

16 DICEMBRE 2020

Il “caso” peculiare delle Istituzioni  
Pubbliche di Assistenza e Beneficenza  
(IPAB) in Sicilia: ricostruzione storico  
giuridica, ruolo, funzioni, criticità,  
anche alla luce della recente  
giurisprudenza costituzionale

di Salvatore Milazzo

Dottore di ricerca in Scienze dell'economica civile, Istituzioni, Governance, Storia  
L.U.M.S.A.



# Il “caso” peculiare delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) in Sicilia: ricostruzione storico giuridica, ruolo, funzioni, criticità, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale\*

**di Salvatore Milazzo**

Dottore di ricerca in Scienze dell'economia civile, Istituzioni, Governance, Storia  
L.U.M.S.A.

**Abstract [It]:** L'articolo analizza, anche attraverso una ricostruzione storica, il ruolo, le caratteristiche, le criticità delle IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), ponendo successivamente l'attenzione alla disciplina della Regione siciliana, che ha competenza esclusiva sulla materia delle opere pie e alla problematica situazione di tali enti, presenti nel territorio regionale siciliano. La tesi sostenuta è quella della necessità di una integrale e completa riforma di tali istituzioni, anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale, n. 135/2020, che fa venir meno il paradigma del trasferimento automatico agli enti locali di personale e patrimonio delle IPAB, in caso di estinzione.

**Abstract [En]:** The essay analyzes, also through a historical reconstruction, the role, the characteristics and the criticalities of the IPAB (Public Institutions for Assistance and Charity), focusing on the legislation of the Region Sicily, which has exclusive jurisdiction in regulating pious institutions and on the problematic state of sicilian IPAB. The thesis argued concerns the need of a complete and total reform of the regional legislation relating to those institutions, also in light of the recent judgement of the Italian Constitutional Court, n. 135/2000, that lead to a reversal of the paradigm of the automatic transfer of IPAB employees and asset to municipalities, in the event of their termination or dissolution.

**Sommario:** **1.** Il percorso storico normativo delle IPAB in Italia: istituzione, ruolo e funzioni dall'Unità al secondo conflitto mondiale. **2.** L'avvento della Repubblica e della Costituzione italiana: verso un nuovo modo di intendere l'assistenza e la beneficenza. **3.** Dalla sentenza 396/1988 alla riforma del 2001: dalla fase di cd. “prima privatizzazione” al riordino nazionale dettato dal d. lgs n. 207/2001. **4.** Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza in Sicilia: dall'autonomia statutaria regolatoria alla crisi sistemica. **5.** Le ultime vicende: la sentenza della Consulta n. 135/2020. **6.** Considerazioni conclusive.

## **1. Il percorso storico normativo delle IPAB in Italia: istituzione, ruolo e funzioni dall'Unità al secondo conflitto mondiale**

L'evoluzione storico giuridica<sup>1</sup> che ha portato alla costituzione, allo sviluppo e ai mutamenti funzionali e strutturali delle (ex) Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza(IPAB) rappresenta una valida

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> La letteratura presenta una vastità di studi su tale percorso. *Ex multis*, si segnalano: S. D'AMELIO, voce *Beneficenza ed assistenza*, in *Nss. Dig. It.*, II, 1974, 305 ss. (voce comparsa nel Nuovo Digesto italiano e aggiornata da P. BODDA); A.

cartina da tornasole non solo per comprendere il diverso atteggiarsi nel tempo, in Italia, delle risposte, pubbliche e private, ai bisogni di povertà della popolazione, ma anche per saggiare, in termini di effettività del diritto all'assistenza dei cittadini, l'efficacia dei diversi modelli adottati.

Una tale considerazione trova, se possibile, maggiore pregnanza ove l'attenzione venga concentrata sulla valutazione delle politiche sul tema adottate in un territorio, quale quello siciliano, contrassegnato storicamente da un elevato tasso di povertà e di bisogno sociale e rimasto immune, a differenza che nel resto del Paese, ormai da un ventennio, dall'adozione di una riforma organica, strutturale, delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza e Assistenza.

L'approccio ad una tale valutazione non può che muovere i primi passi da un'analisi generale, di tipo storico normativo, sulla natura, sulla ratio, sulle tappe evolutive di questa tipologia di enti, secondo una prospettiva di carattere nazionale.

Negli Stati italiani preunitari, le Opere Pie furono istituite per impulso della Chiesa o per lasciti di privati e prevalentemente escluse dal controllo dei governanti. In questa fase, le attività caritative realizzavano il desiderio privato di fare beneficenza, alla luce dei precetti cristiani.

Basti ricordare come la pubblicistica pontificia esaltasse la beneficenza e l'assistenza, in quanto esse rappresentavano il maggiore, oltre che il più consapevole ed articolato, strumento di controllo sociale.<sup>2</sup>

Dopo l'Unità d'Italia, invece, si assistette al proposito del legislatore di operare una *reductio ad unum* della molteplicità delle iniziative benefiche preesistenti, razionalizzando il sistema delle Opere Pie, alle quali era attribuita la responsabilità di regolare, gestire ed erogare servizi quali il ricovero, la cura, l'istruzione, specialmente delle categorie più povere e bisognose della popolazione.

Invero, i primi interventi, già nel periodo immediatamente preunitario (1850), furono diretti alla limitazione dell'influenza ecclesiastica nei settori della beneficenza e dell'assistenza. Furono approvate, infatti, le cc.dd. leggi Siccardi, con le quali fu notevolmente ridotta la capacità d'acquisto di beni *inter vivos* e *mortis causa* da parte delle istituzioni ecclesiastiche. Inoltre, nel 1855 fu varata una legislazione finalizzata

---

BARETTONI ARLERI, voce *Opere pie*, in *Nss. Dig. It.*, App., VI, 1984, 510 ss.; C. CARDIA, voce *Opere pie*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 319 ss.; U. DE SIERVO, voce *Assistenza e beneficenza*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, I, 445 ss.; D.M. TRAINA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di I.P.A.B. e la riforma dell'assistenza*, in *Giur. cost.* 1988, II, 5454 ss.; P. CAVALERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla «legge Crispi»*, Milano, Giuffrè, 1992; L. COLACINO CINNANTE, voce *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, 684 ss.; A. PAJNO, *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.* 1993, 50 ss.; S. SEPE, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, in partic. 40 ss.; A. SANDULLI, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1992, 753; U. DE SIERVO, *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1994, 223; V. CAIANELLO, *Gli enti pubblici tra norma giuridica e realtà sociale*, ivi, 391 ss. P. CAVALERI, *La legge Crispi dal 1980 ad oggi*, in AA.VV., *L'autonomia delle IPAB: storia, problemi, prospettive* (Atti del Convegno di studi, Milano 1995), Rimini, Maggioli, 1996, 43 ss., in partic. 63 ss.

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, V. VIDOTTO, *Roma contemporanea*, Roma-Bari 2006, pp. 12-14.

alla soppressione degli ordini religiosi la cui attività non fosse indirizzata alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermi<sup>3</sup>.

Va evidenziato che, in ogni caso, una concreta pubblicizzazione del sistema di beneficenza e assistenza tardò inizialmente a concretizzarsi negli anni immediatamente successivi al conseguimento dell'Unità d'Italia, malgrado la promulgazione della legge n. 753/1862<sup>4</sup>, con cui lo Stato disciplinò in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, la materia delle Opere Pie<sup>5</sup>, individuate, ai sensi dell'art. 1 della legge, negli «istituti di carità e beneficenza e qualsiasi ente morale avente in tutto o in parte per fine di soccorrere le classi meno agiate, tanto in stato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere».

Si trattava di una legislazione di matrice liberale, data in ottica di decentramento amministrativo, mediante la quale i poteri più pregnanti vennero attribuiti alle Deputazioni provinciali e successivamente alle Giunte provinciali amministrative<sup>6</sup>. In particolare, furono dettati criteri di amministrazione, contabilità e tutela delle pie istituzioni<sup>7</sup>.

La legge 753/1862 permise allo Stato di intervenire nell'approvazione di bilanci e conti consuntivi compilati dagli amministratori degli enti pii quando una parte delle spese era a carico delle finanze statali (art. 19). Inoltre, si provò ad efficientare, infine, il funzionamento dei pii istituti, nell'ipotesi in cui gli organi gestori incorressero in disordini amministrativi (art. 20).

Ma v'è di più! La prima legge italiana sulle Opere Pie introdusse, altresì, in ogni comune del Regno, la Congregazione di Carità<sup>8</sup>. Questo ente statale aveva il compito di curare gli interessi dei poveri,

---

<sup>3</sup> Cfr., per una disamina più approfondita, P. SICONOLFI, *L'assistenza tra Stato e regioni*, Maggioli, Rimini. 1989, pp. 57 ss.

<sup>4</sup> La legge 3 agosto 1862, n. 753 era improntata sull'archetipo delineato dalla legge 20 novembre 1859, n. 3779, cd. legge "Rattazzi", emanata dal governo del Regno di Sardegna. Per un approfondimento cfr. S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi, testi delle leggi vigenti coordinati ed unificati, glossa*, Padova 1930, pp. 121-122.

<sup>5</sup> La legge del 1862 fu successivamente estesa alle province venete, a quella di Mantova e, nel 1870, a quella romana; cfr. A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza con riferimento alle leggi complementari ed ai regolamenti relativi*, Padova 1929<sup>2</sup>, p. 2.

<sup>6</sup> In virtù della Legge 30 dicembre 1888, n. 5865.

<sup>7</sup> Per un approfondimento sui contenuti e sullo schema regolatorio delineato dalla legge n. 753, illustrati dal Ministro dell'Interno U. Peruzzi nella circolare n. 163, cfr. S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 131-137; A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 1: «ebbe in mira di sottrarre le opere pie dalla intemperante influenza governativa e dal vassallaggio verso altri poteri ed ordini sociali cui non erano state originariamente soggette, per condurle sotto il regime dei legittimi loro amministratori ed alla tutela di quelle Autorità provinciali e comunali che, associate bensì al Governo, ma in molti rapporti compiutamente autonome, emanano per elezione periodica dal grembo della popolazione, ne studiano i bisogni e debbono sapere come provvedervi». Il rispetto della volontà dei fondatori, laddove non si palesasse in contrasto con l'interesse pubblico, il tener conto delle consuetudini locali e dell'indole di qualche particolare istituto, contemperato da norme generali per il complesso di regole economiche e contabili, costituirono, nel pensiero di Gamberucci, i capisaldi di questa legge.

<sup>8</sup> Sull'istituzione della Congregazione di Carità, costituita sulla scia di quanto previsto dagli editti 6 agosto 1716 e 19 maggio 1719 pubblicati in Piemonte dal re Vittorio Amedeo II, si veda A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, p. 57; S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 103-105

amministrando i beni donati dai cittadini abbienti e gestendo quelle Opere Pie senza amministratori o nelle ipotesi nelle quali le persone incaricate si erano rifiutate di svolgere questo mandato o nei casi in cui, ancora, gli atti di fondazione non contenevano nessuna indicazione di nomina. La Congregazione di Carità era retta da un consiglio d'amministrazione, eletto dal consiglio comunale, composto da un presidente e da un numero variabile di componenti in base alla densità di popolazione di ciascun comune. Nelle finalità, comunque, va rilevato che la predetta legge tendeva a riconoscere la volontà dei fondatori dei pii enti, rispettandone la libertà di azione, pur imponendo una limitata presenza di vincoli pubblicistici, in funzione di tutela dell'interesse pubblico.

Il ruolo accresciuto dello Stato nell'organizzazione delle Opere Pie, dunque, non pregiudicò, inizialmente, l'autonomia dei pii istituti, né il rispetto del fine originario di ciascuno di essi. Con la legge del 1862, la legislazione del Regno sabauda promosse quindi una politica di sostanziale non ingerenza verso le pie istituzioni.<sup>9</sup>

Già poco tempo dopo la promulgazione della predetta legge, tuttavia, si avvertì la necessità, da più parti, di un nuovo intervento, più incisivo, per tutelare meglio il patrimonio destinato alla cura dei poveri. Ciò in quanto la diretta applicazione della legge del 1862 non impedì l'emergere di una serie di lacune ed insufficienze rispetto alle mutate condizioni sociali che si erano sviluppate sul territorio italiano, unitamente al sorgere, negli anni '70 e '80 del XIX sec., di un movimento d'opinione capace di ritenere le Opere Pie quali mezzo per la sovversiva costruzione di un diverso modello di autorità statale, parallela a quella regnante, di non osservare le norme vigenti e di rappresentare unicamente un serbatoio di consensi tale da accentuare il clientelismo e il trasformismo a livello locale<sup>10</sup>.

Fu così che, per diversi anni, si susseguirono dibattiti, polemiche e progetti di legge volti ad approntare un riordino coerente della materia della beneficenza. Di duplice ambito le questioni discusse: una riguardava le previsioni regolatorie, i meccanismi giuridici e di controllo che dovevano porre fine alla disordinata amministrazione delle Opere Pie; l'altra, invece, si incentrava sulla ricerca di soluzioni finalizzate alla modernizzazione delle pie istituzioni, i cui fini non potevano che esser ricondotti, secondo il pensiero del tempo, al soddisfacimento di concreti ed attuali bisogni sociali.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Il principale fautore di questa tendenza moderata verso le pie istituzioni fu Silvio Spaventa, segretario generale del Ministro dell'Interno, ma di fatto il vero ministro tra gli anni 1862 e 1864. Nel pensiero di Spaventa, una trasformazione indiscriminata delle Opere Pie avrebbe danneggiato soprattutto i ceti poveri; e, quindi, occorreva tener conto «religiosamente» della volontà dei fondatori per evitare la riduzione delle fonti della beneficenza. Per approfondire in merito si veda A. FIORI, *Poveri, Opere Pie ed Assistenza. Dall'unità al fascismo*, Roma 2005, pp. 51-65.

<sup>10</sup> Cfr. cfr. S. LEPRE, *Opere pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico-morale-amministrativa, presieduta da Cesare Correnti*, in M. BIGARAN (a cura di) *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano 1986, p. 146-148.

<sup>11</sup> M. PICCIALUTI CAPRIOLI, *o Stato liberale e la beneficenza pubblica. A proposito delle opere pie romane dopo il 1870*, in M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale, cit.*, p. 184.

Sulla base di tali presupposti, sul finire del XIX secolo, si giunse alla approvazione e alla promulgazione della legge Crispi del 1890<sup>12</sup>, tutt'ora vigente, in alcune parti, nel territorio della Regione Siciliana.

Nelle intenzioni di Crispi, il riferire la riforma all'espressione "Istituzioni pubbliche di beneficenza", più ampia, rispetto a quella tradizionale di Opere Pie, fu finalizzato ad allargare l'ambito di intervento dello Stato anche agli istituti che precorrevano i bisogni dei cittadini, cioè gli enti di risparmio, di previdenza, di cooperazione, di credito, accanto a quelli che provvedevano al ricovero e all'educazione delle classi povere, cioè all'assistenza. Il legislatore fece rientrare così nell'orbita pubblicistica dell'ordinamento giuridico statale il più ampio numero di Opere Pie, nell'intento di razionalizzare e centralizzare il sistema assistenziale, definendo obsoleti gli strumenti adottati fino a quel momento di fronte alla complessità sempre più crescente della società italiana uscita dalla prima fase postunitaria. Il "modello Crispi", quindi, prescrisse un rigido controllo dell'autorità pubblica sul vasto ed articolato settore delle pie istituzioni, contenente una variegata congerie di enti privati, molti dei quali di ispirazione e gestione di tipo religioso.<sup>13</sup> Come è stato opportunamente sottolineato in dottrina, si assistette dunque al passaggio da un sistema di "carità legale" ad un archetipo di "beneficenza legale".<sup>14</sup>

Tali enti erano chiamati ad ottenere la personalità giuridica, cioè il riconoscimento da parte dello Stato, ed essere dichiarati ente morale, allo scopo di usufruire di sussidi dal governo<sup>15</sup>.

La legge di riforma, peraltro, si proponeva, nelle intenzioni del legislatore del tempo, di rendere più semplici e meno farraginose le amministrazioni delle Opere Pie; di riempire di effettività le responsabilità degli amministratori; di concentrare le Opere Pie elemosiniere nella Congregazione di Carità; di accorpare le Opere Pie con finalità affini; di imporre la trasformazione delle istituzioni ritenute non più idonee allo scopo statutario<sup>16</sup>. Inoltre, tra gli obiettivi figurava altresì il voler regolare il domicilio di soccorso

---

<sup>12</sup> Legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>13</sup> M. MINESIO, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi*, 1925-1975, p. 35.

<sup>14</sup> Per sistema di "carità legale" si intende un approccio regolatorio secondo il quale lo Stato si disinteressa dell'attività di soccorso agli indigenti e, ove svolta da altri soggetti, si limita ad un'attività minima di "attenzione". Diversamente, un modello di cd. "beneficenza legale" sussiste quando l'autorità statale ritiene di pubblico interesse il soccorso ai bisognosi ed attribuisce carattere pubblicistico agli enti la cui attività è indirizzata a tale finalità, sottoponendoli al proprio controllo. Cfr., in tema, L. COLACINO CINNANTE, cit., 687 ss., nonché A. ARGENTATI, *IL RIORDINO DEL SISTEMA DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2001, 12, 1211.

<sup>15</sup> Sull'importanza del riconoscimento da parte dello Stato si veda A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., pp. 21-22: «Non si nega con questo che pure le istituzioni di beneficenza non erette in ente abbiano possibilità di vivere ed anche di prosperare; ma la loro esistenza, essendo intimamente collegata con le persone che provvedono al loro funzionamento, riesce complicata ed incerta. Soltanto con il riconoscimento vengono considerate come persone e possono godere nel campo del diritto privato la più ampia capacità civile (art. 2, cod. civ.), in modo da svolgere durevolmente e con pienezza di risultati la propria attività»

<sup>16</sup> A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 4. Secondo la legislazione crispiana spettava allo Stato, per motivi di pubblica utilità, la personalità giuridica alle Opere Pie. Ecco che, di conseguenza, nella riforma Crispi si stabiliva la trasformazione delle Opere Pie non soltanto nelle ipotesi di assenza dello scopo statutario, ma anche nel caso non rispondessero più ad un bisogno sociale o che, senza presentare carattere civile di mutuo soccorso di previdenza o d'istruzione, l'attività di tali enti finisse per essere destinata a beneficio di

ordinando alla Congregazione di Carità e alle istituzioni pubbliche di beneficenza di sostenere, nei casi urgenti e se provviste di risorse sufficienti, il povero non appartenente al proprio Comune, oltre che di esonerare le amministrazioni comunali dalle spese ospedaliere per i ceti non abbienti.

