beneficenza si possa ritenere oggetto della disciplina pubblicistica del settore e dei relativi programmi regionali.

In altre parole, la determinazione di indici di riconoscibilità ai quali si attribuisca valore tassativo e vincolante e non semplice valore sintomatico, della natura privata delle IPAB equivale, in negativo, alla determinazione degli indici di riconoscibilità delle IPAB pubbliche. E poiché queste ultime sono indubbiamente soggette in tutti i loro aspetti, sia organizzativi sia funzionali, alla disciplina legislativa regionale, ne deriva che il decreto 16 febbraio 1990 pone i presupposti per la espulsione dall'orbita delle competenze regionali di tutte le IPAB per le quali la procedura di accertamento della natura privata dia esito positivo.

La definizione — con atto diverso dalla legge o atto di indirizzo e coordinamento che nella legge trovi il suo fondamento — dei presupposti sostanziali per la definizione della natura pubblica o privata delle IPAB interferisce, quindi, illegittimamente nelle materie di competenza regionale sopra richiamate, vincolando e condizionando l'autonoma definizione, con legge regionale, delle procedure e dei presupposti sulla base dei quali effettuare gli accertamenti suggeriti dalla sentenza di questa Corte n. 396/1988.

6. — In conclusione, il decreto del Presidente del Consiglio 16 febbraio 1990, nel definire ed imporre una puntuale procedura di accertamento della natura privata, e della conseguente depubblicizzazione, delle IPAB infraregionali e regionali, non si limita a porre direttive in una materia delegata dallo Stato alle regioni, ma interferisce e limita le competenze regionali in materia di assistenza e beneficenza ed in materia di ordinamento degli enti dipendenti.

Se ne ha una controprova se si considera come le direttive del 16 febbraio 1990 siano state emanate con riferimento a funzioni amministrative che rientrano in un'ipotesi di «delega» necessaria: tale è la delega di cui all'art. 14 del d.P.R.



n. 616/1977, in quanto riferita necessariamente alle persone giuridiche che operano nell'ambito delle materie oggetto del trasferimento. Il tentativo dello Stato di assorbire solo nel campo delle funzioni delegate in tema di riconoscimento della personalità giuridica un'attività di accertamento che investe direttamente le materie trasferite della beneficenza pubblica e dell'ordinamento degli enti dipendenti, opera una scissione che lo stesso legislatore ha ritenuto di dover escludere, proprio nel momento in cui ha valutato come necessaria la delega delle funzioni organicamente connesse a quelle trasferite.

7. — La lesione delle competenze costituzionalmente tutelate, che viene denunciata con il presente ricorso, è tanto più grave per la regione toscana, che vede operare nel suo ambito (e che ha inserito nei suoi programmi assistenziali) un numero rilevante ed ampiamente diversificato di IPAB, che si possono ritenere sottoponibili al procedimento di accertamento della natura giuridica privata.

Sotto questo profilo, si deve anche sottolineare che le prescrizioni del decreto 16 febbraio 1990 confliggono con un fondamentale e tradizionale principio in tema di distinzione tra enti pubblici ed enti privati secondo cui i vari indici rivelatori hanno solo un valore tendenziale, dovendosi invece verificare caso per caso, sulla base di indagini specifiche, se l'ente sia da ritenere inserito nel sistema amministrativo. Ciò è tanto più vero nella materia beneficenza pubblica, in cui — malgrado la normativa comune di cui alla legge Crispi del 1890 — assistiamo ad una variegata casistica di IPAB ed ancora più ad una variegata casistica ed evoluzione dei rapporti e dei raccordi tra tali enti e le amministrazioni pubbliche.