Si è trattato, a ben vedere, di un mutamento d'orizzonte notevole rispetto alla legislazione precedente, che può essere interpretato come un segno di una maggiore ingerenza statale nel settore degli enti pii. In tal senso va letto anche l'aumento delle funzioni di carattere permanente, temporaneo e straordinario della Congregazione di Carità, che da semplice ed eventuale amministratore dei beni lasciati ai poveri divenne organo di Stato per la difesa e rappresentanza legale dei ceti non abbienti ed istituto di soccorso per alcune categorie di individui bisognosi, come gli orfani e i minorenni abbandonati, i ciechi e i sordomuti in condizioni di povertà<sup>17</sup>.

Va altresì sottolineato come, unendo alla materia della beneficenza, tipica del solidarismo laico e cattolico, quella dell'assistenza, la legge Crispi intraprese la strada di render lo Stato realmente interventista sul piano delle politiche sociali, nonostante le forti opposizioni scatenate da più versanti, laici e religiosi, oltre che in un clima caratterizzato dallo scarso coordinamento tra le varie amministrazioni e dalla eccessiva lentezza di tutti i servizi di competenza della beneficenza statale.<sup>18</sup>

L'intervento del legislatore del 1890, dunque, seguì la direttrice di assoggettare ad un regime pubblicistico tutte quelle istituzioni di tipo caritativo, educativo, che concentravano enormi patrimoni immobiliari e fondiari, anche nell'ottica, tipica dell'avvento della Sinistra storica al governo che, iniziando ad intuire l'esigenza che lo Stato assumesse «la realizzazione di finalità sociali in proprio»<sup>19</sup>, decise di intervenire con

---

persone non indigenti, o fossero divenute superflue. Le istituzioni da sottoporre per legge a riforma erano: le opere pie dotate non familiari, le doti per monacazione, le fondazioni di soccorso per detenuti e condannati, gli ospizi dei pellegrini e dei catecumeni, i conservatori, i ritiri e gli eremi non aventi scopo civile e sociale, i monti frumentari e granatici, i lasciti e le opere pie di culto non rispondenti ad un bisogno delle popolazioni locali e le confraternite. Tutte queste istituzioni dovevano essere concentrate nella Congregazione di carità, alla quale insieme al Consiglio comunale veniva attribuita l'iniziativa per la concentrazione e conversione degli enti.

<sup>17</sup> Sulle funzioni della Congregazione di Carità, cfr. A. F. GAMBERUCCI, *u. op. cit.*, pp. 58-59. La Congregazione di carità esercitava le proprie funzioni di cura e la rappresentanza dei poveri nei seguenti modi: facendo gli atti conservativi occorrenti per assicurare l'esecuzione delle liberalità aventi per scopo la pubblica beneficenza, promuovendo, ove fosse il caso, l'erezione in ente morale di dette liberalità (art. 84), ed anche anticipando i fondi necessari a tal scopo, quando gli istituti interessati fossero privi di mezzi (art. 97 reg.); ricevendo in proprietà ed amministrando i beni destinati ai poveri, secondo l'art. 832 del codice civile; amministrando le istituzioni pubbliche di beneficenza che per qualsiasi motivo mancassero di una Amministrazione propria (art. 4) o fossero in questa Congregazione concentrate (art. 54 e seg.); prendendo l'iniziativa delle proposte di riforma delle Opere Pie (art. 62); dando pareri sulle proposte di riforma delle Opere Pie, formulate da altre Autorità (artt. 92 e 93). Oltre a questi compiti di assistenza e rappresentanza collettiva generica dei poveri, alla Congregazione spettava l'azione di assistenza individuale specifica, di tutela e, in ipotesi di necessità e urgenza, di cura degli orfani e minorenni abbandonati, dei ciechi e dei sordomuti poveri (art. 8).

<sup>18</sup> Lo evidenzia con accuratezza A. CICOTERO, *Opere Pie*, in A. AZARA, E. AULA, «*Novissimo Digesto Italiano*», Torino 1957, vol. XI, p. 1013

<sup>19</sup> Cfr. D. GASPARRINI PIANESI, *Assistenza oggi. Profili giuridici ed organizzativi*, Milano, 1991, 6.

decisione nella sfera dell'assistenza e della beneficenza, ritenendo sussistente un rilevante interesse pubblico al contrasto alle forme di povertà e di bisogno dei “sudditi” del Regno<sup>20</sup>.

Ciò detto, stante il fatto che non si era riusciti, con la legislazione crispina, a regolamentare, in maniera sufficientemente precisa, l'aspetto dell'erogazione della beneficenza ed il coordinamento delle sue varie forme<sup>21</sup>, successivamente il Ministro dell'Interno Giolitti introdusse, con la legge 18 luglio 1904<sup>22</sup>, nuovi strumenti di tutela e di controllo delle prassi caritative. Furono istituite le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, sull'esempio dei Consigli provinciali sanitari e scolastici, nonché il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, in sostituzione del Consiglio di Stato. Le Commissioni, oltre alle funzioni di controllo fino ad allora esercitate dalle Giunte provinciali amministrative, dovevano coordinare tutte le attività di assistenza pubblica e privata nei circondari comunali e provinciali, proponendosi tra gli scopi principali quello della protezione dell'infanzia. La legge Giolitti, altresì, destinava un terzo delle rendite delle istituzioni di beneficenza a favore dei minori, riconoscendo tra l'altro l'assoluta urgenza di ulteriori provvedimenti in materia. Il regolamento per l'attuazione della legge del 1904, inoltre, imponeva alle Congregazioni di Carità e alle istituzioni benefiche giovanili di annotare su un registro i dati dei minori assistiti e di trasmetterli poi alle Commissioni provinciali, agevolandole in questo modo nel difficile compito della vigilanza.

In sostanza, la normativa giolittiana non smentiva né abrogava la regolamentazione del 1890, ma stabiliva rispetto ad essa una più rigorosa affermazione ed applicazione della tendenza accentratrice dello Stato, concentrandosi sul coordinamento delle attività delle istituzioni benefiche e sul consolidamento della funzione di controllo dell'autorità pubblica.<sup>23</sup>

Subito dopo la conclusione della Prima guerra mondiale, le riforme giolittiane furono sottoposte a contestazioni e critiche, in quanto considerate non più idonee a disciplinare la beneficenza statale e a soddisfare i bisogni sociali del momento, stante anche le disastrose condizioni economiche in cui si erano venute a trovare le IPAB a seguito del conflitto bellico<sup>24</sup>. Le funzioni di tutela ripartite tra la Commissione provinciale di beneficenza ed assistenza e la Giunta provinciale amministrativa risentivano di lacune ed eccesso di burocratizzazione dei processi, che sarebbe stato molto più semplice risolvere se le medesime

---

<sup>20</sup> Secondo A. PAJNO, *cit.*, p. 57: «Tale mutamento di prospettiva non è nient'altro che un aspetto del più generale cambiamento che investe lo Stato liberale, che, da garante della regolarità dei conflitti, si va progressivamente trasformando in uno stato tutore degli interessi dei soggetti più deboli».

<sup>21</sup> Cfr. S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, *cit.*, pp. 232-235.

<sup>22</sup> La legge del 1904 fu attuata con il regolamento amministrativo del 1° gennaio 1905, n. 12.

<sup>23</sup> Come ben sottolinea V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al fascismo, primi elementi per un'analisi strutturale*, in *RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE*, 1983, XXX, p. 41.

<sup>24</sup> Come si evince dalla lettura degli atti del Congresso Nazionale dei rappresentanti delle istituzioni di pubblica beneficenza, *Relazione*, Napoli 1919, p. 6, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273-31«Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma 1918»



fossero state affidate ad un unico organo, con un indirizzo univoco più chiaro. Il Consiglio Superiore, inoltre, immaginato come centro propulsore dell'azione statale in ambito assistenziale, non riuscì ad esercitare pienamente il proprio ruolo nei confronti dell'autorità pubblica, non ben orientata a cogliere le sfide emergenti dai nuovi problemi della beneficenza ed assistenza.<sup>25</sup>

Con l'avvento del Fascismo, il nuovo governo rimise mano alla legislazione sulle Istituzioni pubbliche di beneficenza, per riorganizzare i pubblici uffici e i pii istituti, semplificandone i processi, e per aumentare i poteri di controllo e di indirizzo dello Stato.<sup>26</sup>

La nuova politica sociale italiana veniva finalizzata ad estendere in maniera incisiva e penetrante il potere statale, oltre che a rendere il settore assistenziale quale uno strumento di controllo sociale, funzionale alla politica socioeconomica perseguita da Mussolini, e di propaganda ideologica<sup>27</sup>.

Il primo governo Mussolini intervenne presto su alcuni punti della legislazione precedente sulle Opere Pie, decidendo di abolire immediatamente gli organi di matrice giolittiana, cioè il Consiglio Superiore di Assistenza e Beneficenza Pubblica, le cui attribuzioni ritornarono al Consiglio di Stato, e le Commissioni Provinciali, le cui funzioni invece passarono alla Giunta provinciale amministrativa.<sup>28</sup>

Furono moltiplicati, altresì, i compiti dei prefetti, i quali potevano approvare sia l'ammissione che la revoca degli amministratori delle Congregazioni di Carità; promuovere la nascita di federazioni fra le istituzioni di beneficenza pubblica di una Provincia; ricevere ed indirizzare alle istituzioni più idonee le istanze di ricovero e di sussidio; ed occuparsi della protezione dell'infanzia abbandonata.<sup>29</sup>

In seguito, il Ministero dell'Interno pubblicò un decreto<sup>30</sup> con cui furono sciolte tutte le Istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti in uno stesso Comune, la cui gestione fu affidata a speciali commissari o commissioni, incaricati di riformare gli statuti e i gruppi d'amministrazione delle Opere Pie, allo scopo di uniformare l'azione degli istituti alle urgenze della pubblica beneficenza, rimodulando e razionalizzando le spese di gestione.

Nel dicembre del 1923, poi, fu emanato un ulteriore decreto<sup>31</sup>, volto a operare una modernizzazione dei servizi assistenziali e, nello stesso tempo, a monitorare il settore dell'assistenza. Il governo ribadì l'intento di impiegare più efficacemente le risorse degli istituti; individuò le istituzioni da inquadrare nella

<sup>25</sup> Cfr. S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 234-23.

<sup>26</sup> Descrive bene tale ulteriore evoluzione normativa A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza*, cit., p. 531.

<sup>27</sup> V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit., p. 50.

<sup>28</sup> Si veda il r.d. 4 febbraio, 1923, n. 214; cfr. S. LEPRE, *Opere Pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico- morale-amministrativa presieduta da Cesare Correnti*, cit., p. 173; *Id.*, *Le difficoltà dell'assistenza*, cit., p. 130

<sup>29</sup> Circolare n. 25283.12 A del Ministero dell'Interno ai prefetti, in data 19 ottobre 1923, in manuale Astengo LXI, n. 7-8, p. 83.

<sup>30</sup> r.d. 26 aprile 1923, n. 976.

<sup>31</sup> r.d. 30 dicembre 1923, n. 2841.

legislazione sulle Opere Pie; rese più competenti le amministrazioni, specialmente quelle delle Congregazioni di Carità introducendo una prevalente rappresentanza governativa nominata prima dal sottoprefetto e poi, dopo la scomparsa della figura di questo consigliere, dal prefetto. Si puntò, altresì, al coordinamento delle varie forme di beneficenza ed assistenza, semplificando l'attività amministrativa ed intensificando la vigilanza sugli enti pii.<sup>32</sup>

La denominazione di «Istituzioni pubbliche di beneficenza», inventata e delineata nella legge Crispi venne, successivamente, mutata con quella di «Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza», comprendente non solo le istituzioni meramente caritative, ma anche quelle con scopi generali di conservazione del benessere economico e morale della società e con il compito di proteggere le nuove generazioni attraverso l'assistenza alla maternità e all'infanzia e la prevenzione degli effetti socialmente dannosi dell'inabilità, delle malattie, della vecchiaia e della disoccupazione. La nuova articolazione rispecchiava pienamente il concetto d'assistenza sociale elaborato dal fascismo, contrassegnato da un evidente carattere statalista e preventivo.

Il decreto, altresì, stabilì di suddividere le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza in due classi<sup>33</sup>, concentrando nelle Congregazioni quelle con una rendita inferiore alle ventimila lire annue; raggruppò gli istituti con scopi affini, ovviamente quelli non riuniti nelle Congregazioni; e fuse gli istituti con fini identici in un unico ente.<sup>34</sup>

Il regime fascista pretese poi l'adozione obbligatoria degli statuti, che mancavano in molte istituzioni, le quali avevano agito per consuetudini secolari, e modificò, nello stesso tempo, le regole statutarie di alcuni enti, non soltanto per indirizzare le nomine degli amministratori, ma anche per risolvere alcune anomalie del sistema assistenziale nazionale.

Non mancavano, tuttavia, nel sistema delle IPAB, ulteriori e numerose difficoltà organizzative ed economiche. Il regime fascista provò ad attutire i problemi economici consentendo l'organizzazione perfino di lotterie, tombole e fiere di beneficenza, il cui numero era aumentato notevolmente dopo la grande guerra, proprio per contenere i danni bellici. Queste operazioni, tuttavia, dovendo essere autorizzate dal prefetto, diventarono in alcuni casi una buona occasione per ingannare la cittadinanza. I

---

<sup>32</sup> A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza*, cit., pp. 532-533; S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 280-281.

<sup>33</sup> Facevano parte della prima classe quelle che esercitavano la beneficenza e l'assistenza a favore dei poveri esistenti nel territorio di tutto il Regno e quelle che avevano un'entrata patrimoniale effettiva superiore a 50.000 lire. Tutte le altre appartenevano alla seconda classe, cfr. l'articolo 3 della legge 30 dicembre 1923, n. 284.

<sup>34</sup> Atti ufficiali, Relazione e r.d. 30 dicembre 1923, n. 2841, in *Manuale Astengo*, LXIV, nn. 1-2, pp. 69-72.

soldi raccolti, infatti, o finivano nelle tasche dei promotori (enti nazionali, istituti benefici, privati cittadini) o venivano utilizzati male senza alcun vantaggio per la beneficenza pubblica.<sup>35</sup>

Le difficoltà economiche del sistema delle IPAB emerse con maggior vigore dopo il 1925, quando l'economia italiana entrò in una fase di stallo a causa di più fattori: il rallentamento dell'economia internazionale che mise in crisi le esportazioni italiane; lo squilibrio della bilancia dei pagamenti (valore delle esportazioni inferiore a quello delle importazioni); la rapida svalutazione della lira rispetto alle altre monete; la forte ripresa dell'inflazione. Il governo esortò allora le pie istituzioni ad acquistare soltanto prodotti dell'industria nazionale e ad aumentare il consumo di frutta non solo per le sue proprietà nutritive ma anche, e soprattutto, per trovare un rimedio al calo delle sue vendite all'estero<sup>36</sup>.

Con il processo di fascistizzazione degli anni 1925-1926<sup>37</sup>, si assistette al passaggio verso la dittatura, secondo un disegno di “costruzione del consenso”, che segnò la nascita di diverse organizzazioni per convertire gli italiani all'ideologia fascista: l'Opera Nazionale Dopolavoro pensata per incidere sulla formazione della classe lavoratrice; e l'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia e l'Opera Nazionale Balilla, ideate, invece, per l'educazione totalitaria delle nuove generazioni. Successivamente alla nascita di queste Istituzioni, il governo sollecitò le Opere Pie a rivedere i rispettivi statuti per eliminare i vincoli assistenziali di carattere locale.

Di rilievo è da considerarsi la legge cd. Federzoni<sup>38</sup>, la quale, allontanandosi dal modello della legge Crispi del 1890, abrogò l'obbligatorietà del concentramento e del raggruppamento degli istituti di beneficenza, rendendoli meramente facoltativi; restituì agli ecclesiastici la possibilità di essere eletti nella Congregazione di Carità. Fu indicata la Congregazione come il centro della beneficenza locale, consentendo al podestà e non più al prefetto di nominare la maggior parte dei componenti. Fu altresì eliminato ogni carattere coattivo alla riforma delle Opere Pie di culto, imponendo al prefetto di procedere d'intesa con le competenti autorità ecclesiastiche.

La sorte delle congregazioni di carità fu segnata già nel primo semestre dell'anno 1937<sup>39</sup>. Si procedette, infatti, alla sostituzione di queste istituzioni con gli enti comunali di assistenza (ECA), nell'ottica di

---

<sup>35</sup> Così emerge da alcune relazioni ufficiali, quali, ad es., la Lettera del dott. G. Stampa e del dott. A. Bruni al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Istituto di credito per le opere di assistenza e di beneficenza».

<sup>36</sup> Si veda, tra le altre, Circolare n. 8853 C/27 del regio provveditore degli studi per il Lazio ai rettori e alle rettrici dei convitti nazionali e privati del Lazio, in data 30 novembre 1932, in Fondo Opera Pia Savoia, b. 139, «Amministrazione dell'asilo Savoia per» l'infanzia abbandonata 1931-1933».

<sup>37</sup> Legge 10 dicembre 1925, n. 2277 e Legge 3 aprile 1926, n. 2247.

<sup>38</sup> Legge 17 giugno 1926, n. 1187.

<sup>39</sup> Infatti, con la legge 3 giugno 1937, n. 847 il regime fascista istituì l'Ente comunale di assistenza (ECA), che assorbì le funzioni e i patrimoni non solo delle Congregazioni di Carità ma anche degli Enti Opere Assistenziali (EOA), che erano enti a “gestione speciale” del Partito nazionale fascista, presenti in ogni Comune e diretti dal segretario federale del partito.

perseguire, con una spinta sempre maggiore, la strutturazione di un sistema eminentemente pubblicistico di assistenza sociale.

Con l'entrata in guerra dell'Italia, nel giugno del 1940, fu prescritto<sup>40</sup> alle IPAB di limitare le spese pubbliche e di adottare una politica di rigoroso utilizzo delle somme ad esse destinate. Invero, molti enti utilizzarono gran parte delle loro risorse in uscite eccessive o superflue (elevati costi d'amministrazione, ampliamenti non necessari di locali, nuove costruzioni), oppure mettendo in vendita alcuni dei loro beni per superare le difficoltà di guerra, nonostante i proclami della classe politica in difesa del patrimonio, visto come il fondamento di ogni istituzione pubblica.

Nel 1941<sup>41</sup>, il governo fascista sussidiò, eccezionalmente, i bilanci di tutte le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, al fine di sollevare gli enti pii da ulteriori aggravii di spesa in un momento piuttosto complicato. Nel corso del 1942<sup>42</sup>, tuttavia, il regime, a corto di risorse a causa della partecipazione al secondo conflitto bellico mondiale, non finanziò tutte le istituzioni, ma soltanto quelle incapaci di sostenere la spesa relativa al personale.

Il pareggio di bilancio, stabilito dal governo quale l'obiettivo finale di tali tipologie di enti, nel contesto bellico non trovò mai realizzazione, ostacolato anche dall'imposta straordinaria di guerra sulle rette di ricovero e sui contributi per il mantenimento degli indigenti. Gli enti pii, dunque, non ricevendo per intero le somme elargite dai privati, dalle Istituzioni e dalle famiglie degli assistiti, sprofondarono sempre più in situazioni economiche ancora più critiche.

Nell'interesse nazionale, il governo prorogò il sistema della più rigida economia fino a sei mesi dopo la cessazione del conflitto, tenendo conto delle numerose urgenze assistenziali, dell'inasprirsi sempre più notevole dei costi dei servizi e del minore rendimento della beneficenza.

Da questo scorcio di analisi storica è possibile trarre anche una indicazione ulteriore. Contrariamente a quanto potrebbe esser osservato, con troppa facilità, la tematica della beneficenza e dell'assistenza costituisce uno dei punti che sottolineano una linea di continuità tra lo Stato liberale e lo Stato fascista<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Con la legge 21 giugno 1940, n. 769, indicata nella circolare n. 15400 della Direzione generale dell'Amministrazione civile rivolta ai prefetti del Regno e al Governatorato di Roma, in data 17 luglio 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 2, fascicolo 25100.35 «Limitazione spese pubbliche».

<sup>41</sup> Con il r.d.l. 24 marzo 1941, n. 203 e 14 luglio 1941, n. 646.

<sup>42</sup> Come stabilito dal r.d.l. 21 maggio 1942, n. 521.

<sup>43</sup> Sul dibattito ermeneutico tra continuità e discontinuità tra Stato liberale, Stato fascista e Stato democratico, cfr., per i profili di interesse rispetto al tema qui trattato, G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna: Il fascismo e le sue guerre*, Feltrinelli, Milano, 1988; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010; L. FERRAJOLI, *Cesure e continuità nelle vicende dello Stato italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2011, pp. 935 ss.; E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1995; F. PERFETTI, *Il dibattito sul fascismo*, Bonacci, Roma, 1984.

Com'è stato evidenziato da parte della dottrina, se è vero che le curvature di continuità non riguardino indubbiamente le trasformazioni delle massime istituzioni dello Stato o la disciplina dei diritti e delle libertà individuali e collettive, è altrettanto veritiero che sussistono diversi settori e campi nei quali non sono rinvenibili cesure così nette e determinate.

Basti pensare, ad esempio, all'intervento gentiliano sull'istruzione che, come è stato accuratamente evidenziato, «non aveva in sé nulla di propriamente fascista, essendo il risultato di un lungo dibattito che da decenni aveva visto impegnati pedagogisti e filosofi di vario orientamento».<sup>44</sup>

Lo stesso può dirsi per la disciplina della dirigenza, della burocrazia, che il regime non riuscì pienamente a “fascistizzare”, e dell'ordine corporativo. La dottrina, infatti, con riguardo a tale ultimo aspetto, ha evidenziato come nell'Italia liberale esistesse una variegata congerie di ordinamenti sezionali o corporativi. Si pensi agli ordini professionali, facenti riferimento ad avvocati, notai, ingegneri, periti industriali, quali veri e propri enti, in forma pubblica, con una funzione di governo di settore, rappresentativi di interessi. Ciò, naturalmente, nella considerazione che, in verità, il fascismo si appropriò, con il corporativismo, della tradizione sociale cristiana, improntata ad un solidarismo che si fa risalire all'enciclica “*Rerum novarum*”, di Leone XIII (1891), e che viene rafforzato con l'enciclica “*Quadragesimo Anno*” di Pio XI (1931), unitamente al principio di sussidiarietà.

Più in generale, sussistono fila di continuità anche sotto il versante dell'approccio ideologico, che trovano nella tematica della risposta ai bisogni di povertà della popolazione un esempio plastico di una visione statalista e paternalista, che da un lato prova a dissimulare una piaga sociale di proporzioni ampie e dall'altro punta tutto sull'intervento pubblico salvifico, rimanendo restia ad una apertura pluralista ad approcci di tipo sussidiario e privato.<sup>45</sup>

## **2. L'avvento della Repubblica e della Costituzione italiana: verso un nuovo modo di intendere l'assistenza e la beneficenza**

Con la fine della guerra e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sono poste le basi per l'approdo ad un lento e graduale processo di mutamento del modello socio-assistenziale italiano. Si è con fatica passati, nel corso del tempo, da un'impostazione caritativa di stampo ottocentesco, fondata sull'assoluta discrezionalità delle prestazioni da parte delle istituzioni pubbliche deputate, ad un sistema di sicurezza sociale, caratterizzato dall'obbligatorietà degli interventi, fatto salvo quanto imposto dalle

---

<sup>44</sup> Così si esprime E. GENTILE, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Laterza, 2002, p. 24.

<sup>45</sup> È ad esempio la tesi di L. FERRAJOLI, *Scienze giuridiche*, in *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, a cura di C. STAJANO, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 574.

limitazioni di spesa, e dal riconoscimento, in capo al cittadino-utente, di un vero e proprio diritto soggettivo all'assistenza sociale<sup>46</sup>.

Non si è trattato, invero, di una cesura così netta come si potrebbe, in modo sommario, immaginare. Come rilevato in dottrina, esistono, anche in questo caso, elementi di decisa continuità tra lo Stato fascista e lo Stato democratico. Una continuità in forme depurate della propaganda di regime. Tralasciando i ritardi nell'attuazione della Costituzione, ai fini del presente scritto basti menzionare la tardività del pieno riconoscimento della natura privata delle entità espressioni del pluralismo sociale. In tal senso, la Corte Costituzionale ha svolto un ruolo pregnante e determinante, anche nell'evoluzione delle funzioni e del ruolo delle IPAB<sup>47</sup>.

Con riferimento, inoltre, all'evoluzione del cd. Stato sociale, c'è persino chi ha sostenuto che esso rappresenti solo «il risultato dello sviluppo del vecchio Stato corporativo avvenuto, senza alcuna progettualità riformatrice, interamente al di fuori della cornice costituzionale, attraverso non già l'introduzione di adeguate garanzie a sostegno dei nuovi diritti sociali, bensì con il semplice allargamento degli spazi della discrezionalità politica e burocratica».<sup>48</sup>

Ciò premesso, va anzitutto segnalato che la diversità delle prestazioni relative all'assistenza sociale non consente di stabilire, con certezza, immediatamente quale sia l'oggetto della tutela dell'assistenza sociale. Per risalire, quindi, alla identificazione del bene che il diritto all'assistenza sociale è finalizzato a tutelare, non può che prendersi le mosse dal dettato costituzionale, che colloca la disciplina dell'assistenza nel capo relativo ai rapporti economici, individuando come titolare del suddetto diritto “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere” (Art. 38 Cost.). È proprio il collegamento con la disciplina fondamentale in tema di diritto al lavoro e, di conseguenza, alla finalità del lavoro e della retribuzione al raggiungimento di un'esistenza libera e dignitosa, che fa ritenere, secondo un'impostazione dottrinale cui si ritiene di aderire, che al soggetto impossibilitato a svolgere prestazioni lavorative e che non posseda i mezzi necessari a vivere spetti il medesimo diritto a poter svolgere, parimenti, un'esistenza di tal guisa.<sup>49</sup>

Tale concezione ha contribuito al superamento della visione secondo la quale l'interesse dei pubblici poteri alle tematiche di assistenza e beneficenza fossero da connettersi unicamente ad un dovere di

---

<sup>46</sup> Per un approfondimento completo cfr. A. PAJNO, *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in “*Dir. Proc. Amm.*”, 1993, n. 1, pp. 50 ss.

<sup>47</sup> La Corte, se in un primo momento con la sentenza 6-24 luglio 1972, n. 139 aveva mantenuto separati i concetti di assistenza e di beneficenza pubblica, in seguito ha modificato il proprio orientamento con la sentenza 17-30 luglio 1981, n. 174, fornendo un'interpretazione degli artt. 38 e 117 Cost. più in linea con il mutato quadro legislativo di riferimento (art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977)

<sup>48</sup> Così L. FERRAJOLI, *Cesure e continuità nelle vicende dello Stato italiano*, cit., p. 940.

<sup>49</sup> Cfr. A. GUALDANI, *I Servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, Giuffrè, 2007.

protezione della società, dell'ordine sociale, da potenziali squilibri perniciosi, potenzialmente determinabili da fattori quali povertà ed emarginazione, fino ad immaginare e realizzare delle soluzioni organizzative più orientate ad allontanare il bisognoso dalla comunità che ad integrarlo.

Solo con l'avvento della Costituzione il baricentro si sposta dalla società alla persona, la quale, per svilupparsi pienamente, ha bisogno di essere liberata dalla sofferenza e dal bisogno.

Il mutamento di prospettiva è da attribuirsi alla volontà dei Padri costituenti di radicare il principio di solidarietà come uno degli archetipi su cui si fondano la Repubblica e l'ordinamento giuridico democratico. Si tratta di un principio che, peraltro, nella sua valenza economica e sociale, come rilevato puntualmente in dottrina, rinviene un «immediato riferimento nella previsione dell'eguaglianza sostanziale e nella puntuale garanzia dei diritti sociali a livello costituzionale»<sup>50</sup> e trova il proprio fondamento nel primato della persona umana, della sua originaria indipendenza e inviolabilità.

Ne consegue che da un lato la solidarietà impone la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni connesse ai diritti sociali, in quanto funzionali ad assicurare una “esistenza libera e dignitosa” (Art. 38 Cost.); dall'altro fa sì che l'ordinamento persegua obiettivi che consentano di tutelare l'omogeneità politica della comunità nazionale, intesa come condivisione dei principi democratici, di uguaglianza e dei valori di convivenza civile.

In questo quadro, le relazioni di solidarietà operano tanto in una dimensione verticale, nei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i cittadini, quando secondo un ambito orizzontale, tra singoli e con le formazioni sociali. È così che, ad esempio, si giustifica, accanto alla presenza di soggetti pubblici, anche quella di privati in funzione di realizzazione in concreto di quella solidarietà sociale che porta la persona ad agire non per imposizione o per calcolo di utilità, per spontanea e libera manifestazione adesiva al carattere di uomo “*uti socius*”, che contraddistingue la persona medesima<sup>51</sup>.

Ecco allora che, secondo questa visione, il bene tutelato dal diritto all'assistenza sociale risulta essere proprio ciò che riguarda tutto quanto opportuno e necessario a garantire un'esistenza libera e dignitosa del soggetto, in ottica di garantire il pieno sviluppo della persona umana.

---

<sup>50</sup> Così F. GIUFFRÈ, “*Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*”, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, n. 3/2019, p. 565. Sul principio di solidarietà cfr., *ex multis*, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; ID., *La Corte costituzionale in cammino: da un modello casistico all'interpretazione della solidarietà*, *Giur.cost.*, 1998/3; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER, *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*. Atti del Convegno di Acqui Terme-Alessandria, 9 e 10-6-2006, Torino, 2007; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, 2012; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2014; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.2/2017 ([www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2017\\_Ruggeri.pdf](http://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2017_Ruggeri.pdf)).

<sup>51</sup> Cfr., al riguardo, Corte cost., sent. 28 febbraio 1992, n. 75, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Il diritto all'assistenza, così inteso, è idoneo a dare completezza alle garanzie imposte dai principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale, come gli altri diritti sociali, ed ha conformazione universalistica, in quanto spettante a ciascuno e a tutti i consociati.

Peraltro, va sottolineato che, lungi dal considerare le disposizioni contenute nell'art. 38 Cost. come meramente programmatiche, la Corte Costituzionale ne ha riconosciuto il carattere precettivo, in virtù del fatto che esse diano corpo ad un diritto soggettivo in senso proprio.

La Consulta ha ricostruito il rapporto assistenziale come una relazione che “prevede dal lato attivo il diritto del cittadino al mantenimento e all'assistenza sociale e dal lato passivo l'obbligo di prestazioni dirette a provvedere ai mezzi necessari per vivere”.<sup>52</sup>

Ai fini del suo effettivo godimento, tale diritto è comunque condizionato dall'esistenza dell'organizzazione deputata a soddisfarlo e, dunque, la relativa tutela giudiziaria è possibile unicamente nei confronti dell'istituzione o dell'organismo incaricati ad erogare le prestazioni assistenziali.

Di conseguenza, è possibile ritenere che il diritto all'assistenza sociale possa sostanziarsi nell'imposizione di un *facere* in capo all'amministrazione, secondo una stretta relazione di continuità tra diritto e organizzazione, che porta ad affermare come la sostanza di tale diritto assuma consistenza nel rapporto con l'organizzazione deputata al suo soddisfacimento, attraverso l'individuazione dei bisogni concreti della persona che ha diritto all'assistenza e la erogazione delle prestazioni conseguenti.

Facendo leva su questi aspetti, un condivisibile orientamento dottrinale ha ritenuto che - a guisa di quanto appena detto - proprio la legislazione attuativa del dettato costituzionale, con riferimento al diritto all'assistenza sociale, si sia più concentrata sull'organizzazione dei servizi che sul contenuto del diritto medesimo.<sup>53</sup>

Fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, del 2001, nell'ambito del dibattito legato alla configurazione del diritto all'assistenza si innestava la volontà di distinguere tra beneficenza e assistenza. Infatti, mentre quest'ultima trovava sacramentalizzazione costituzionale, come diritto, nell'articolo 38, la prima era presa in considerazione unicamente come materia di competenza regionale, quale “beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera”.

Su tali basi, la giurisprudenza costituzionale ebbe maniera di specificare come la beneficenza, appartenente alla competenza legislativa regionale, fosse contraddistinta da ampia discrezionalità delle prestazioni da erogare in favore dei singoli individui, in stato di difficoltà, indipendentemente da peculiari *status* di questi ultimi. Differentemente, l'assistenza sociale era da inquadrarsi nell'alveo di specifici interventi in favore di ben individuate categorie di soggetti (invalidi, ciechi etc...), selezionati sulla base di

---

<sup>52</sup> Corte cost., sent. 3 febbraio 1986, n. 31, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>53</sup> Cfr. E. FERRARI, *I servizi sociali*, Milano, Giuffè, 1986.



dati e criteri connotati da oggettività, in modo da delimitare la discrezionalità degli enti erogatori e da rendere sempre più effettivo ed esigibile il relativo diritto.<sup>54</sup>

È a tale lettura che si deve l'impostazione legislativa "categoriale" dell'assistenza, che ha portato per lungo tempo il legislatore italiano a immaginare sostegni specifici destinati a particolari categorie di soggetti svantaggiati, piuttosto che introdurre una disciplina organica del sistema dell'assistenza.

Questa impostazione iniziò ad essere superata sul finire degli anni '70 del secolo scorso, allorché fu accolta, nell'ordinamento italiano, una definizione più ampia di beneficenza pubblica, tale da ricondurre *ad unum* assistenza e beneficenza, quest'ultima da intendersi come tutte quelle attività "che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale".<sup>55</sup>

In ogni caso, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si è proceduto alla rimozione, dal testo costituzionale, della parola beneficenza, a testimonianza della volontà definitiva di superare le precedenti distinzioni con l'assistenza.

Con riferimento al riparto di competenze tra Stato e regioni, va detto che la materia dell'assistenza sociale non appare in nessuno dei due elenchi contenuti nell'art. 117 Cost. Da ciò si rileva che trattasi di materia di competenza esclusiva delle regioni.

Tuttavia, non manca chi sostiene che, qualora si ritenga preminente l'applicazione del principio di uguaglianza in detta materia, indipendentemente da una specifica attribuzione di competenza, appare indispensabile che la qualificazione del diritto all'assistenza sociale spetti al legislatore statale, imponendosi come necessaria una definizione uniforme, su tutto il territorio nazionale, dei diritti sociali. Non sarebbero da considerarsi costituzionalmente illegittime normative statali, quali le previsioni generali contenute nella legge n. 328/2000, che seppur precedenti alla riforma del Titolo V della Costituzione, del 2001, siano funzionali a circoscrivere e qualificare la portata del diritto all'assistenza sociale.<sup>56</sup>

Diversa considerazione va fatta con riferimento all'organizzazione dei servizi sociali. Visto che, come detto, la materia dell'assistenza sociale è stata fatta rientrare nella competenza esclusiva delle regioni, le scelte sul *quomodo* di organizzazione servizi sociali spettano proprio alle autorità regionali.

Naturalmente, spazi ulteriori residuano allo Stato, nell'esercizio delle competenze assegnate dalla Costituzione. Basti pensare, in materia di individuazione delle "funzioni fondamentali" degli enti locali,

---

<sup>54</sup> Corte cost., sent. 24 luglio 1972, n. 139, in *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>55</sup> Così recita l'art. 22 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382".

<sup>56</sup> Cfr. A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 49 ss

ex art. 117, comma 2, lettera p), quanto previsto dall'art. 19, comma 1, lettera g), del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni con legge 7 agosto 2012, n. 135, ove prevede che rientrano tra le funzioni fondamentali dei comuni anche la “progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini”.