Comunque, anche ad accettare l'impostazione del d.P.C.M. 16 febbraio 1990, si deve rilevare che esso segue solo in parte i criteri dell'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, recante norme di attuazione dello Statuto sardo (richiamato da questa Corte come espressione di principi generali dell'ordinamento, in materia di definizione della natura privata delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza). Al punto 4, lett. b), ed al punto 5, lett. b), le direttive prevedono — come elemento concorrente a definire la natura privata delle IPAB — la presenza, in base a norme statutarie, nell'organo deliberante di una «quota significativa» di membri eletti o designati da associazioni o soggetti privati; mentre l'art. 17 cit. stabilisce (al punto 1, lett. b), ed al punto 2, lett. b), che la quota dei membri di provenienza privata deve corrispondere ad almeno la metà dei componenti l'organo deliberante. Al punto 6, lett. a), del decreto, viene omesso l'avverbio «attualmente», nel definire l'elemento dell'«attività istituzionale che persegua indirizzi religiosi» («attualmente», secondo l'art. 17 del decreto di attuazione citato; ma non così per il d.P.C.M. 16 febbraio 1990 che evidentemente ritiene sufficiente anche un indirizzo religioso che l'IPAB abbia avuto — anche solo nel passato — nello svolgimento della propria attività istituzionale). Il punto 6, lett. b), amplia ulteriormente le ipotesi in cui si dovrebbe riconoscere l'ispirazione religiosa scindendo in due distinte ipotesi gli elementi presi in considerazione unitariamente dall'art. 17 del decreto di attuazione citato: e più precisamente gli elementi per il «collegamento con una confessione religiosa» (che un avverbio disgiuntivo — «ovvero», in sostituzione di una congiunzione «e», contenuta nel testo legislativo di riferimento — permette di considerare separatamente, e quindi ciascuno da solo sufficiente a far ritenere verificato il «collegamento»). Anche il riferimento, del punto 7 ai criteri seguiti dalla commissione istituita per l'individuazione delle IPAB di ispirazione religiosa ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. n. 616/1977, suscita perplessità; non solo perché quella commissione individuò criteri più penetranti di quelli precisati al punto 6, per definire la natura religiosa degli enti; ma anche perché la stessa commissione invocò — già prima dell'annullamento da parte di questa Corte dello stesso art. 25 cit. — un intervento chiarificatore del legislatore, dopo aver constatato la difficoltà e la complessità dell'elaborazione in termini univoci di criteri generali. Il che, tra l'altro, conferma quanto in precedenza sostenuto circa la non ammissibilità di una codificazione in via amministrativa dei c.d. indici rivelatori della natura privata delle IPAB.

In conclusione, i criteri fissati dalle direttive contenute nel decreto 16 febbraio 1990 condizionano in modo illegittimo l'azione «di accertamento» che la regione Toscana deve attivare, nel rispetto dei principi di cui alla sentenza n. 396/1988 di questa Corte, nell'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione ed in materia di beneficenza pubblica dall'art. 117 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 12 e 22 del d.P.R. n. 616/1977.

*P. Q. M.*

*chiede che questa Corte dichiari che non spetta allo Stato emanare direttive dirette a disciplinare, con norme di valore vincolante, le procedure ed i presupposti per l'accertamento della natura privata delle IPAB regionali e infraregionali, con il conseguente annullamento del d.P.C.M. 16 febbraio 1990.*

*Il presidente: (firma illeggibile)*

N. 466

Sentenza 26 settembre-16 ottobre 1990

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e regione.

Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - Regioni Emilia-Romagna e Toscana - Attribuzione della qualifica di persona giuridica privata - Funzione trasferita alle competenze regionali - Potere di direttiva in materia di beneficenza pubblica - Spettanza allo Stato.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* dott. Francesco SAJA;

*Giudici:* prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, notificati il 17 e 23 aprile 1990, depositati in Cancelleria il 23 e 26 aprile successivi, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 febbraio 1990, recante «Direttive alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale», ed iscritti ai nn. 12 e 13 del registro conflitti 1990:

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Paolo Barile e Giuseppe Morbidelli per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Mario Cevaro per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Con sentenza n. 396 del 1988 questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge 17 luglio 1890, n. 6972 nella parte in cui non prevede che le «IPAB regionali ed infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata», ha osservato che, in assenza di un'apposita normativa, l'accertamento di tali requisiti può avvenire anche in via amministrativa «sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale che quella regionale in tema di riconoscimento, trasformazione ed estinzione delle persone giuridiche private».

Al fine coordinare l'esercizio di tali poteri, che atterrebbero ad una materia delegata alle regioni dall'art. 14 d.P.R. n. 616 del 1977, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto 16 febbraio 1990, ha emanato, ai sensi dell'art. 4 dello stesso d.P.R., direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, alle IPAB regionali ed infraregionali.