Alla competenza statale esclusiva rimane attribuita, in ogni caso, la competenza in tema di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti sociali. Si tratta, come facilmente intuibile, di uno strumento affidato al legislatore allo scopo di “garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”.<sup>57</sup>

La Corte Costituzionale, in diverse pronunzie, ha specificato che tale potestà legislativa è da intendersi come “idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti”.<sup>58</sup>

Con riguardo alla definizione della concezione dell'essenzialità dei livelli da garantire uniformemente, parte della dottrina ha sostenuto che essa sia da intendersi come dimensione minima al di sotto della quale il diritto verrebbe violato.<sup>59</sup>

Tale impostazione, tuttavia, non appare pienamente condivisibile. Infatti, è la stretta relazione tra fissazione dei livelli essenziali e realizzazione del principio di uguaglianza che porta a sostenere che ciò che vada garantito, in maniera uniforme, su tutto il territorio nazionale, non sia la soglia al di sotto della quale il diritto sarebbe costituzionalmente posto in pericolo, ma sia il contenuto necessario a garantire effettivamente il diritto medesimo, anche tramite la determinazione di identici livelli di prestazione.

In questo senso va anche la previsione, contenuta nell'art. 120 Cost., secondo la quale lo Stato possa sostituirsi agli organi degli altri livelli di governo anche nelle ipotesi in cui sia giustificata l'esigenza di garantire “la tutela dell'unità giuridica o dell'unica economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Il ruolo della giurisprudenza della Corte Costituzionale è stato determinante, altresì, rispetto alla disciplina di natura, ruolo e funzioni delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza e Assistenza. Infatti, la Consulta ha

---

<sup>57</sup> Corte cost., sent. 27 marzo 2003, n. 88, con commento di A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13 - 27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi.it*, n. 8/2003.

<sup>58</sup> Corte Cost., sentenze nn. 26 giugno 2002, n. 282, cit., 28 giugno 2006, n. 248, in *Federalismi.it*, n. 13/2006, 23 novembre 2007, n. 387, in *Federalismi.it*, n. 23/2007; 7 marzo 2008, n. 50 (cfr., per un commento alla decisione, di F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2008), 24 luglio 2012, n. 207 (cfr., per un commento alla decisione, M. MALO, *Paesaggio: la Corte costituzionale ne ribadisce il valore costituzionale fondamentale, ma “avalla” il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, in nome dei “livelli essenziali delle prestazioni?”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012).

<sup>59</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002.

notevolmente attenuato la portata dell'art. 1 della legge n. 6972 del 1890 che, specialmente dopo la novella di cui al r.d. n. 2841 del 1923, aveva introdotto un vero e proprio archetipo di intervento in campo socio-assistenziale, fondato sull'assistenza discrezionale nei confronti di una ben precisa utenza (poveri, ammalati, bisognosi), che, anche dopo la disciplina di cui all'art. 22 del d.P.R. n. 616 del 1977, non può ammettersi che in parte. Per altro verso, la giurisprudenza della Consulta<sup>60</sup> ha posto le basi per il successivo riconoscimento, ad opera della stessa giurisprudenza costituzionale, del diritto delle IPAB di essere ricondotte all'originaria natura giuridica privata, dal momento che la Corte, come già osservato, ha accomunato in un'unica definizione l'assistenza e la beneficenza pubblica di cui all'art. 117 Cost. all'assistenza sociale di cui all'art. 38 Cost., per la quale ultima il monopolio pubblico deve ormai ritenersi superato a seguito della consacrazione del principio pluralistico di cui all'art. 38 Cost.

Con riferimento agli interventi del legislatore repubblicano, va segnalato come il d.P.R. n. 616/1977 avesse previsto la soppressione degli enti pubblici senza funzioni residue, comprese le IPAB, ad eccezione di quelle destinate a svolgere “in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa, e il conseguente trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle IPAB operanti in ambito regionale” (art. 25, comma 5 e ss.). Differentemente, per le IPAB interregionali, si stabiliva di trasferire le relative funzioni sulla base della valutazione circa la natura pubblica o privata dell'istituzione (art. 115). Parte della dottrina, al riguardo, ha puntualizzato che quella che il d.P.R. n. 616/1977 aveva qualificato in termini di privatizzazione dovesse in realtà considerarsi non come costituzione di nuove entità private ma come una restituzione ai privati di enti giuridicamente già privati, che avevano perso questa loro connotazione solo a seguito di pubblicizzazione legislativa<sup>61</sup>.

La Corte Costituzionale è intervenuta svariate volte nel corso del tempo. Tra le tante pronunzie rese, non può non ricordarsi quanto statuito nella sentenza 30 luglio 1981, n. 173 e nella sentenza n. 174, nella quale la Consulta ha evidenziato il problema della natura di tali enti: essa, infatti, ha ritenuto incostituzionale la soppressione generalizzata delle IPAB infraregionali, sostenendo la tipicità della personalità giuridica delle IPAB che, in quanto non riconducibile a quella dell'ente pubblico, avrebbe richiesto un puntuale intervento del legislatore basato sull'individuazione di un criterio di distinzione tra enti pubblici e privati<sup>62,63</sup>.

<sup>60</sup> Si veda, ad es., la decisione della Corte cost. 30 luglio 1981, n. 173, in *Giur. Cost.*, 1981 p. 1508 ss..

<sup>61</sup> Cfr. E. FRENI, *La complessa riforma degli enti pubblici nazionali tra nuovi e vecchi interventi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 537.

<sup>62</sup> Per quanto riguarda il dibattito che ha animato dottrina e giurisprudenza tra il d.P.R. n. 616/1977 e le sentenze 30 luglio 1981, nn. 173 e 174, si vedano F. BENVENUTI, *Sopravvivenza ed autonomia delle opere pie aventi finalità religiose*, in *Jus*, 1978, 293; F. BENVENUTI, *Le opere pie fra Stato, Chiesa e autonomie locali*, numero monografico su *Città e Religione*, 1978, nn. 11 e 12.

12; A.M. SANDULLI, *IP.A.B. e decentramento regionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1978, p. 489 ss.

<sup>63</sup> Rinvenibili in *Giur. Cost.*, 1981, I, 1508, nonché in *Cons. Stato*, 1981, II, 770.

Nello specifico, se da una parte si riconosceva come ammissibile il superamento della distinzione tra i concetti di beneficenza e assistenza sociale in quanto parte integrante di un organico disegno statale di riforma<sup>64</sup>, d'altra parte si dichiarava la parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 25<sup>65</sup>, comma 5, del d.P.R. n. 616 del 1977 per eccesso di delega rispetto all'articolo 1, comma 1, della legge delegante 22 luglio 1975, n. 382, «nella parte in cui stabilisce che le funzioni, il personale ed i beni delle IPAB sono trasferiti ai comuni singoli o associati», giudicando una attività di tal guisa tale da «comportare l'eliminazione generalizzata delle I.p.a.b. infraregionali».

Punto di svolta importante è rappresentato dalla pronuncia della Corte Costituzionale 7 aprile 1988, n. 396<sup>66</sup>, con la quale la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6792, per contrasto all'articolo 38 Cost., 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 i requisiti di una istituzione privata*».

Da una lettura approfondita della su menzionata sentenza della Consulta è possibile ricavare come l'art. 1 della “legge Crispi” non implichi più l'obbligatoria pubblicizzazione delle nuove istituzioni di assistenza, ribadendo la libertà dell'assistenza privata. Viene altresì dichiarata l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 38 Cost., dell'art. 1 nella parte in cui non permette che le IPAB preesistenti possano continuare a svolgere la propria attività statutaria con personalità giuridica privata, ove ne sussistano i caratteri costitutivi.

Viene meno, così, l'idea della legittimità di un sistema monopolistico, pubblicistico, delle IPAB nell'assistenza e beneficenza, in quanto contrastante con il principio di libertà dell'assistenza privata (art. 38), che valorizza, diversamente, lo svilupparsi di forme di pluralismo istituzionale nel settore.<sup>67</sup>

La Corte ha ritenuto di poter fornire, pur in assenza di una precisa soluzione legislativa, due vie percorribili dalle IPAB per rilevare la natura pubblica o privata delle loro istituzioni, con un accertamento

---

<sup>64</sup> G. VOLPE, *Beneficenza, I.p.a.b., enti locali: le scorciatoie del legislatore delegato e la via maestra della Corte Costituzionale*, in *Foro it.*, 1981, I, 2620.

<sup>65</sup> Con tale norma, attribuendo ai Comuni l'esclusiva competenza in materia di erogazione di assistenza e beneficenza, venivano soppressi gli altri enti con analoghe funzioni, gli ECA (enti comunali di assistenza) e le IPAB. Per un'analisi completa della predetta disposizione cfr. U. DE SIERVO, *Commento all'art. 25*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1978, 210 ss.;

<sup>66</sup> Corte cost., sent. 7 aprile 1988, n. 396, in *n Foro it.*, 1989, I, 46, con nota a commento di G. M. SARACCO, *La Corte Costituzionale e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: verso la fine di un'odissea*; Per un approfondimento cfr. anche U. DE SIERVO, *La tormentata fine delle IPAB*, in *Giur. cost.*, 1988, I, 1757; P. CAVANA, *L'ultima legge eversiva (c.d. legge Crispi) al vaglio della Corte costituzionale: il nodo sciolto delle IPAB*, in *Dir. eccles.*, 1989, I, 62; L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso IPAB: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 446; B. SPAMPINATO, *IPAB: da enti pubblici ad enti privati?*, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, 265

<sup>67</sup> Di questo avviso E. FERRARI, *La Corte e la legge Crispi: il nome e la «effettiva natura» delle istituzioni (e della libertà) di assistenza*, *Le Regioni*, 1988, 1331 ss. e S. DE G'OTZEN, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *Le Regioni*, 2/2008, p. 277 ss.

di natura dichiarativa: quella amministrativa, tramite un procedimento per il quale sono competenti le regioni, e quella giudiziale.

Con riferimento all'atto amministrativo di declaratoria della natura delle IPAB, parte della dottrina ha sostenuto che trattasi non di un classico provvedimento amministrativo e nemmeno un atto in cui in qualche modo possa leggersi una manifestazione di autorità o di potere, a tal punto di suggerire che venga abbandonata l'espressione "accertamento" della natura, per utilizzare una terminologia più idonea, quale è quella di atti di ricognizione o ricognitivi.<sup>68</sup>

La sentenza della Consulta indica alcuni provvedimenti specifici, quali l'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979 n. 348, di attuazione dello Statuto della Regione Sardegna e art. 30 della legge regionale n. 22/1986 della Regione siciliana, quali modelli efficaci per ricavare criteri e parametri per l'accertamento della natura di tali enti<sup>69</sup>.

Con il d.p.c.m. 16 febbraio 1990, recante una *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 Governo, con esercizio legittimo<sup>70</sup> dei poteri direttivi riconosciuti dall'articolo 4, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, ha fissato alle regioni delle linee guida con dei criteri alla stregua dei quali procedere alla verifica della natura delle IPAB attivanti la procedura di accertamento<sup>71</sup>.

In particolare, in esso si afferma che «sono riconosciute di natura privata quelle istituzioni [...] per le quali sia alternativamente accertato:

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

Con riguardo al riconoscimento di tipo giudiziale, non può non segnalarsi come prima sentenza della Corte Costituzionale del 1988, la giurisprudenza avesse ammesso il riconoscimento della natura privata unicamente ove fosse mancante un provvedimento di riconoscimento quale IPAB, da considerarsi come un requisito formale ed estrinseco necessario, e purché agisse con strumenti di diritto privato nelle forme

<sup>68</sup> E' l'opinione di L. FERRARA, *La natura giuridica delle IPAB tra ricognizione, interpretazione e normazione*, p. 1543.

<sup>69</sup> Non manca, invero, in dottrina chi ha criticato tale individuazione e indicazione. Su tutti, D.M. TRAINA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di IPAB e la riforma dell'assistenza*, in *Giur. cost.* 1988, II, 545 ss.; U. DE SIERVO, *La tormentata fine delle IPAB*, in *Giur. cost.* 1988, I, 1760 ss.

<sup>70</sup> La legittimità del d.c.p.m. citato è stata riconosciuta dalla Corte con sentenza 16 ottobre 1990, n. 466, in *Le Regioni*, 1991, 1537, con nota fortemente critica di L. FERRARA, *op. cit.*

<sup>71</sup> Cfr. R. MAGAGLIO, *A proposito della privatizzazione delle II.PP.AA.BB. – Emanate dal Governo precise direttive di attuazione alle Regioni*, in *Amm. it.*, 1990, 1083; V. PAISIO, *In difesa dell'autonomia amministrativa delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in *TAR*, 1991, II, 67.

degli articoli 12 e ss. c.c.. Dunque, pur in presenza di un nuovo ordinamento costituzionale, si riteneva non si potesse prescindere dall'assetto che alle IPAB era stato dato dalla legge Crispi.<sup>72</sup>

Dopo il 1988, invece, la Corte di Cassazione ha iniziato<sup>73</sup> a considerare la strada secondo la quale il giudice ordinario possa, di volta in volta, anche con accertamento di natura incidentale ai sensi dell'articolo 34 c.p.c., decidere sulla natura giuridica dell'ente, anche ai fini degli effetti a questo accertamento legati da nesso di pregiudizialità – dipendenza.

Stante anche l'ondivaga posizione assunta, nel corso del tempo, dalla giurisprudenza amministrativa, diverse sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione hanno ribadito con forza che anche in assenza di esperimento della procedura amministrativa per il riconoscimento della persona giuridica di diritto privato<sup>74</sup>, ovvero addirittura anche quando questa procedura non sia stata ancora esperita o lo sia stata senza successo<sup>75</sup>, “*spetta all'autorità giudiziaria accertare, di volta in volta, e utilizzando i criteri del d.p.c.m. 16 febbraio 1990, la natura pubblica o privata delle predette istituzioni*”. In tal modo, la giurisprudenza oramai consolidata ha messo in luce “*la sostanziale assenza di un reale contrasto tra la rilevata «atipicità» dell'accertamento in sede giurisdizionale e l'indicazione di criteri uniformi per l'esercizio dell'accertamento in via amministrativa*”: l'accertamento giudiziale perciò vale tanto quello operato in sede amministrativa, e non è affatto un suo surrogato residuale<sup>76</sup>.

Come ha chiarito la giurisprudenza, ancora, al riconoscimento della natura privata non osta l'esistenza di controlli pubblicistici, né che una successiva modifica statutaria abbia attribuito l'amministrazione a soggetti nominati dalla regione, né la soggezione al controllo del Co.Re.Co<sup>77</sup>, né il pagamento di contributi

---

<sup>72</sup> Cfr., tra le altre, Cass., Sez. un., 10 febbraio 1982, n. 827, in *Mass. Foro it.*, 1982, 181; Cass., 25 novembre 1982, n. 6366, in *Mass. Foro it.*, 1982; Cons. St., sez. IV, 16 maggio 1985, n. 189, in *Foro it.*, 1986, III, 128.

<sup>73</sup> Cfr., tra le altre, Cass., 18 novembre 1988, n. 6249, in *Giust. civ.*, 1989, I, 812; Cass., 18 novembre 1988, n. 6251, in *Foro it.*, 1989, I, 1534; Cassazione, sent. 23 gennaio 1989, n. 381, in *Inform. prev.*, 1989, 652; Cass., 29 marzo 1989, n. 1545, in *Foro it.*, 1990, I, 221; Cass. 13 luglio 1989, n. 3283, in *Giust. civ.*, 1989, I, 2273, con nota di SOTGIU, *Il rientro delle IPAB nell'orbita del diritto privato*; Cass., Sez. un., 18 ottobre 1990, n. 10149, in *Mass. Foro it.*, 1990, 1138; Cass., Sez. un., 7 agosto 1996, n. 7220, in *Mass. Foro it.*, 1996, 649. Se proposta in via principale, la giurisdizione, riguardando lo stato e la capacità delle persone ex articolo 9 c.p.c., è del g.o.: cfr. Cass., Sez. un., 18 novembre 1988, n. 6251, in *Foro it.*, 1989, I, 1, 1534.

<sup>74</sup> Cfr. Cass., Sez. un., 15 marzo 1999, n. 139, in *Foro it.*, 1999, I, 2260, in una causa di regolamento di giurisdizione; cfr. anche Trib. Trani 11 dicembre 1997, in [www.mythnet.it/trani.ius/giustra/L1.HTM](http://www.mythnet.it/trani.ius/giustra/L1.HTM)

<sup>75</sup> Cfr. Cass., Sez. un., 25 ottobre 1999, n. 751 in *Foro it.*, 2001, 1712, con nota di M. STABILE; Trib. Palermo 1° luglio 1997.

<sup>76</sup> Per un'analisi approfondita cfr. A. PAJNO, *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 1, 50.

<sup>77</sup> Comitato regionale di controllo. Previsto dalla l. n. 62/1953 (cd. Legge Scelba), in attuazione dell'art. 130 Cost., era l'organo deputato ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti della Provincia, del Comune e degli altri enti locali. Tale funzione è di fatto cessata, in seguito all'abrogazione dell'art. 130 Cost. ad opera della l. cost. n. 3/2001, che ha riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione riorganizzando l'intero sistema degli enti locali, allorché la trasmissione degli atti a tali organi è stata «ufficialmente» interrotta in tutte le Regioni.

previdenziali inerenti le gestioni destinate alla tutela dei lavoratori pubblici, né la fruizione di contributi ministeriali.<sup>78</sup>

In tal senso, la giurisprudenza della Cassazione ha avuto molte volte occasione di dichiarare, con fermezza, che i criteri da considerarsi prevalenti nell'accertamento, sono quelli previsti dal d.p.c.m. citato, che non ha fatto che recepire criteri elaborati dalla giurisprudenza.<sup>79</sup> La prova della natura dell'ente "grava sulla parte che ha interesse a dimostrare la natura pubblica" o privata dello stesso, secondo i normali principi posti dal codice civile in materia di onere probatorio all'articolo 2697.<sup>80</sup>

### **3. Dalla sentenza 396/1988 alla riforma del 2001: dalla fase di cd. "prima privatizzazione al riordino nazionale dettato dal d.lgs. n. 207/2001**

A dar seguito alla giurisprudenza costituzionale, in senso esplicitamente conformativo, dunque, sono intervenuti sia il d.p.c.m. del 1990, sia alcune successive leggi regionali di cd. «prima privatizzazione» delle IPAB.