Contro tale atto, le regioni Emilia-Romagna e Toscana, con ricorsi notificati rispettivamente in data 17 e 23 aprile 1990, hanno sollevato conflitto di attribuzioni nel presupposto che le norme in esso contenute non disciplinerebbero il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ma, bensì, l'accertamento della natura pubblica o privata delle IPAB, una funzione cioè che, rientrando nell'ambito della materia «beneficenza pubblica» — e secondo la regione Toscana anche della materia «ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla regione» — risulterebbe, non già delegata, ma espressamente attribuita dall'art. 117 della Costituzione.

2. — Ad avviso delle ricorrenti, il procedimento di valutazione delle caratteristiche strutturali ed organizzative dell'IPAB al fine di verificare se la stessa possa essere privatizzata, o se invece sussistano ragioni che ne giustifichino il mantenimento quale istituzione pubblica, attenendo all'ambito dell'ordinamento proprio del settore assistenziale, non avrebbe nulla a che vedere con il successivo momento del riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato. Quest'ultimo, infatti, comporta una valutazione discrezionale degli interessi perseguiti dall'ente alla luce delle finalità dell'ordinamento statale, ed ha carattere costitutivo, mentre, la qualificazione della natura giuridica dell'ente, richiedendo una semplice verifica degli indici rivelatori del tipo di personalità effettivamente posseduta, non comporta alcuna discrezionalità, ed ha carattere accertativo.

Osserva in particolare la Regione Toscana che, venuto meno, per effetto della sentenza n. 396 del 1988, il «mantello» pubblicistico indiscriminatamente gettato dalla legge su tutti gli istituti di beneficenza, la rideterminazione della loro natura giuridica non richiede alcun apprezzamento discrezionale circa l'opportunità dell'ingresso di un nuovo soggetto giuridico nell'ordinamento poiché il soggetto già esiste, né alcuna valutazione circa la convenienza di «trasformare» un ente pubblico in struttura privata, giacché gli effetti della citata sentenza non implicano una trasformazione in senso proprio, ma, più semplicemente, una verifica del tipo di personalità giuridica già posseduta dall'ente. Una volta identificata l'eventuale carattere privato, solo la successiva fase di inserimento nel novero delle persone giuridiche private, che si sostanzia nell'iscrizione nel pubblico registro delle persone giuridiche (art. 33 cod. civ.), costituirebbe funzione amministrativa delegata alle regioni.

Qualora, poi, al di là dell'autoqualificazione formale dell'atto si volesse ritenere che lo stesso costituisca espressione della funzione di indirizzo e coordinamento, entrambe le regioni sostengono che si tratterebbe di un potere esercitato in assenza di un'apposita previsione legislativa e, quindi, in violazione del principio di legalità, non essendo possibile rinvenire il necessario fondamento normativo della funzione nella sentenza n. 396 del 1988, che si è limitata ad indicare come semplici «punti di riferimento» l'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 e l'art. 30 della legge regionale siciliana n. 22 del 1986, contenenti, peraltro, discipline fra loro notevolmente differenti.

Ad avviso delle ricorrenti, inoltre, la disciplina contenuta nel decreto 16 febbraio 1990 violerebbe i principi generali della legislazione statale in materia desumibili — secondo la predetta sentenza n. 396 del 1988 — dall'art. 30 della legge regionale siciliana n. 22 del 1986, con cui si porrebbe in totale contrasto, e dall'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, di cui modificherebbe i criteri. Significative, a quest'ultimo riguardo, sarebbero le differenze attinenti agli elementi di ognuno dei tre caratteri (associativo, di istituzione promossa ed amministrata da privati, e di ispirazione religiosa) alternativamente richiesti, da entrambe le normative, per il riconoscimento della natura privata di una IPAB.

La disciplina contenuta nel decreto impugnato che invece di integrare e specificare i criteri stabiliti nella legislazione vigente illegittimamente li altera, creerebbe altresì, secondo la regione Emilia-Romagna, un'ingiustificata disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione) rispetto alla normativa stabilita per la regione Sardegna.

3. — Ulteriori censure sono state poi formulate dalla Regione Toscana, ad avviso della quale, la determinazione di indici di riconoscibilità — con valore tassativo e vincolante e non semplicemente «tendenziale» — della natura privata delle IPAB equivalendo, in negativo, ai criteri di riconoscimento delle IPAB pubbliche, inciderebbe sulla stessa individuazione dell'ambito e delle modalità di esplicazione delle funzioni in materia di assistenza e beneficenza, così violando l'autonomia della regione dal momento che la vincolerebbe ad una serie di criteri posti da una fonte diversa dalla legge.

Analoga violazione si riscontrerebbe, anche per quanto concerne la materia degli «enti amministrativi dipendenti dalle regioni» in ordine alla quale l'art. 12 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito le funzioni che riguardano «l'istituzione, i controlli, la fusione, la soppressione e l'estinzione degli enti pubblici locali operanti nelle materie di cui al presente decreto», enti, fra i quali, rientrerebbero senza dubbio le IPAB. Il decreto impugnato, ponendo i presupposti per l'esclusione dall'orbita delle competenze regionali di tutte le istituzioni la cui procedura di accertamento della natura privata dia esito positivo, violerebbe l'autonomia della regione in ordine all'individuazione e disciplina degli enti pubblici operanti nella propria sfera di attribuzioni.

Peraltro, secondo la ricorrente, anche ammettendo che la normativa censurata attenga a funzioni delegate, poiché si tratterebbe comunque di funzioni che costituiscono un'integrazione necessaria delle competenze proprie della regione, lo Stato non potrebbe emanare direttive dettagliate e vincolanti, in quanto, in questo caso, la limitazione delle competenze delegate, come già ritenuto da questa Corte (sent. n. 559 del 1988), finirebbe «per impedire o contraddire quell'esercizio organico che si è voluto garantire alle funzioni proprie delle regioni».

Osserva, infine, la Regione Toscana che qualora la direttiva fosse considerata espressione della funzione di indirizzo e coordinamento, essendo il relativo potere giustificato dalla sola necessità di soddisfare le istanze unitarie dell'ordinamento, nel caso in esame, risulterebbe illegittimamente esercitato: l'atto impugnato infatti, conterrebbe criteri destinati a valere soltanto per alcune regioni, consentendo, invece, che in Sicilia e in Sardegna continuino ad operare le normative richiamate dalla già citata sentenza di questa Corte. Il decreto censurato, poi, stabilendo parametri talmente specifici e dettagliati da precludere sostanzialmente alla regione ogni margine di apprezzamento nell'individuazione della natura giuridica delle IPAB, vanificherebbe la competenza legislativa ed amministrativa regionale nella materia, così violando un altro dei canoni di legittimità della funzione di indirizzo e coordinamento individuati da questa Corte.

4. — Nel giudizio promosso dalla regione Toscana ha spiegato intervento l'Avvocatura generale dello Stato rilevando anzitutto che proprio questa Corte, nella sentenza n. 396 del 1988, ha affermato che la potestà di disciplinare l'accertamento dell'eventuale natura privata delle IPAB spetta allo Stato e che, a tal fine, lo stesso avrebbe quindi utilizzato il solo strumento offertogli dal vigente ordinamento, cioè le direttive di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977.

L'intervento, osservando che le IPAB sono organismi diversi dagli enti amministrativi dipendenti dalla regione, per cui la loro normativa non potrebbe interferire con le competenze regionali, ha agitato la possibilità di distinguere il momento dell'accertamento della natura giuridica da quello di cui all'art. 12 del codice civile attributivo della personalità giuridica, in quest'ultimo, infatti, secondo un'interpretazione ampia ormai ammessa, può comprendersi anche la trasformazione delle persone giuridiche pubbliche in private.

D'altra parte, poiché il riconoscimento della personalità di diritto privato presuppone la verifica di talune condizioni di compatibilità con l'ordinamento vigente e di fattibilità delle forme di beneficenza proposte, non può dubitarsi che i tre caratteri (associativo, di istituzione promossa ed amministrata da privati, e di ispirazione religiosa) presi in considerazione dalla direttiva impugnata attengano agli elementi costitutivi della nuova persona giuridica e non già alla materia «beneficenza pubblica».

*Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 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».

Si sostiene sostanzialmente dalle ricorrenti, con censure in parte simili, che l'atto impugnato sarebbe invasivo di competenze regionali, perché l'attribuzione della qualifica di persona giuridica privata alle IPAB che ne abbiano i requisiti, rientrando fra le funzioni trasferite — in quanto attinente alla materia della beneficenza pubblica e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione e non alle funzioni delegate dall'art. 14 del d.P.R. n. 616 del 1977 in tema di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato — non poteva formare oggetto di direttiva, ai sensi dell'art. 4 dello stesso decreto delegato.