Le leggi regionali intervenute si occupano di disporre previsioni esplicite in riferimento alle «modalità di riconoscimento in via amministrativa della personalità giuridica di diritto privato», garantendone il riconoscimento ove tali istituzioni «abbiano e conservino requisiti propri di persone giuridiche private» che vengono indicati, generalmente, in modo conformemente, se non in alcuni casi con vere e proprie citazioni testuali alla direttiva governativa sui criteri di privatizzazione, occupandosi altresì delle ipotesi estintive di tali enti.<sup>81</sup>

Nonostante la copiosa attività giurisprudenziale e le prime leggi regionali di privatizzazione, per lo sviluppo di una vera e propria riforma, in ambito nazionale, s'è dovuto attendere l'approvazione e la promulgazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, la quale, all'art. 10, nell'ottica della organizzazione di un sistema integrato di servizi alla persona, programmato e gestito con l'ausilio e dei vari soggetti pubblici e dei privati, delegava il Governo ad emanare una disciplina di riordino delle IPAB, nel quadro di un pieno coinvolgimento di tali enti nel modello di integrazione immaginato.

---

<sup>78</sup> Cfr. Cass., Sez. un., 19 gennaio 1993, n. 640, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 83; Cass., Sez. un., 22 novembre 1999, n. 812, in *Mass. Foro it.*, 1999, 1176.

<sup>79</sup> Cfr. Cass., Sez. un., 12 gennaio 1996, n. 176, in *Mass. Foro it.*, 1996 ove si chiarisce che il d.p.c.m. del 1990 "riproduce" i consueti criteri di distinzione fra enti pubblici e privati; conformemente Cass., Sez. un., 6 giugno 1995, n. 6342, in *Giust. civ.*, 1996, I 1073.

<sup>80</sup> Così Cass., Sez. un., 26 agosto 1997, n. 8053, in *Enti pubbl.*, 1998, 531; Cass., Sez. un., 14 febbraio 1995, n. 1569, in *Foro it.*, 1995, I, 1159; Cass., Sez. un., 2 ottobre 1993, n. 9831, in *Mass. Foro it.*, 1993

<sup>81</sup> V. l.r. Piemonte 10/1991, artt. 1, 2 e 3. Il recepimento esplicito del d.p.c.m. 16 febbraio 1990 è ad esempio contenuto nella l.r. Marche 36/1991, art. 1 comma 1. Per una menzione della intenzione di dare attuazione alla sent.n. 396/1988 si v. l.r. Lombardia, 21/1990 (modif. e integrata da l.r. 22/1990), art. 1. Per un approfondimento sulla legislazione regionale relativa alla "prima privatizzazione" delle IPAB, v. V. TONDI DELLA MURA, *Regioni e persone giuridiche private*, Padova, Cedam, 1995, 121 ss. (cap. VI), oltre che D. CORRÀ, *La privatizzazione delle IPAB*, Casanova, Parma, 1997, p. 73 ss.

Sono così state previste diverse possibilità di trasformazione della forma giuridica delle IPAB: la costituzione di aziende di servizi alla persona, mantenendone la personalità pubblica e garantendo autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibilmente con tale natura (art. 10, c. 1, lettera d)); la possibilità di trasformazione in associazioni o fondazioni di diritto privato, fermo restando il rispetto dei vincoli e delle limitazioni poste dalle tavole fondative e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regola la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali (art. 10, c. 1, lettera d)).

A differenza delle prescrizioni contenute nella “Legge Crispi”, la l. 328/2000 non impone un monopolio pubblicistico o una netta scelta tra pubblico e privato, ma rinvia, di fatto, alle autonome decisioni dei singoli enti. Secondo autorevole dottrina, tale legislazione puntava «alla garanzia delle prestazioni di assistenza (Art. 38 Cost.) attraverso la creazione di una rete di istituzioni di solidarietà, coordinate in base ad un sistema programmatico che procede a cerchi concentrici, dallo Stato alle Regioni ai minori enti territoriali, con la partecipazione, a tutti i livelli, delle rappresentanze e delle formazioni sociali».<sup>82</sup>

Viene declinata, altresì, una nuova tipologia di ente pubblico, dotato di autonomia nell'attività, con personale sottoposto al regime privatistico, sottoposto a controlli dei risultati della gestione (art. 10, c. 1 lett. f)) e con la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni (art. 10, c. 1, lett. g)). Il processo nazionale di riordino ha avuto compimento con la promulgazione del d.lgs. n. 207/2001, che ha abrogato la l. n. 6972/1890 e i relativi provvedimenti attuativi, in ossequio al disposto dell'art. 30, comma 2 della legge delega (art. 21).

L'art. 2 del decreto legislativo prevede, generalmente, che le «Istituzioni che operano prevalentemente nel campo socio-assistenziale sono inserite nel sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'art. 22 della legge, nel rispetto delle loro finalità e specificità statutarie».

In tale quadro, spetta alle Regioni disciplinare le modalità di integrazione e di cooperazione dei diversi livelli istituzionali con le istituzioni, definendo metodi e modalità della partecipazione delle stesse alle azioni di programmazione e gestione dei servizi, il rispettivo coinvolgimento nel sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari, nonché le risorse di provenienza regionale disponibili per potenziare gli interventi.

Il d.lgs. 207/2001 declina per le IPAB la possibilità di percorrere due differenti soluzioni: le istituzioni che svolgono in via diretta attività di erogazione di servizi assistenziali sono chiamate ad operare una trasformazione in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) con personalità giuridica di diritto pubblico, mentre il mutamento in fondazioni o associazioni di diritto privato è destinato a quelle per le

---

<sup>82</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, op. cit., p. 47.



quali siano accertate le condizioni prescritte dal d.p.c.m. 16 febbraio 1990, o per le quali ricorrano le altre ipotesi previste nel d.lgs. 207.

Il decreto, sebbene considerato da parte della dottrina come volto a limitare la privatizzazione delle IPAB<sup>83</sup>, è da considerarsi rilevante, invero, proprio sotto il profilo dell'attuazione di un processo di depubblicizzazione, da aversi attraverso la trasformazione di numerose IPAB in persone giuridiche private, tutelandone l'autonomia e garantendone l'inserimento nella programmazione locale dei servizi "nel rispetto delle loro finalità e specificità statutarie" (art. 2).<sup>84</sup>

Il capo II del d.lgs. disciplina la trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi alla persona, che nella pratica deve avvenire attraverso una riforma dello statuto che ciascuna IPAB in possesso dei necessari requisiti deve attuare entro due anni dall'entrata in vigore del decreto.

La possibilità di configurare delle Aziende di servizi alla persona è finalizzata a “garantire l'obiettivo di un'efficace ed efficiente gestione, assicurando autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale e tecnica con il mantenimento della personalità giuridica pubblica” (comma 1, lett. b), prevedendo l'applicazione a tali soggetti di un regime giuridico del personale di tipo privatistico e di forme contrattuali coerenti con la loro autonomia, nonché di forme di controllo degli Statuti, dei annuali e pluriennali, spese di gestione del patrimonio in materia di investimenti, delle alienazioni, cessioni e permutate, e infine di forme di verifica dei risultati di gestione coerenti con la loro autonomia (comma 1, lett. c). La trasformazione in azienda pubblica di servizi alla persona è stata invece esclusa dall'art. 5 del decreto legislativo *de quo* nei casi in cui le dimensioni dell'istituzione non giustificassero il mantenimento della personalità giuridica di diritto pubblico (comma 2, lett.a), l'entità del patrimonio e il volume del bilancio fossero insufficienti per la realizzazione finalità e dei servizi previsti dallo Statuto (comma 2, lettera b), ovvero fosse verificata una inattività nel campo sociale da almeno due anni (comma 2, lett. c), ovvero, ancora le finalità previste nelle tavole di fondazione fossero esaurite o non più perseguibili. In tale ipotesi, è stata prevista o la fusione o, in subordine, la soppressione delle Istituzioni.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Di tale opinione P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione*, Padova, Cedam, 2005, 127.

<sup>84</sup> Tale processo di trasformazione investe le IPAB svolgenti prevalentemente funzioni assistenziali (art. 2) nei confronti delle quali siano accertate le caratteristiche di cui al d.p.c.m. 16 febbraio 1990 e per le quali sia esclusa la trasformazione in azienda pubblica di servizi alla persona. Sono altresì coinvolte in tale processo le IPAB che svolgano attività indiretta nel campo assistenziale mediante l'erogazione, ad enti e organismi pubblici e privati operanti nel settore, delle rendite derivanti dall'attività di amministrazione del proprio patrimonio e delle liberalità ricevute a tal fine, qualsiasi sia la loro originaria natura, sempre che non debba escludersi la loro trasformazione in aziende di servizi alla persona (art. 15).

<sup>85</sup> Significativo è l'art. 4, che si occupa di salvaguardare ogni tipo di diritto di cui le IPAB siano titolari al momento della trasformazione (comma 1), come pure i diritti del personale in carico a tale data (comma 4): ma ancora più significativa, per l'evidente portata innovativa, è l'introduzione di importanti agevolazioni di carattere fiscale per le IPAB trasformate (commi 4-7), con parziale estensione alle stesse del regime agevolato previsto per le ONLUS dal d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460. Con il capo IV sono altresì dettati alcuni principi, per le Regioni, per le operazioni di fusione e trasformazione delle IPAB.

Nell'ottica di ridurre l'eccessiva frammentazione in varie tipologie delle IPAB esistenti, il decreto di riordino dispone in modo chiaro che le IPAB scolastiche transitino al regime giuridico di diritto privato, sempre che le stesse siano in possesso dei requisiti di cui al d.p.c.m. 16 febbraio 1990 (art. 3, comma 1). Anche in assenza di tali requisiti sono invece destinate ad essere depubblicizzate tutte quelle istituzioni disciplinate dall'art. 91 della legge n. 6972 del 1890, ovvero sia ospizi per i pellegrini, eremi confraternite ed analoghi (art. 3, comma 2), in parte già riordinati dalla legge 20 maggio 1985, n. 222.

Il d.lgs. n. 207/2001 rinvia alla disciplina regionale la definizione del ruolo e delle funzioni delle IPAB trasformate; le modalità di concertazione con i diversi livelli istituzionali; nonché, in sede di pianificazione territoriale, la definizione delle modalità di partecipazione delle IPAB e della loro rappresentanza alle iniziative di programmazione e gestione dei servizi; oltre che l'apporto delle IPAB al sistema integrato dei servizi sociale e socio-sanitari.<sup>86</sup>

Una riflessione va compiuta in merito alla vigenza di tali disposizioni rispetto all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, del 2001 che, come già visto, ha attribuito alla potestà esclusiva delle regioni la materia dell'assistenza.

Invero, con riguardo alle IPAB, già prima dell'approvazione del d.lgs. n. 207/2001 e della riforma del Titolo V della Costituzione, i poteri delle regioni risultavano particolarmente pervasivi. Dopo tali provvedimenti, si è accresciuta la potenziale autonomia regionale nel riordino di tali Istituzioni. Si consideri, peraltro, che per quanto riguarda la Regione siciliana, la competenza esclusiva in materia di Opere Pie, com'è di avr  modo di analizzare nel prosieguo della trattazione, era (ed  ) contenuta direttamente nello Statuto speciale.

Nel corso degli anni, quasi tutte le regioni hanno provveduto al riordino delle Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza.<sup>87</sup>

Basti pensare alla legge della Regione Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1 e successive modifiche e integrazioni, alla Legge regionale n. 2 del 12 marzo 2003 (Emilia Romagna), la legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 17, la legge della Regione Toscana 3 agosto 2004, n. 43, la legge della Regione Lazio

---

<sup>86</sup> Nel dettaglio il citato d.lgs. n. 207/2001 dispone che le regioni, nella definizione delle modalit  per l'inserimento delle IPAB dei servizi sociali e socio-sanitari, debbano prevedere: a) che le IPAB, oggetto del riordino, possano acquisire la natura di Aziende pubbliche di servizi alla persona (il decreto fissa i criteri generali per la trasformazione, salvaguardandone interessi generali e patrimoniali) o la personalit  giuridica di diritto privato, in particolare laddove il patrimonio, il volume di attivit  ed il reddito non ne consentano la trasformazione in Azienda e che la trasformazione possa avvenire anche tramite fusioni e accorpamenti volti a superare la polverizzazione delle piccole strutture, utilizzare economie di scala e migliorare l'efficienza organizzativa e gestionale; b) che per le Aziende siano definite forme di contabilit  e di bilancio adeguate al profilo aziendale; c) la definizione di criteri per le modifiche statuarie delle IPAB che si trasformano in aziende; d) l'individuazione dei principali compiti degli organi delle Aziende e dei criteri per la nomina del direttore, con le relative funzioni.

<sup>87</sup> Per un approfondimento, salvo alcune evoluzioni regionali successive, cfr. il gi  citato S. DE G OTZEN, *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *Le Regioni*, 2/2008, p. 277 ss.

22 febbraio 2019, n. 2, oltre che la legge della Regione Piemonte 2 agosto 2017, n. 12, solo per citarne alcune.

Con riferimento alla scelta da parte delle Istituzioni della nuova forma giuridica, pubblica o privata, l'analisi comparativa tra le diverse discipline regionali dimostra, in primo luogo, come con riguardo alla disciplina del procedimento di trasformazione, sia sovente presente il coinvolgimento, a scopi conoscitivi o consultivi, degli enti locali del territorio in cui hanno sede.

Le diverse normative regionali talvolta conferiscono esplicito e determinante rilievo alla scelta della forma giuridica da parte delle Istituzioni che intendano trasformarsi.<sup>88</sup> In altri casi, diversamente, si prescrive che gli enti non possano optare per la forma giuridica prescelta per la trasformazione, ma solamente «proporla» alla Regione per l'approvazione.<sup>89</sup>

Talune leggi regionali fanno parzialmente dipendere il riconoscimento della personalità pubblica o privata dal criterio del tipo di attività svolta dall'Istituzione o associano a tale criterio considerazioni relative alle dimensioni e alla rilevanza economica dell'istituzione<sup>90</sup>.

Ad ogni modo, va chiarito come la maggioranza delle leggi regionali vigenti disciplinano la facoltà, per le Istituzioni che presentano i requisiti indicati dal d.p.c.m. 16 febbraio 1990, di adottare una forma giuridica privatistica, potendo comunque tali enti, nel caso in cui siano presenti i requisiti dimensionali e tipologici indicati dalle leggi regionali, scegliere anche la trasformazione in ASP.

Con riguardo alle vicende estintive di tali enti, va sottolineato come taluni dispositivi regionali, tra le cause di estinzione, stabiliscano o la possibilità di una manifestazione dichiarativa, volontaria delle Istituzioni di non poter proseguire nelle attività statutaria<sup>91</sup>, o la semplice inerzia in un qualsiasi momento del procedimento di trasformazione<sup>92</sup>. Altre ancora, nell'ipotesi di inerzia menzionata, prevedono la nomina di un commissario deputato a porre in essere gli adempimenti per l'inizio e il completamento del processo di trasformazione.<sup>93</sup>

In ultimo, va segnalato che le leggi regionali che individuano i criteri per la opzione della forma pubblicistica o privatistica nella trasformazione delle IPAB, indicano requisiti per la trasformazione in ASP, relativi a dimensioni, entità del patrimonio e del bilancio o all'attività svolta che tendono a differenziarsi variamente, da Regione a Regione.

<sup>88</sup> Così la l.r. FVG 19/2003, all'art. 19 o la l.r. Lombardia 1/2003, all'art. 3.

<sup>89</sup> Così la l.r. Puglia 15/2004, all'art. 2, modif. da l.r. 13/2006.

<sup>90</sup> Secondo le previsioni della Regione Liguria – d.p.g.r. 18 marzo 2003, n. 6/Reg. – di fatto si sceglie di «privatizzare» ciò che presenta caratteri di diseconomicità.

<sup>91</sup> Vd. L'art. 44 comma 8, della l.r. 23/2005 della Sardegna.

<sup>92</sup> Si vedano l'art. 9 della l.r. 43/2004, Toscana; l'art. 29, c. 1 della l.r. 4/2007 della Basilicata; l'art. 23, c. 7 della l.r. 2/2003 dell'Emilia-Romagna.

<sup>93</sup> Così l'art. 4 della l.r. 23/2007 del Molise.

Dai vari modelli regionali emerge, in ogni caso, la nuova centralità delle costituite Aziende di servizi alla persona, le quali garantiscono un assetto più strutturato e funzionale alla componente pubblica del sistema di produzione ed erogazione dei servizi per le persone in ogni fascia d'età, nell'ottica della più ampia integrazione socio-sanitaria. Le Aziende di servizi alla persona consentono una gestione unitaria riducono la frammentarietà degli interventi, favorendo lo sviluppo dell'integrazione con gli altri soggetti e servizi. Tali enti si caratterizzano, appunto, come aziende multiservizi, destinate ad assicurare un miglioramento della qualità degli interventi attraverso la riorganizzazione, in tutto il territorio regionale, dell'offerta pubblica di servizi che, con gli altri soggetti pubblici e privati, è destinata a costituire la rete integrata dei servizi territoriali.

In molte regioni, quindi, le nuove Aziende hanno sempre più assunto un ruolo di gestione rilevante nella materia dell'integrazione socio-sanitaria.

#### **4. Le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza in Sicilia: dall'autonomia statutaria regolatoria alla crisi sistemica**

Quanto precedentemente esposto, con riguardo alle altre realtà regionali, non può dirsi compiuto nella Regione siciliana. Invero, ad oggi, nonostante i vari tentativi di riforma, non è stata approvata alcuna legislazione di riordino del sistema delle IPAB.