Trattandosi, perciò, di funzioni trasferite, qualora, nonostante l'autoqualificazione della direttiva, l'atto impugnato dovesse invece ritenersi sostanzialmente emanato nell'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, esso sarebbe ugualmente lesivo delle sfere regionali, perché adottato in assenza di espressa previsione legislativa, destinato a valere soltanto per alcune regioni e contenente una disciplina oltremodo specifica e dettagliata. Ma anche ad ammettere, come sostiene la Regione Toscana, che si verta nell'ambito di funzioni delegate, si tratterebbe pur sempre di una delega c.d. traslativa perché necessaria ai fini dell'esercizio delle funzioni trasferite e, quindi, la direttiva, risultando eccessivamente dettagliata e vincolante, finirebbe per impedire o contraddire proprio quell'esercizio organico che si è voluto garantire attraverso la delega. L'atto impugnato violerebbe comunque i criteri desumibili dalla legislazione vigente, individuabili — secondo quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 396 del 1988 nella legge della Regione siciliana n. 22 del 1986 e nelle norme di attuazione dello Statuto della Sardegna (d.P.R. n. 348 del 1979), nonché il principio generale in base al quale gli indici rivelatori del carattere pubblico o privato di un ente hanno valore solo tendenziale e non vincolante. Si sostiene infine la violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto, derogandosi ai criteri contenuti nel d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, si determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla normativa ivi prevista per la Regione Sardegna.

2. — Deve essere preliminarmente disposta la riunione dei giudizi in quanto con i due ricorsi è stato impugnato il medesimo atto in termini sostanzialmente analoghi.

3. — I ricorsi sono infondati.

È opportuno premettere che, come già si è avuto modo di accennare e come risulta dalla stessa narrativa del decreto impugnato, questo è stato espressamente emanato in conseguenza della sentenza n. 396 del 1988 di questa Corte che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, recante norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali ed infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora ne abbiano i requisiti. Si era osservato nella pronuncia che, anche in mancanza di apposita normativa organica che disciplini le ipotesi ed i procedimenti per l'accertamento della natura privata delle IPAB, la possibilità di far conseguire la qualificazione privatistica a quegli enti che fossero a ciò interessati sono offerte non solo dalla via dell'accertamento giudiziale (come era avvenuto nel relativo giudizio *a quo*) ma anche dalla «trasformazione in via amministrativa, sulla base dell'esercizio dei poteri di cui sono titolari sia l'amministrazione statale che quella regionale in tema di riconoscimento, trasformazione ed estinzione delle persone giuridiche private», soggiungendosi che al riguardo potessero costituire utili «punti di riferimento», in quanto espressione di principi generali insiti nell'ordinamento, alcune indicazioni desumibili dalle norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna (d.P.R. n. 348 del 1979) e dalla legge della Regione siciliana n. 22 del 1986, da atti normativi cioè costituenti con i principi e criteri in essi contenuti «un significativo superamento della legge n. 6972 del 1890».

Va poi rilevato che dalle premesse dell'impugnato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri risulta espressamente che con esso si è inteso esercitare il potere di direttiva previsto dal terzo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 in relazione alle funzioni amministrative delegate alle regioni dall'art. 14 dello stesso d.P.R. e «concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 del codice civile che operano esclusivamente nelle materie di cui al presente decreto e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione».

Ciò premesso, non può essere condiviso l'assunto, comune ad entrambi i ricorsi, secondo cui il potere di direttiva non poteva essere esercitato, essendosi al di fuori delle funzioni delegate di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 616, disposizione che riguarderebbe la sola fase del riconoscimento della personalità giuridica di cui le IPAB sono già dotate. Questa tesi muove da una interpretazione riduttiva del citato art. 14, non consentita dalla sua portata effettiva tesa a determinare l'oggetto della delega non tanto e non solo in riferimento alla fase del riconoscimento, bensì, più in generale, in relazione all'esercizio di tutte le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 del codice civile, operanti esclusivamente nelle materie di competenza regionale.

Appare, difatti, evidente che l'espressione «di cui all'art. 12 del codice civile», è utilizzata per individuare la categoria delle persone giuridiche che da tale articolo del codice civile ricevono primaria identificazione, e non già per operare un rinvio alla sola fase del riconoscimento.

Da ciò discende che l'esercizio di tutte le funzioni concernenti le persone giuridiche private esercitate o esercitabili dagli organi centrali e periferici dello Stato rientrano nell'ambito di quelle delegate alle regioni, ivi comprese quelle concernenti tutte le altre vicende che, modificando le situazioni di fatto e di diritto collegate a tale riconoscimento, incidano sulla sua portata e sui suoi effetti.

Tale è appunto il caso della vicenda costituita dal mutamento della qualifica di dette istituzioni da pubbliche a private, cioè, di una modifica dello *status*, reso possibile dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sotto la cui vigenza, fino all'avvento della Costituzione repubblicana (art. 38, ultimo comma), il riconoscimento della personalità giuridica delle istituzioni di beneficenza, dette anche «opere pie», ivi comprese quelle che avessero intrinseco carattere privato, comportava necessariamente l'attribuzione della qualifica di ente pubblico secondo l'opinione pacifica della dottrina e della giurisprudenza che aveva poi trovato un preciso referente normativo nel regio-decreto n. 2841 del 1923 espressamente indicativo di tale carattere.

È vero perciò quanto si sostiene dalle ricorrenti, secondo cui «la persona giuridica, .... esiste già e dunque non occorre svolgere alcuna valutazione circa l'opportunità dell'ingresso di un nuovo soggetto giuridico nell'ordinamento o circa la convenienza di trasformare un ente, già pubblico, in struttura privata». Ma se è esatto, come le stesse regioni ricorrenti assumono, che l'operazione di mutamento della qualifica non comporta apprezzamenti di natura discrezionale avente quel carattere costitutivo tipico dell'atto di riconoscimento, è pur vero che si è in presenza di una vicenda modificativa ad esso strettamente collegata e finalizzata in ragione degli effetti che è destinata a produrre nel regime giuridico dell'ente. Pertanto, proprio perché si tratta di verificare la sussistenza di requisiti obiettivamente riscontrabili, le attività dirette a prendere atto della natura giuridica dell'istituzione, se compiute in via amministrativa, come suggerito dalla sentenza n. 396 del 1988, rientrano a pieno titolo nelle funzioni delegate dall'art. 14 del d.P.R. n. 616 e non già in quelle trasferite dall'art. 22 dello stesso decreto nella materia della beneficenza pubblica. Tali attività hanno difatti come oggetto diretto ed immediato una vicenda che attiene al modo di essere della personalità giuridica dell'istituzione, incidendo solo indirettamente nella materia della beneficenza pubblica che ne costituisce, dunque, l'ambito di operatività, ai sensi del citato art. 14.

4. — Le considerazioni per ultimo formulate tolgono altresì valore all'argomento, che sembra essere sostenuto dalle regioni ricorrenti, secondo cui il carattere non discrezionale dell'attività qualificatoria delle istituzioni in parola come enti privati, denoterebbe — a differenza delle funzioni attinenti al riconoscimento in senso proprio della personalità giuridica, implicante valutazione di opportunità e convenienza — la loro appartenenza al novero delle funzioni trasferite, a causa della diminuzione di soggetti che, prendendosi atto del mutamento della natura da pubblica in privata, si produce nel tessuto sociale ed organizzativo attinente alla materia della beneficenza pubblica. Al riguardo osserva la Corte che se questa conseguenza si determina, essa, secondo quanto si è già avuto modo di osservare, costituisce effetto indiretto e comunque non principale dell'attività di verifica della sussistenza di una situazione divenuta anche giuridicamente rilevante a seguito della sentenza n. 396 del 1988.

D'altronde, che il riflesso nella materia dell'assistenza sia solo indiretto risulta anche dalla circostanza che, secondo quanto già espressamente ritenuto possibile dalla predetta sentenza e come le regioni ricorrenti non contestano, a tale nuova qualificazione degli enti in parola può egualmente pervenirsi attraverso verifica da parte del giudice ordinario, sia mediante accertamento in via principale sia addirittura mediante ricognizione in via incidentale, dei requisiti ritenuti sufficienti ai fini della qualificazione privatistica dell'ente.