Prima di addentrarsi nell'analisi della disciplina di rango primario regionale, occorre chiarire, con riferimento alla Regione siciliana, dotata di autonomia speciale, la portata delle disposizioni statutarie relative ai settori della tutela della salute e dell'assistenza sociale, oltre che della beneficenza pubblica.

Tale più ampia ricostruzione risulta opportuna, tra le altre cose, in virtù del fatto che tali enti non solo si muovono ormai a cavallo dei due settori, ma potrebbero giocare un ruolo importante in un sistema complessivo regionale di integrazione socio-sanitaria tutto da costruire.

In particolare, l'articolo 17 dello Statuto della Regione Siciliana<sup>94</sup> prevede che *“Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: (...) b) igiene e sanità pubblica; c) assistenza sanitaria; (...) f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato; (...)”*.

Si tratta, nello specifico, di materie – quelle appena richiamate - affidate quindi alla competenza concorrente tra Stato e Regione siciliana.

---

<sup>94</sup> Statuto della Regione siciliana, approvato con r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Diversamente, secondo quanto statuito all'art. 14 dello Statuto, la Regione siciliana ha competenza esclusiva, tra le altre materie, anche con riguardo a “*m) pubblica beneficenza ed opere pie*”.

Con riferimento alla tutela della salute, va detto che nel vigore del precedente Titolo V della Costituzione, la potestà legislativa della Regione siciliana e delle altre Regioni speciali è stata soggetta a quello che in dottrina è stato definito come un “duplice movimento di uniformazione, orizzontale e verticale”<sup>95</sup>. Tale operazione, condotta prevalentemente dalla legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale, tendeva ad attenuare, da un lato, le differenziazioni tra le diverse Regioni a Statuto speciale, oltre che, dall'altro, ad uniformare la competenza legislativa concorrente delle medesime a quella delle Regioni ordinarie, secondo un modello di degradazione a potestà attuativa-integrativa.<sup>96</sup>

Il vigente articolo 117, c. 3, Cost. enumera fra le materie di competenza concorrente la “tutela della salute”.

Come è stato evidenziato, la ratio del legislatore costituzionale era quella di valorizzare e riscattare la competenza legislativa regionale in materia sanitaria delle Regioni, fino a quel momento “solo in grado di emanare delle norme di attuazione della legislazione statale, norme sostanzialmente regolamentari emanate sotto forma di legge”.<sup>97</sup>

La Corte Costituzionale, in merito, ha riconosciuto sia che la nuova competenza in materia di tutela della salute sia da ritenersi assai più ampia rispetto alla precedente materia dell'assistenza ospedaliera, attribuita alle Regioni ordinarie dal previgente art. 117, c. 3, Cost., sia che essa presenti un'estensione maggiore delle competenze in materia di “igiene e sanità” previste dagli Statuti Speciali e si applichi anche alle Regioni a Statuto speciale, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.<sup>98</sup>

Alcuni autori hanno manifestato diverse perplessità rispetto a tale estensione, cui il giudice costituzionale perviene sulla base di un ragionamento «che è apparso talvolta apodittico e privo di un'analitica comparazione tra la disciplina statutaria delle competenze in materia sanitaria e quella introdotta dal nuovo Titolo V»<sup>99</sup>. Allo stesso modo, è stato affermato come il richiamo operato alla differenziazione fra competenza regionale e competenza statale, quest'ultima limitata ai soli principi fondamentali, se poteva risultare ragionevole nella sua prima enunciazione, nella sentenza n. 282 del 2002, all'indomani dell'entrata

---

<sup>95</sup> Così R. BALDUZZI, D. PARIS, “*La specialità che c'è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*”, in *Corti supreme e salute*, 2018, 1, p. 158.

<sup>96</sup> Cfr. R. BALDUZZI, A. PITINO, “*Una <<piccola>> sanità: il sistema sanitario della Valle d'Aosta*”, in *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenza di sistema*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 51.

<sup>97</sup> Così si esprime G. MOR, “*Il nuovo assetto organizzativo del Servizio sanitario nazionale*”, in *Sanità Pubblica*, 1997, pp. 620 ss.

<sup>98</sup> Cfr. Corte cost., 23 marzo 2006, n. 134 n. 270/2005 e 23 giugno 2005, n. 270, rinvenibili in *Federalismi.it*, anni 2005 e 2006.

<sup>99</sup> Così G. CARPANI e D. MORANA, *Le competenze legislative in materia di «tutela della salute»*, in R. BALDUZZI e G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 87-125, 123.

in vigore del nuovo Titolo V, risulti “alquanto ingenuo”<sup>100</sup>, soprattutto in virtù del fatto che a quasi un ventennio dalla riforma costituzionale, il governo della sanità sia interamente improntato a logiche collaborative fra Stato e Regioni<sup>101</sup> e la presunta netta distinzione di competenze fra Stato e Regioni non abbia consentito una strenua difesa alle competenze legislative regionali da una legislazione statale, che ha mostrato di non limitarsi a stabilire i principi fondamentali della materia.<sup>102</sup>

In sintesi, sia le Regioni ordinarie, sia la Regione siciliana e le altre Regioni speciali (non potendo in nulla avvantaggiarsi dall’invocazione delle disposizioni statutarie) dispongono, dunque, di competenza concorrente in materia di «tutela della salute» e, nell’esercizio di tale competenza, sono soggette ai «limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione [...], ed, in particolare, all’esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».<sup>103</sup>

In merito alla materia della assistenza sociale, il ruolo delle competenze legislative regionali può inquadrarsi in quanto già detto in precedenza. Infatti, lo Statuto siciliano risulta essere lo specchio di una visione che, fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, del 2001, manifestava la volontà di distinguere tra beneficenza e assistenza. Infatti, mentre quest’ultima trovava rilievo costituzionale, come diritto, nell’articolo 38, la prima era presa in considerazione unicamente come materia di competenza regionale, quale “beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera”. Se ci si pensa, tale concezione si riflette pienamente nel dualismo creato tra l’art. 14 e l’art. 17 dello Statuto e che, come si avrà modo di sottolineare, ha creato diversi problemi, soprattutto circa l’attuazione della riforma in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

In ogni caso, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si è proceduto alla rimozione, dal testo costituzionale, della parola beneficenza, e non si rinviene la materia dell’assistenza sociale in nessuno dei due elenchi contenuti nell’art. 117 Cost. Da ciò si rileva che trattasi di materia di competenza esclusiva delle regioni.

Va proposta, comunque, una lettura coordinata tra lo Statuto siciliano e le disposizioni costituzionali, mettendo in risalto come siano le stesse disposizioni statutarie a fornire, in primo luogo, un limite consistente nel rispetto dei principi e degli interessi generali dello Stato, la cui individuazione, tuttavia, è risultata abbastanza complessa, discrezionale.

---

<sup>100</sup> E’ il pensiero di R. BALDUZZI, D. PARIS, *“La specialità che c’è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale”*, cit., 1, p. 159.

<sup>101</sup> E’, del resto, quanto riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale, secondo la quale «La disciplina del settore sanitario [...] è interamente improntata al principio di leale cooperazione» (sent. n. 187/2012).

<sup>102</sup> Ottimi spunti offre, in tal senso, la lettura di D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2018.

<sup>103</sup> Cfr. Corte cost., sent. 23 marzo 2006, n. 134, cit.

La stessa dottrina, infatti, occupatasi in origine dell'incidenza del limite dei principi ed interessi generali statuali sulla produzione legislativa della Regione siciliana, osservò che ogni principio può assumere carattere generale e, al contempo, essere subordinato ad altri di natura ancor più generale.<sup>104</sup>

Ad ogni modo, come si è già sottolineato, non è irragionevole ritenere che, per esigenze di tutela e di garanzia dell'uguaglianza sostanziale tra i cittadini, la qualificazione del diritto all'assistenza sociale spetti al legislatore statale, imponendosi come necessaria una definizione uniforme, su tutto il territorio nazionale, dei diritti sociali. Diversamente, con riferimento all'organizzazione dei servizi sociali, le scelte sul *quomodo* di organizzazione servizi sociali possono essere facilmente ricondotte alla potestà regionale.

Prova di questo equilibrio, invero, già prima della riforma del Titolo V, può essere considerata l'approvazione, nel maggio 1986, della legge regionale n. 22<sup>105</sup>, che si è manifestata, a lungo, come archetipo legislativo regionale d'avanguardia per le tematiche affrontate, per il metodo e per la visione ad ampio respiro immaginata.

E' così che, quindi, già a metà degli anni '80 del XX secolo, il legislatore siciliano aveva posto in essere un sistema: ispirato al principio di prevenzione nell'assistenza (punto a, art. 2), finalizzato al superamento della costante frammentarietà degli interventi (punto d, art. 2), attraverso l'ideazione di una rete di servizi fondata sul collegamento tra strutture e i servizi comunali e i presidi socio-sanitari territoriali (art. 5), da realizzarsi sulla base di un piano triennale per i servizi socio-assistenziali comunali e sotto un coordinamento fondato sul livello distrettuale.

È questa una legge che pone mano, inoltre, al riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia. La genesi si ricollega al già menzionato d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 con il quale, in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 382, vengono definiti gli ambiti delle funzioni pertinenti agli enti lo-cali e all'art. 25 della l.r. 2 gennaio 1979, n. 1 che aveva prefissato la data del 30 giugno 1979 per l'approvazione della legge di riforma dell'assistenza.

---

<sup>104</sup> Cfr., tra tutti, V. CRISAFULLI, *Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite di principi (in tema di recesso ad nutum)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 366.

<sup>105</sup> Legge regionale 22 maggio 1986, n. 22, recante "Norme per la gestione dei servizi socio-assistenziali in Sicilia". Si tratta di una legge di notevole rilievo per la Sicilia di quegli anni, tuttora vigente, che riduce positivamente ad una visione organica tutto il settore sociale. Con essa sono stati recepiti tutti i nuovi criteri delle politiche sociali che si erano sviluppati con i processi riformatori degli anni '70: la prevenzione e la rimozione delle cause dei bisogni individuali e collettivi nonché quelle di emarginazione sociale; il mantenimento o il reinserimento dei soggetti nel proprio nucleo familiare e nell'ambiente di appartenenza; la libera scelta dei cittadini fra più possibili prestazioni; la valorizzazione del territorio con la creazione di una rete di servizi; la partecipazione dei cittadini alla politica dei servizi. La legge prevede una rete di servizi prevalentemente aperti, ma anche di tipo residenziale, nonché prestazioni a carattere economico. Riguardo all'organizzazione del settore sociale in ambito comunale, è previsto l'Ufficio di Servizio Sociale preposto alla programmazione, regolamentazione, organizzazione, gestione e controllo degli interventi e servizi di carattere socioassistenziale. I Comuni, per l'attuazione delle politiche sociali, devono disporre, nei propri ruoli, di al-meno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti.

Nell'arco di tempo dei sette anni che ha preceduto la l.r. n. 22/1986 il legislatore regionale ha, per un verso, trasferito ai comuni le funzioni regionali nei settori dell'assistenza e beneficenza, senza però raggiungere l'obiettivo della costruzione e dello sviluppo di un sistema organico ed omogeneo dei servizi socio-assistenziali sull'intero territorio siciliano; per altro verso ha prodotto importanti leggi di settore a favore di particolari bisogni e fasce di utenza percepiti ed individuati in seguito ad una maggiore maturazione della sensibilità dell'opinione pubblica.

Per effetto delle cosiddette «leggi di settore» si accentuava ancor di più la posizione di centralità dell'ente locale sia per l'ampliamento del ventaglio delle funzioni, di cui veniva investito, sia per la consistenza dei mezzi finanziari di cui avrebbe potuto disporre.<sup>106</sup>

Va peraltro considerato che in Sicilia l'unica rete di residenzialità sociale era costituita, in quegli anni, dal patrimonio delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Alla vigilia della l.r. n. 22/1986 i Comuni siciliani, pertanto, erano titolari di funzioni che non avevano un punto di raccordo con una legge regionale organica né un coordinamento con i servizi dell'Unità Sanitaria Locale prevista dalla legge nazionale n. 833/1978. I Comuni, inoltre, non possedevano patrimonio immobiliare con destinazione d'uso per i servizi socio-assistenziali già individuati.

Ed è proprio sulle IPAB che si concentra una parte importante della l.r. 22/1986 che, come s'è avuto modo di anticipare, in tal senso è stata presa in considerazione dalla Corte Costituzionale come uno dei modelli cui ispirarsi per il processo di privatizzazione di tali istituzioni.

Il Titolo V della predetta legge reca, infatti, “Disposizioni sulle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza e Assistenza (IPAB)” e si apre proprio con una norma dedicata alla depubblicizzazione di detti enti.

In tal senso, all'art. 30<sup>107</sup> della predetta legge è stata prevista la possibilità per le «istituzioni in atto qualificate come IPAB per atto positivo di riconoscimento o per possesso di stato che, avuto riguardo

---

<sup>106</sup> Si segnalano, al riguardo, le seguenti leggi regionali, su specifiche tematiche qui riportate:

- l.r. 24 luglio 1978, n. 21 (consultori familiari);
- l.r. 14 settembre 1979, n. 214 (asili nido);
- l.r. n. 18 aprile 1981, n. 68 (dedicata ai portatori di handicap);
- l.r. n. 14 settembre 1979, n. 215 (disabili mentali);
- l.r. n. 6 maggio 1981, n. 87 (anziani);
- l.r. n. 21 agosto 1984, n. 64 (tossicodipendenti).

<sup>107</sup> ARTICOLO 30 - Privatizzazione delle IPAB.

“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. Per l'attuazione del precedente comma i criteri selettivi, entro i limiti prefissati al precedente comma, sono determinati dalla Giunta regionale su proposta del Presidente della Regione, di concerto con l'Assessore regionale per gli enti locali, sentita la competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, che si pronuncia entro tre mesi dalla ricezione delle proposte.



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” ».

Ai fini della determinazione dei criteri da seguire per l'accertamento della natura delle IPAB, la legge prevede l'adozione di una delibera di giunta regionale, data su proposta del Presidente della Regione, di concerto con l'Assessore regionale per gli enti locali, sentita la competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana. Sono state previste precise modalità per l'accertamento della natura eventuale di ente ecclesiastico di tali istituzioni.

La legge disciplina altresì le ipotesi di fusione, estinzione di tali enti, nonché individua le modalità da seguire per la gestione del patrimonio e del personale.

La relativa delibera di Giunta regionale è stata adottata l'8 agosto 1988 (la numero 8). I criteri individuati per l'accertamento della natura privata delle IPAB, in particolare, concernono: la realizzazione di fini riservati a determinate categorie da Istituzioni promosse ed amministrate da privati; il perseguimento di finalità religiose e/o di istruzione e di Istituti a carattere religioso o educativo; il perseguimento di finalità ispirate ad una confessione religiosa, desumibili dalle disposizioni statutarie, dall'attività svolta, dalla composizione dell'organo deliberante, sia esso singolo o collegiale, quando di questo facciano parte prevalente anche ministri di culto ed appartenenti ad istituti religiosi, nel caso in cui taluni membri sono designati, per statuto, da autorità religiose, e siano prevalenti rispetto ai membri designati da altri organi; gestione di servizi anche assistenziali con personale prettamente religioso.

La delibera presenta, tuttavia, un *caveat* finale: non si può dichiarare la natura privata di una IPAB nel caso in cui, pur rientrando in una delle categorie emergenti dai criteri sopra descritti, abbia beneficiato di sussidi e sovvenzioni regionali, per l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro al personale dipendente, allorquando i contributi percepiti si riferiscano a più di cinque unità di lavoratori.

È ragionevole ritenere che tale riferimento fosse dovuto ai notevoli contributi forniti, nel corso di decenni, a tali enti da leggi regionali. Basti pensare che l'articolo 1 della l.r. 26 luglio 1982, n. 71, modificato

---

Qualora risulti che fra gli enti di cui al primo comma taluni hanno caratteristiche di enti ecclesiastici, il Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, forma l'elenco di tali istituzioni e, d'intesa con l'autorità ecclesiastica, lo trasmette al Ministero dell'interno per le procedure di riconoscimento della personalità giuridica agli effetti civili.

Le operazioni previste dal presente articolo sono completate entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro i successivi sei mesi le IPAB con prevalenti finalità assistenziali ricevono il provvedimento declaratorio, avente carattere di atto definitivo.

I provvedimenti adottati a norma del presente articolo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana e trasmessi ai sindaci per la pubblicazione nell'albo pretorio per la durata di quindici giorni consecutivi.”

ed integrato dall'art. 66 della l.r. 9 maggio 1986, n. 22, consente alle IPAB che non abbiano conseguito l'equilibrio economico finanziario del bilancio di accedere ai contributi relativi al pagamento degli oneri derivanti dall'applicazione di contratti collettivi nazionali di lavoro ai dipendenti di tali istituzioni. Il D.A. 10 febbraio 2002, n. 214, pubblicato sulla G.U.R.S. n. 8 del 25 febbraio 2000, contenente i criteri da seguire nell'erogazione dei contributi relativi, precisa che il contributo è destinato esclusivamente agli Enti che svolgono attività, nel rispetto dei fini statutari, e a quelli che, sebbene non in grado di operare a causa di situazioni oggettive esterne, offrano concrete garanzie per la ripresa dell'attività stessa, anche attraverso la riconversione delle strutture e a quelli per cui sono in corso le procedure di fusione ed estinzione ai sensi dell'art. 34 della l.r. n. 22/1986.

Diversamente, infatti, l'art. 33 e l'art. 34 stabiliscono specifiche procedure da attuarsi per la fusione delle istituzioni pubbliche, proprietarie delle strutture non utilizzabili o non riconvertibili, con altre IPAB che dispongono di strutture giudicate utilizzabili o riconvertibili o con IPAB che, mediante l'integrazione delle strutture, su proposta del comune territorialmente competente, possono attivare servizi socio-assistenziali e socio – sanitari. In subordine, è prevista l'estinzione dell'ente, con il passaggio automatico di personale e beni al comune territorialmente competente. Come si avrà modo di sottolineare, si tratta di un procedimento messo in discussione dalla giurisprudenza amministrativa siciliana, per sospetta violazione di alcune disposizioni costituzionali e sul quale si è di recente pronunciata la Corte Costituzionale.