5. — La Presidenza del Consiglio ha dunque seguito il suggerimento contenuto nella sentenza di questa Corte n. 396 del 1988 che, una volta riconosciuta quella giudiziaria come la sede propria per la ricognizione della natura privatistica delle IPAB, aveva tuttavia ammesso la possibilità di conseguire il medesimo risultato in via amministrativa al fine di evitare l'insorgenza di un eccessivo contenzioso ed il prolungarsi di una situazione di incertezza per quelle IPAB la cui natura non è stata ancora definita.

A tale scopo, la direttiva governativa ha ritenuto di stimolare l'esercizio del potere delegato da parte delle regioni in tema di funzioni concernenti le persone giuridiche private. In questo quadro, pur trattandosi di delega c.d. devolutiva o traslativa (sentenza n. 559 del 1988), deve escludersi che, nell'elencare i criteri da seguirsi per l'attribuzione in via amministrativa della qualifica privata alle IPAB che ne facciano richiesta, il Governo abbia ecceduto dai limiti imposti dalla natura traslativa della delega.

Al riguardo si devono difatti considerare le peculiarità, già messe in evidenza, dell'attività volta a verificare la sussistenza dei requisiti del carattere privato dell'istituzione, attività da cui, come le stesse regioni ricorrenti asseriscono, sia pur per pervenire a conclusioni opposte, esula ogni apprezzamento discrezionale. Non possono perciò valere quei limiti, indicati, nella già richiamata sentenza n. 559 del 1988, come propri delle direttive volte a regolare l'esercizio, da parte delle regioni, di potestà discrezionali derivanti da deleghe c.d. traslative o devolutive, essendosi in presenza di un'attività di verifica per sua natura vincolata.

Nell'emanare la direttiva impugnata, il Governo ha individuato dei criteri assumendo, secondo le indicazioni contenute nella sentenza n. 396 del 1988 di questa Corte, come «punti di riferimento» alcuni degli esempi normativi richiamati dalla sentenza stessa. Trattandosi di direttiva volta a regolare l'attività di verifica della sussistenza di certi presupposti oggettivi e non implicante valutazioni discrezionali, non può perciò ritenersi che — indicandosi specificatamente i presupposti in presenza dei quali, al di fuori di un accertamento giudiziale, possa pervenirsi alla ricognizione del carattere privato dell'ente — si sia ecceduto dai limiti consentiti per direttive del genere.

6. — Né, — per negare che la verifica della natura giuridica delle IPAB rientri nell'ambito delle funzioni delegate ed affermare invece che si tratti di funzioni trasferite —, può seguirsi la tesi, secondo cui le IPAB appartenerebbero alla categoria degli enti dipendenti dalle regioni, in quanto operanti nel settore dell'assistenza e della beneficenza pubblica.

Che non si sia in presenza di enti appartenenti a tale categoria si desume in primo luogo dalla sentenza n. 173 del 1981 di questa Corte con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, del d.P.R. n. 616 (che prevedeva la soppressione delle IPAB, infraregionali) muovendo dalla considerazione che tale soppressione esulava dalle previsioni della legge di delega n. 382 del 1975, proprio in ragione dello «spessore storico» di dette istituzioni, determinante una peculiare categoria di enti con caratteristiche tali da sottrarle — in virtù dell'art. 38 della Costituzione, che sancisce il principio della libertà della assistenza privata —, alle funzioni connesse alle operazioni di trasferimento alle regioni.

D'altra parte, già prima di tale pronuncia, l'interpretazione dell'art. 13 d.P.R. n. 616 del 1977 — che attribuisce espressamente alle regioni le funzioni concernenti «l'istituzione, i controlli, la fusione, la soppressione e l'estinzione di enti pubblici locali operanti nelle materie di cui al presente decreto», così equiparando questi ultimi, ai limitati fini del trasferimento delle funzioni, agli enti amministrativi strumentali dipendenti dalla regione — non poteva prescindere da una lettura sistematica dell'intero decreto delegato. Al riguardo, se si considerano gli effetti dell'attività in questione, diretta ad accertare l'eventuale natura privata dell'istituzione al fine di sottrarla al regime pubblicistico della legge Crispi, non si può non rilevare che il legislatore delegato aveva escluso il potere regionale di disporre in ordine all'esistenza delle IPAB, dettando all'uopo apposita disciplina contenuta nell'art. 25 del decreto di trasferimento. E la dichiarata illegittimità costituzionale di tale disposizione si fondò, come si è visto, sulla riscontrata mancanza di

un'espressa norma statale di delega, ritenuta necessaria, non tanto a superare l'esigenza di trasferire alle regioni le funzioni concernenti gli enti locali operanti nelle materie di loro competenza, quanto piuttosto ad incidere sul peculiare regime giuridico delle IPAB la cui soppressione avrebbe richiesto «da parte del legislatore delegante un'indicazione in termini non equivoci del *thema transferendum*».