Di dubbia compatibilità, come si avrà modo di puntualizzare di qui a breve, con l'ordinamento nazionale, risulta la prescrizione impeditiva, riferita nella delibera di giunta, rispetto all'accertamento della natura privata delle IPAB, con riferimento ai contributi ricevuti per il pagamento degli oneri stipendiali del personale dipendente.

Diverse sono le questioni che vanno a questo punto affrontate: l'irrisolta problematica del riconoscimento della natura di questa tipologia di enti, cui si collega strettamente l'assenza di una riforma organica, come invece già avvenuto nelle altre regioni; la criticità della gestione del personale delle IPAB, con peculiare riferimento all'ipotesi estintiva di tali istituzioni.

Prima di addentrarsi nello sviluppo di tali punti, appare opportuno, succintamente, ricostruire il quadro fattuale, soprattutto in termini di funzionalità, per le suddette Istituzioni, operanti sul territorio siciliano.<sup>108</sup>

Notoria è la disastrosa situazione economica attraversata da tali Istituzioni, le quali, seppur in maggior parte dotate di un cospicuo patrimonio immobiliare, presentano una esposizione debitoria complessiva mai ben quantificata, ma comunque ragionevolmente nell'ordine di diverse decine di milioni di euro.

---

<sup>108</sup> Stando ai dati resi noti dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, chiamato a vigilare su tali enti, dal 2018 insistono sul territorio siciliano circa 134 IPAB, in 87 comuni. Al 2016 solo 3 istituti risultavano privatizzati. Dati riportati immediatamente sulla stampa online locale, in [comunicato.it/2018/02/08/sicilia-riforma-ipab-bloccata-allars-a-rischio-1-500-lavoratori/](http://comunicato.it/2018/02/08/sicilia-riforma-ipab-bloccata-allars-a-rischio-1-500-lavoratori/)

Infatti, se da un lato sono costantemente diminuiti e pressoché azzerati i contributi regionali, cui si faceva cenno in precedenza, finalizzati a sostenere gli oneri del personale dipendente, moltiplicatosi nel corso dei decenni, dall'altro la difficile situazione debitoria dei Comuni siciliani ha portato questi ultimi a non rinnovare le Convenzioni con le IPAB per il pagamento delle rette di ricovero degli indigenti, degli anziani non autosufficienti.

A giudicare da un'analisi compiuta mediante lo studio dei decreti di approvazione dei bilanci e dei rendiconti di tali istituti, peraltro, ulteriore difficoltà è determinata dalla atavica presentazione, in ritardo, dei documenti contabili e da valutazioni sulla mancata approvazione, specialmente a consuntivo, della predetta documentazione, che, peraltro, appaiono foriere di perplessità di tipo tecnico.

Interessanti sono, all'uopo, le considerazioni contenute nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2014. Le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana chiarivano, infatti, che: «[l]a maggior parte delle centotrentasette IPAB sparse sull'intero territorio regionale presenta gravi disavanzi finanziari, sicché pare indispensabile un'incisiva innovazione del settore attraverso l'introduzione di sistemi economico-patrimoniali di tipo aziendale e attraverso una rigorosa riorganizzazione complessiva, che richiede la liquidazione e l'estinzione di numerose istituzioni».

Allo stesso modo, nelle deliberazioni di parifica dei rendiconti degli anni 2016, 2017 e 2018, si fa presente che, «mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, che, a sua volta, avrebbe dovuto avere carattere transitorio. Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato nel corso del 2018 ha incrementato le attività di vigilanza e ha confermato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a) l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b) l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c) il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo; d) l'inadempimento non infrequente degli obblighi contributivi e previdenziali; f) una gestione anomala del personale, spesso individuato al di fuori di selezioni pubbliche; g) un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; h) diffusi fenomeni di mala gestio, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; i) la violazione di norme di contabilità pubblica e l'illegittimo ricorso a procedure di riequilibrio».

Anche la Corte dei Conti, sulla base di tali osservazioni, proprio durante il giudizio di parifica del 2018 ha ribadito la necessità di un'organica riforma di tali Istituzioni, idonea a favorire la privatizzazione di quelle non aventi origine pubblicistica.

Proprio la mancata approvazione di una riforma siffatta non solo impedisce la privatizzazione degli enti che ne avrebbero i requisiti, ma anche la rivitalizzazione delle Istituzioni destinate a rimanere pubbliche. Ulteriori vincoli, peraltro, permangono con riferimento all'utilizzo del patrimonio immobiliare, per il ripiano della situazione debitoria.

In merito, va detto che l'art. 39 della l.r. n. 22 del 1986, nel disporre la destinazione dei proventi delle alienazioni del patrimonio strumentale ai fini statutari, effettuate dalle IPAB, stabilisce che i relativi proventi siano reimpiegati nell'attività delle stesse IPAB, “nell'ambito dei programmi di utilizzazione o di riconversione delle strutture”, escludendo la previsione dell'utilizzo del ricavato delle vendite degli immobili per le spese di funzionamento delle IPAB, salvo che ciò non rientri in un più ampio programma di risanamento e riconversione condiviso da codesto Assessorato nell'ambito del vigente sistema di vigilanza e controlli.

Con parere reso dall'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana<sup>109</sup>, è stato comunque affermato che, poiché la l.r. n. 22 del 1986 nulla dispone in materia di disponibilità del patrimonio immobiliare delle IPAB non strumentale ai propri fini istituzionali e che le norme della l. n. 328 del 2000 e successivo decreto legislativo costituiscono comunque un punto di riferimento per l'adeguamento della legislazione regionale, se ne ricava l'astratta possibilità per le IPAB di alienare parte del patrimonio disponibile e di utilizzare un massimo del 30% del ricavato per porre rimedio all'esposizione debitoria maturata. E' compito dell'Assessorato vigilante verificare la rispondenza dell'operazione ai criteri di economicità ed imprenditorialità, allo scopo di assicurare che il proseguimento dell'attività assistenziale non venga pregiudicato da una gestione non rispondente al fine pubblico perseguito.

L'assenza di una rinnovata e organica disciplina, oltre che il contrasto determinatosi tra la delibera di Giunta regionale del 1988 e i criteri determinati dal d.p.c.m. del 1990 hanno generato gravi squilibri anche nelle procedure di accertamento della natura, pubblica o privata, delle IPAB.

Emblematico, in tal senso, è il recentissimo caso dell'Opera Pia Cardinale Ernesto Ruffini, operante nell'ambito del Comune di Palermo<sup>110</sup>.

L'Ente, presieduto, per statuto, *ipso facto*, dall'Arcivescovo Metropolitano *pro tempore* di Palermo, con un Consiglio di Amministrazione prevalentemente di nomina ecclesiastica,<sup>111</sup> nel corso degli ultimi anni ha portato alla luce una precaria situazione finanziaria, determinatasi a seguito delle motivazioni già esposte

---

<sup>109</sup> Parere prot. N. /145.11.07, rinvenibile in [www.gurs.regione.sicilia.it/Pareri/P070145.HTM](http://www.gurs.regione.sicilia.it/Pareri/P070145.HTM), oltre che circolare del DG del Dipartimento della famiglia dell'Assessorato regionale, n. 32188 del 5 settembre 2014, rinvenibile in [pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/33862337.PDF](http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/33862337.PDF)

<sup>110</sup> Per una ricostruzione completa degli eventi si rimanda ai comunicati stampa dell'Ente, rinvenibili in [www.opcer.it](http://www.opcer.it)

<sup>111</sup> Si tratta di un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri: l'Arcivescovo Metropolitano di Palermo, un soggetto da questi designato e un soggetto designato dal Presidente della Regione siciliana.

con riguardo a tutte le IPAB regionali, oltre che per una presumibile (e precedente) poco oculata gestione amministrativo-contabile.

Dopo svariati, infruttuosi tentativi di concertazione e confronto con le parti sociali, il CdA ha proceduto all'avvio di una straordinaria opera di risanamento dell'Ente, che ha portato alla conclusione della procedura di licenziamento collettivo di tutto il personale dipendente impiegato presso l'Ente, nonostante la mancata formalizzazione amministrativa della natura privata dell'Opera Pia *de qua*.

Invero, nel corso di vari contenziosi instauratisi, è stata l'intensa attività ermeneutica della giurisprudenza panormita a determinare le sorti della natura giuridica di tale ente.

Infatti, più volte il Tribunale di Palermo, sez. lavoro, e la Corte d'appello di Palermo si sono pronunziate sulla questione. In tali occasioni è stato affermato che: *“Anzitutto deve ritenersi la natura privata dell'O.P.C.E.R., poiché sulla scorta della normativa statale di cui al D.P.C.M. 16/02/1990, emanato in seguito alla Sent. Corte Cost. n° 396788, con cui la Corte dichiarava la illegittimità costituzionale della L. 17/07/1890 nella parte in cui non prevedeva che le IPAB regionali o infraregionali potessero continuare a sussistere assumendo personalità giuridica di diritto privato, essa non presenta le caratteristiche proprie di quelle pubbliche come emerge chiaramente dalla lettura dell'atto costitutivo e dello statuto. Ed, invero, l'O.P.C.E.R. persegue indirizzi religiosi, è presieduta dall'Arcivescovo pro tempore dell'Arcidiocesi di Palermo, promuove iniziative e attività informate ai principi cristiani secondo le direttive religiose, morali e sociali della Chiesa Cattolica Apostolica Romana e realizza le finalità suddette tramite le rendite del suo patrimonio e i proventi delle attività esplicate, come fa una istituzione privata di assistenza con ispirazione religiosa ai sensi dell'art. 1, comma 6, d.p.c.m. 16/02/1990.”*<sup>112</sup>

Di notevole importanza, ai fini della presente trattazione, è quanto statuito dai giudici, partendo dal caso specifico, sul rapporto tra la legislazione regionale e quella nazionale, con riguardo all'accertamento della natura delle IPAB.

In tal senso, la Corte di Appello di Palermo, con sent. n. 982/2016, ha ritenuto che sebbene l'art. 14 lett. m) dello Statuto della Regione siciliana statuisca la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di “pubblica beneficenza ed opere pie”, tuttavia tale competenza non possa ritenersi estesa anche alla disciplina del riconoscimento della personalità giuridica, che non è prevista tra le materie che, ai sensi dello Statuto medesimo, sono oggetto della riserva esclusiva di competenza. Tale disciplina rimane, pertanto, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, come previsto dall'art. 117 Cost.,

---

<sup>112</sup> Cfr. Trib. Palermo, sez. lavoro, n. 2163/2014.

anche a seguito della modifica introdotta dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, concernendo la materia dell'ordinamento civile.

Conseguentemente non può ravvisarsi alcuna violazione della competenza regionale, essendo il d.p.c.m. del 1990 espressione della potestà esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117 Cost. in materia di ordinamento civile e producendo effetti soltanto consequenziali e di riflesso sulla materia della beneficenza pubblica, attribuita, invece, alla Regione Sicilia.

Come ancora chiaro dalla Corte, lo Stato, competente in via esclusiva in materia di ordinamento civile, detta le norme in base alle quali stabilire la natura giuridica pubblica e privata degli enti che operano nel campo dell'assistenza e della beneficenza, mentre la Regione Sicilia, per quanto qui rileva, disciplina l'organizzazione del settore e le concrete modalità di intervento dei singoli Enti, pubblici o privati, che siano, anche in relazione all'uso delle risorse pubbliche, nel quadro e in funzione dell'interesse pubblico generale che informa il delicato campo dell'assistenza sociale nei confronti dei più bisognosi.

La disciplina normativa della Regione non può dunque rappresentare un ostacolo all'accertamento da parte dell'autorità giurisdizionale della natura pubblica o privata delle IPAB, sulla base di criteri identificativi che rispondono ai principi generali in tema di riconoscimento della personalità giuridica e sui quali, in quanto attinenti al diritto privato, spetta allo Stato intervenire.

Ciò è avvenuto nel caso di specie con il d.p.c.m. adottato in data 16 febbraio 1990 e contenente per l'appunto la direttiva alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale.

La natura giuridica pubblica o privata degli enti di assistenza e beneficenza dunque può e deve essere accertata applicando i principi generali in materia di ordinamento civile esplicitati e riassunti nel d.p.c.m. citato.

Né tale accertamento può ritenersi vincolato in alcun modo dall'esito delle procedure amministrative eventualmente esperite in sede regionale, posto che l'atto amministrativo di cui al penultimo comma dell'art. 30 della l.r. n. 22/1986 è meramente ricognitivo di una situazione che, in quanto soggetta ai principi generali già menzionati, rimane liberamente accertabile dall'A.G.O. in applicazione dei principi medesimi e in particolare, nel caso di specie, dallo specifico riepilogo compiuto con la direttiva di cui al d.p.c.m. menzionato.

Ancora, con ordinanze rese successivamente, i giudici palermitani hanno tenuto a chiarire che cioè i Decreti del Presidente della Regione siciliana 22 settembre 1953 e 29 aprile 1964, il Decreto del Presidente della Regione n. 676/2017, la l.r. n. 22/1986 e la Delibera di Giunta del 1988 non possono porsi in contrasto con la disciplina statale, rendendo pregiudizievole l'accertamento e quindi il regolare funzionamento delle IPAB stesse.

Si tratta, invero, di un punto di svolta per la legislazione regionale, che di fatto sancisce il principio del superamento automatico della Delibera di Giunta regionale n. 268/1988.

Alla luce di tali nuovi pronunciamenti della giurisprudenza, pur se resi nell'ambito di contenziosi giuslavoristici, sarebbe auspicabile che almeno gli organi di governo della Regione siciliana, propendessero verso l'abrogazione della Delibera di Giunta n. 268/1988, oppure, almeno, alla predisposizione di una procedura meramente attuativa del d.p.c.m. del 1990, nelle more della futura, complessiva, eventuale, riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

### **5. Le ultime vicende: la sentenza della Consulta n. 135/2020**

Un intervento deciso si rende ancor più urgente e necessario se si pensa che, come accennato, anche la giurisprudenza amministrativa ha iniziato a "picconare" l'impianto della legge regionale n. 22/1986.

Infatti, il Consiglio di Giustizia Amministrativa<sup>113</sup> ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, l. r. 9 maggio 1986, n. 22, per contrasto con gli artt. 117, lett. 'e', e 119, commi 1, 2, 5, 6 e 7 Cost., nonché con l'art. 15, comma 2, dello Statuto regionale siciliano, unitamente o separatamente considerati, nella parte in cui obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici, da considerarsi espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica.

Come già sottolineato, l'art. 34, l. r. 9 maggio 1986, n. 22, ha attribuito alla Regione il potere di accertare se le Ipab non siano più in grado di funzionare autonomamente, neanche se fuse con altre o riconvertite, nonché di decidere se debbano essere soppresse; decisione dalla quale consegue automaticamente sia la devoluzione dei beni patrimoniali che il trasferimento del personale della soppressa istituzione al Comune territorialmente competente, secondo un meccanismo di successione automatica *in universum ius*.

Secondo l'impostazione del CGA, nel nostro ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei Comuni, espressamente declinato sia dall'art. 119 Cost., che dai singoli Statuti delle Regioni speciali; e, con specifico riferimento alla Regione siciliana, dall'art. 15, comma 2, del suo Statuto. Corollario di tale principio è quello secondo cui ad ogni trasferimento di funzioni deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte; principio che vale, all'evidenza, anche per il caso di trasferimento di complessi patrimoniali che determinino oneri (quali

---

<sup>113</sup> Cga, 15 ottobre 2018, n. 556, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

spese di manutenzione, restauro etc.) forieri di perdite economiche, nonché - ovviamente - per il caso di trasferimento di personale.

Tale “principio di correlazione fra funzioni e risorse” è desumibile altresì, secondo quanto sottolineato dal consesso giurisdizionale amministrativo, dal complesso delle disposizioni del Titolo V della Carta costituzionale; e, in particolare, dai commi 1, 5 e 6 dell’art. 119 Cost., disposizioni costituzionali che nella misura in cui mirano a garantire uno *standard* minimo di tutela in favore degli Enti locali sono ad essi comunque applicabili, a prescindere da ogni delimitazione territoriale.

Secondo il consesso amministrativo, il nesso tra risorse e funzioni è da considerarsi, dunque, un principio immanente e pervasivo dell’impianto costituzionale, derivabile anche da una attenta lettura dello Statuto della Regione Siciliana, che all’articolo 15, secondo comma, statuisce che gli enti locali sono dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Proprio occupandosi della questione del “trasferimento di funzioni senza risorse”, peraltro, la Corte Costituzionale<sup>114</sup> ha affermato che le norme di legge che consentono operazioni istituzionali di tal fatta sono da considerare costituzionalmente illegittime - in quanto lesive del “principio di correlazione fra funzioni e risorse”, nonché del “principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica” e del “principio dell’equilibrio dei bilanci pubblici” declinati dagli artt. 117, lettera ‘e’ e 119 commi 1, 7 e 8 Cost.,<sup>115</sup> quando determinano i seguenti due effetti: a) un’alterazione del “rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte”; b) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un “grave squilibrio” nel bilancio.

Nella fattispecie disciplinata dall’art. 34 della l.r. n. 22 del 1986 ciò si verifica, o potrebbe verificarsi, ogniquale volta il numero dei dipendenti in transito dalla soppressa Ipab verso il Comune obbligato ad assumerli e/o le spese di manutenzione dei beni patrimoniali ceduti, determinino spese impreviste e/o che non possano trovare adeguata copertura in bilancio, se non facendo ricorso ad indebitamenti o a strumenti straordinari, con il rischio concreto di produrre dissesti finanziari.

Con sentenza del giugno 2020 la Corte Costituzionale<sup>116</sup>, sposando la tesi del giudice amministrativo, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del richiamato articolo 34, comma 2, della l.r. 9 maggio 1986, n. 22, proprio nella parte in cui prevede il trasferimento di beni e personale al Comune, in caso di estinzione dell’IPAB.