Se, dunque, il legislatore delegato aveva comunque escluso che le regioni, per alcune categorie di enti, fra le quali le IPAB, potessero esercitare i poteri di cui all'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977, ed in particolare quello di disporre dell'esistenza dell'ente, dettando al riguardo una specifica disciplina — per la cui attuazione l'intervento regionale era previsto nella sola ipotesi di mancata emanazione della legge statale di riforma generale dell'assistenza (art. 25 comma 7 d.P.R. 616, anch'esso dichiarato illegittimo dalla sent. n. 173 del 1981) — anche l'attività di ricognizione dell'eventuale natura privata dell'istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, non può ritenersi ricompresa nelle materie trasferite.

Tale attività, difatti, incidendo sul modo di essere di tali istituzioni, si sottrae alla sfera di funzioni che in base al citato art. 13 le regioni esercitano sugli enti locali operanti nelle materie trasferite e rientra invece nell'ambito delle competenze delegate di cui al successivo art. 14, costituendo — come si è già detto — una vicenda strettamente collegata al riconoscimento della personalità giuridica.

7. — In ordine alla denunciata violazione dei principi generali della legislazione statale, nella materia, quali desumibili dalle norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna emanato con d.P.R. n. 348 del 1979 e dalla legge regionale siciliana n. 22 del 1986, che la direttiva non avrebbe osservato, ponendosi così in contrasto con le indicazioni contenute nella sentenza n. 396 del 1988, va osservato che detta sentenza, nell'indicare la possibilità della via amministrativa, come alternativa o preventiva rispetto a quella della ricognizione giudiziale, non aveva fornito — né avrebbe potuto farlo — indicazioni vincolanti circa i principi ed i criteri da desumersi dal sistema legislativo vigente. I testi normativi in questione erano stati infatti richiamati, indipendentemente dalla loro vigenza, solo «come utile punto di riferimento» per l'enucleazione dei predetti principi, un richiamo cioè da valere come guida per poter pervenire, in mancanza di apposita legge organica, alla ricognizione della natura privata dell'istituzione.

8. — Prive di fondamento sono anche le censure attinenti, l'una alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, perché l'atto impugnato porrebbe una disciplina diversa rispetto a quella prevista per la regione Sardegna, l'altra alla violazione del principio generale secondo cui gli indici rivelatori del carattere pubblico o privato di un ente avrebbero valore «tendenziale e non vincolante».

Relativamente alla prima delle censure suddette, va infatti rilevato che le richiamate norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna (d.P.R. n. 348 del 1979) — emanate, come si evince dallo stesso titolo del provvedimento, in relazione al d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 — muovono dal presupposto della vigenza dell'art. 25 del medesimo decreto, ormai venuto meno per effetto della sentenza di questa Corte n. 173 del 1981, con i conseguenti e naturali riflessi sulle disposizioni che si fondano su tale articolo. Esse non sono quindi utilmente invocabili come *tertium comparationis*, avendo come presupposto un contesto normativo diverso.

Per quanto attiene all'altra censura, si deve osservare che le già evidenziate peculiarità della presente funzione delegata (vedi precedente punto 5) giustificano, per un'ovvia esigenza di uniformità, la specifica individuazione degli indici di riconoscimento della natura pubblica o privata di un ente. D'altronde la direttiva, nel determinare tali indici, ha pienamente rispettato quello che è l'aspetto qualificante degli stessi e cioè il loro valore sintomatico, perché ha richiesto la sussistenza congiunta di più elementi rivelatori che spetta alla regione di verificare in concreto.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudici, dichiara che spettava allo Stato il potere di emanare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 1990 (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) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 45 del 23 febbraio 1990.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 1990.

*Il Presidente: SAJA*

*Il redattore: CAIANIELLO*

*Il cancelliere: MINELLI*

Depositata in cancelleria il 16 ottobre 1990.

*Il direttore della cancelleria: MINELLI*