---

<sup>114</sup> Cfr. Corte cost., sent. 16 maggio 2008, n. 145 e, in precedenza, sentenze 13 gennaio 2004, n. 29; 14 aprile 1999, n.138 e 26 maggio 1994, n. 222, rinvenibili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>115</sup> Cfr. Corte cost., sent. 10 febbraio 2010, n. 52 e, precedentemente, 4 maggio 2009, n. 139 e 16 luglio 2009, n. 237 del 2009. Più recentemente, cfr. Corte cost. 18 luglio 2012, n. 217 e 25 marzo 2015 n. 82, 24 giugno 2015, n. 176, 3 novembre 2015, n. ri 238, 239, 263, 1 dicembre 2015, n. ri 272 e 273, rinvenibili in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>116</sup> Cfr. Corte cost, sent.11 giugno 2020, n. 135, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 21, 8-7-2020.



La Corte, invero, pur non ritenendo irragionevole, in linea teorica, tale passaggio di beni e personale al Comune, in virtù del fatto che l'art. 3 della l.r. 2 gennaio 1979, n. 1 stabilisce che sia tale ente locale il titolare delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza, imputa la violazione dei parametri costituzionali dedotti alla rigidità della disposizione normativa, che impone ai Comuni siciliani, in maniera indistinta, l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB estinguende. Come rilevato dalla Consulta, tale accollo assumere caratteri di insostenibilità specialmente nel caso dei Comuni più piccoli, per i quali alla successione, senza una sufficiente provvista finanziaria, consegue, spesso, fisiologicamente, l'attivazione delle procedure di dissesto.

Richiamando precedenti pronunciamenti, la Corte chiarisce che il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso può avvenire solo allorché il primo sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria. Si ritiene necessario prevedere, per tali casi, una disciplina finalizzata a regolare compiutamente gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e il *quomodo* per assicurare l'estinzione delle passività pregresse<sup>117</sup>.

Attenzione specifica è dedicata inoltre al profilo dell'assorbimento totalitario del personale delle IPAB, da immettersi nei ruoli organici dei Comuni.

Tale immissione massiccia, impattando sui vincoli relativi alle assunzioni nell'ente locale in via pluriennale, comprime l'autonomia organizzativa dei Comuni, bloccando il reclutamento di figure necessarie allo svolgimento delle loro funzioni.

La tutela del lavoro, come ricordato dalla Consulta, pur trovando massima ampiezza, va temperata con interessi di uguale portata costituzionale, quale il buon andamento dei pubblici uffici, fondamento ineludibile dell'agire amministrativo<sup>118</sup>.

Norme che si preoccupino di regolare il trasferimento del personale da un ente soppresso ad altro ente pubblico non possono allora non fondarsi su un accurato bilanciamento organizzazione razionale della pubblica amministrazione e tutela del lavoro.

La pronuncia si chiude con un monito al legislatore regionale: dalla decisione della Corte discende l'obbligo di provvedere alla individuazione di una soluzione per le IPAB in dissesto, secondo un equilibrio capace di temperare i valori costituzionali poc'anzi richiamati, "primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli".

---

<sup>117</sup> Cfr. Corte cost., sent. 21 gennaio 2016 n. 8, in *www.cortecostituzionale.it*. Nello stesso senso, precedentemente, vd. Corte cost. sentenze 22 dicembre 2010, n. 364, in *Foro it.*, Vol. 134, No. 3 (MARZO 2011), pp. 697/698-701/702; 21 marzo 2007, n. 116, 30 novembre 2005, n. 437, in in *www.cortecostituzionale.it* e 31 marzo 2000, n. 89, in *Foro it.*, vol. 123, no. 9, 2000, pp. 2435/2436-2447/2448.

<sup>118</sup> La Corte richiama anche la soluzione di un caso attinente la normativa regionale siciliana. Si tratta della sentenza 4 dicembre 1968, n. 123, in *Foro it.*, vol. 92, no. 1, 1969, pp. 11/12-13/14.

Alcuni interrogativi discendono dalla pronunzia della Consulta.

Nelle more di una scelta legislativa inerente la sorte delle IPAB in dissesto, *quid iuris* al complesso di beni, personale, rapporti attivi e passivi, nel caso di attivazione di una procedura di estinzione di tali enti o di accertamento di gravi forme di dissesto finanziario?

Per provare a fornire una risposta al quesito, occorre, anche in tale caso, meglio definire, vista la particolarità di tali enti, le coordinate entro le quali collocare, nello specifico, soluzioni inerenti, su tutti, la gestione del personale, dei beni e dei rapporti attivi e passivi pendenti.

In tal senso, una prima indicazione perviene dall'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale. In ultimo, basti ricordare come nella sentenza n. 161/2012, la Corte ha avuto modo di ribadire la peculiarità di detti enti<sup>119</sup> e del loro regime giuridico, contrassegnato da una continua interrelazione «di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferisce ad esse una impronta assai peculiare rispetto ad altre istituzioni pubbliche»<sup>120</sup>

Tale indiscussa peculiarità fa sì, secondo la giurisprudenza della Consulta, che tali soggetti istituzionali non siano catalogabili in precise categorie di enti pubblici. In ogni caso, ciò non ne impedisce la riconducibilità alle stesse alle regole degli enti locali, quanto alla specifica disciplina della spesa ed, in particolare, di quella, specialmente di contenimento, concernente il personale.

All'assimilabilità delle IPAB agli enti locali erano giunte sia la giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>121</sup>, che della Corte di Cassazione<sup>122</sup>, proprio per i profili inerenti i dipendenti e gli amministratori.

Perseguendo tale assimilazione, sarebbero da ricercarsi nel testo unico degli enti locali (d. lgs. N. 267/2000) le disposizioni regolanti, almeno per la disciplina di spese e personale, le ipotesi di dissesto finanziario delle IPAB.

All'interno del d.lgs. n. 267/2000, tuttavia, il comma 2 dell'art. 244 è chiaro nell'esplicitare l'applicabilità delle norme sul risanamento degli enti locali dissestati solo a province e comuni.

La disposizione, dunque, sembrerebbe individuare un limite tassativo all'applicabilità della disciplina, anche rispetto ad enti quali le IPAB.

Appare opportuno, in ogni caso, ricorrere ai principi generali dell'ordinamento, provando a individuare una ipotesi risolutiva che tenga conto del criterio cardine dettato dalla Corte Costituzionale, in ultimo nella menzionata sentenza n. 135/2020, consistente, come chiarito poc'anzi, nella necessità della ricerca di un ragionevole bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro e organizzazione razionale della PA.

---

<sup>119</sup> Cfr., in tal senso, Corte cost. sentenze 30 luglio 1981, n. 173 e 174, in *Foro it.*, vol. 104, no. 11, 1981, pp. 2617/2618–2631/2632.

<sup>120</sup> Corte cost, sent. 17 giugno 1987, n. 195, in *www.cortecostituzionale.it*

<sup>121</sup> Cons. di St., sez V, 11 aprile 1991, n. 516, in *Foro Amm.* 1991, 1103.

<sup>122</sup> Cass., Sez. un., sent. 28 ottobre 1995, n. 11298.



Con riferimento alla gestione delle dotazioni organiche e alle eccedenze di personale, la cui spesa corrente, squilibrata rispetto alle attività svolte, si rivela spesso elemento determinante per la condizione di dissesto finanziario dell'ente, una volta definiti numeri e quantificazioni, è l'istituto del collocamento in disponibilità, unitamente alla conseguente disciplina contenuta negli artt. 33 ss del d.lgs. n. 165/2001, che sembra poter rappresentare strumento efficace di risoluzione del problema.

Applicate alle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2 del d.lgs. n. 165/2001 e a quegli enti cui le varie discipline legislative fanno rinvio, tali disposizioni individuano una vera e propria procedura di gestione delle eccedenze di personale e della soprannumerarietà<sup>123</sup> dei dipendenti, consistente in : una fase di individuazione di tali eccedenze o soprannumerarietà; una complessa sequenza di informazione sindacale; tutta una serie di tentativi finalizzati all'eliminazione della situazione di eccedenza o quantomeno ad una sua riduzione.

Uno dei tentativi, a titolo esemplificativo, è determinato dall'applicazione dell'art. 72, c. 11, del d.l., n. 112/2008, finalizzato a consentire l'accesso al trattamento pensionistico, senza penalizzazioni, a coloro che, pur avendo raggiunto un'anzianità contributiva idonea, risultano carenti sotto il profilo del possesso dei requisiti anagrafici.

Solo dopo l'esperimento di tali tentativi di snellimento della dimensione occupazionale dell'amministrazione interessata, si passa ad una successiva fase, concernente "la ricollocazione, totale o parziale, del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse."(art. 33, c. 5, del d.lgs. n. 165/2001).

Se ne deduce che, solo se né il ricorso alla mobilità interna, né l'esperimento di tutte le altre modalità di gestione del tempo di lavoro riescano nell'obiettivo, si giunga alla necessità di ricorrere alla cd. Mobilità esterna. Il legislatore, al riguardo, sembra aderire all'opinione, sostenuta da parte della dottrina, secondo la quale tutta la PA, pur connotata da estrema diversità, anche nell'articolazione territoriale, costituisca un unico grande, proteiforme, datore di lavoro, capace di rimediare a situazioni di difficoltà e di squilibrio

---

<sup>123</sup> Con riguardo alla differenziazione tra eccedenza di personale in senso tecnico e soprannumerarietà bisogna riferirsi a quanto stabilito nella circolare del Dipartimento per la Funzione Pubblica 0023777 del 28 aprile 2014, secondo la quale la soprannumerarietà consiste nella condizione in cui «il personale in servizio (complessivamente inteso e senza alcuna individuazione nominativa) supera la dotazione organica in tutte le qualifiche, le categorie o le aree». L'eccedenza, invece, consiste nella situazione per cui «il personale in servizio (anche inteso quantitativamente e senza individuazione nominativa) supera la dotazione organica in una o più qualifiche, categorie, aree o profili professionali di riferimento».

tra varie articolazioni, secondo un principio per il quale le eccedenze di una parte possano essere compensate con le carenze di altre.<sup>124</sup>

La fiducia del legislatore nella capacità della mobilità esterna di garantire i livelli occupazionali fa sì che essa sia prevista anche nella successiva fase del collocamento in disponibilità<sup>125</sup>.

Esperiti invano, integralmente o parzialmente, i tentativi di cui s'è detto, il collocamento in disponibilità viene disposto dall'amministrazione qualora, decorsi 90 giorni dalla comunicazioni ai sindacati, sussista ancora personale che non è stato possibile impiegare in altro modo nel medesimo ente o ricollocare presso altre amministrazioni, all'interno della regione o fuori di essa, determinando in tal modo la sospensione del rapporto di lavoro per un periodo massimo di 24 mesi, durante il quale è corrisposta al lavoratore una indennità pari all'80% dello stipendio e della indennità integrativa speciale.

Ove anche durante tale periodo il lavoratore, inserito in appositi elenchi, non trovi ricollocazione nell'ambito della PA, il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto.

Invero, va notato che il ricorso a tali procedure non solo vale per gli enti locali in dissesto, come chiarito dall'art. 260 TUEL, ma in alcune ipotesi anche per le IPAB in dissesto. E' il caso, ad esempio, degli enti di tal guisa che operano nel territorio della Regione Piemonte.

Infatti, ad esse è dedicato un apposito articolo nella legge regionale di riordino 2 agosto 2017, n. 12, secondo il quale, accertato il grave dissesto, viene attivata una procedura di liquidazione della IPAB che comporta l'applicazione, per il personale in servizio, proprio degli articoli 33 e 34 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Con riferimento agli aspetti procedurali si fa rinvio, invece, alle norme procedurali e di esecuzione di cui alla legge 4 dicembre 1956, n. 1404.

A tale disciplina fa rinvio, sempre con riferimento ad ipotesi liquidatorie delle IPAB in dissesto, anche la legge regionale laziale 22 febbraio 2019, n. 2.

La legge 1404/1956, all'art. 1, stabilisce che “Gli enti di diritto pubblico e gli altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e interessanti comunque la finanza statale, i cui scopi sono cessati o non piu' perseguibili, o che si trovano in condizioni economiche di grave dissesto o sono nella impossibilità concreta di attuare i propri fini statutari, devono essere soppressi e posti in liquidazione con le modalità stabilite dalla presente legge ovvero incorporati in enti similari”.

---

<sup>124</sup> Cfr., ad es., BASENGHI, *Le procedure di mobilità dei dipendenti nella Pubblica Amministrazione e il collocamento in disponibilità*, in PELLACANI (a cura di), *I licenziamenti individuali e collettivi*, Torino, 2013, 837.

<sup>125</sup> Per una disamina dell'istituto e delle fasi della gestione delle eccedenze di personale si suggerisce E. PASQUALETTO, *Il collocamento in disponibilità nel pubblico impiego privatizzato: un istituto proteiforme?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/19, p. 40 ss.

Sebbene riferita agli enti pubblici sottoposti alla vigilanza statale tale legislazione appare come uno schema “quadro” la cui applicabilità agli enti pubblici sottoposti a vigilanza regionale non può che essere, invero, espressamente prevista, come fatto dalle regioni Lazio e Piemonte.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, in una logica finalizzata ad assicurare una funzionale organizzazione dell’agire amministrativo, nel rispetto del principio di buon andamento e dei principi riferiti alla certezza del diritto e di tutela dei rapporti creditizi, non risulterebbe incongruo l’operato di un commissario liquidatore che, ispirato da un tale quadro normativo, accertate le condizioni di dissesto finanziario, ponga in essere tutte le azioni liquidatorie necessarie (dalla rilevazione della massa economica attiva e passiva, alle transazioni, alla alienazione del patrimonio, all’attivazione delle procedure di mobilità per il personale).

Qualche considerazione va svolta rispetto alla “sorte” della titolarità dei beni di tali istituzioni, una volta innescati i meccanismi liquidatori.

Non può non ricordarsi, infatti, che gran parte del patrimonio delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza e Assistenza siciliane sia frutto di atti di liberalità donativi, con vincolo di destinazione riferito allo svolgimento di attività di servizio sociale, educative, assistenziali, di beneficenza.

Patrimonio che, molto spesso, è individuato direttamente nelle Tavole di fondazione di tali enti, che ne disciplinano compiutamente utilizzo e vincolo.

La devoluzione del patrimonio eventualmente residuo dalla liquidazione, quindi, non può che essere effettuata nel rispetto delle Tavole di fondazione e delle disposizioni testamentarie del fondatore e dei donanti. In assenza di una disciplina specifica dettata per il territorio della Regione Siciliana, questa appare l’unica soluzione allo stato percorribile. Invero, tale scenario non può che portare a controversie relative all’accertamento dei soggetti cui devolvere o restituire i beni, atteso anche il trascorrere del tempo dalla donazione vincolata, anche nell’ordine di secoli intervenuti.

Muovendosi su questa strada, ma allo scopo di evitare dispersioni patrimoniali eccessive, la legge regionale del Piemonte n. 12/2017 ha previsto che il patrimonio residuo, una volta rispettate persino le regole di ingaggio fondative dell’IPAB e delle donazioni patrimoniali, venga devoluto “prioritariamente in favore del comune dove ha sede legale l’IPAB, oppure, in subordine, in favore delle aziende o dei comuni insistenti nel distretto di coesione sociale ove ha sede legale l’IPAB, oppure, da ultimo, in favore di enti pubblici che operano, a vario titolo, nel settore socio-assistenziale. Esperate senza esito le opzioni precedenti, si procede ad individuare un ente privato operante nel settore socio-assistenziale, previa procedura ad evidenza pubblica.” (Art. 9, c. 3).

## 6. Considerazioni conclusive

Dalla disamina appena compiuta, si evince come, ad oggi, la mancata riforma delle IPAB, la disastrosa gestione economico patrimoniale ed amministrativa in cui versano tali Istituzioni, ne impedisce il pieno, partecipe, operoso coinvolgimento, salve rare eccezioni, nel processo di integrazione socio-sanitaria sul territorio regionale.

In questo quadro, la recente pronunzia della Consulta n. 135/2020 rappresenta un segnale forte della necessità di un riordino complessivo di tali istituzioni, non più in grado di assicurare, nella maggior parte dei casi, il raggiungimento degli scopi educativi, caritativi e assistenziali posti a fondamento della propria attività.

Riordino che non può che riguardare una complessiva riarticolazione dello svolgimento delle funzioni essenziali di cura dei cittadini in stato di difficoltà e di bisogno, nell'ambito della costruzione di una rete efficace di integrazione socio-sanitaria.

Nel perseguire tale processo, non può ignorarsi come l'enorme massa debitoria che grava su tali istituzioni, che ne determina, in molti casi, l'impossibilità di continuare a svolgere le funzioni per le quali sono state erette, necessita di un intervento drastico che, allo stato, non può che fare i conti con i vincoli di finanza pubblica regionale.

Invero, come la stessa Consulta ha ricordato, sono state presentate diverse iniziative legislative regionali, tutte confluite nel disegno di legge n. 308 del 2018, recante «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e Beneficenza», che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3).

Secondo la proposta legislativa, le ASAP, una per ciascuna Provincia, «subentrano nelle funzioni, nelle attività e nelle competenze delle istituzioni soppresse e succedono in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di qualunque genere nonché al patrimonio già di titolarità delle istituzioni soppresse» (art. 3, comma 3), e «[l]a trasformazione non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente» (art. 3, comma 5).

Unitamente alla trasformazione si innescherebbero l'obbligo di adozione di piani aziendali di risanamento finanziario (art. 13) e l'istituzione di fondi regionali per il funzionamento delle aziende e il loro risanamento (artt. 14 e 15).

Tale iniziativa legislativa, tuttavia, non ha ancora avuto seguito, anche perché con nota dell'11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha riscontrato negativamente la relazione tecnica di accompagnamento, «in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria

degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/ giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri».

Nelle more dell'approvazione di questa o altre iniziative legislative complessive, non può che segnalarsi (e ribadirsi) la necessità di una serie di interventi minimi, quali, ad esempio, l'adozione di una delibera di giunta regionale aderente ai parametri e ai criteri indicati nel d.p.c.m. del 1990, oltre che la previsione di una norma, magari mutuando le esperienze laziali e piemontesi, dedicata alla messa in liquidazione delle IPAB in condizioni di gravi dissesto, capace di contemperare il buon andamento dell'amministrazione e la tutela dei rapporti di lavoro.

Con riferimento al primo aspetto, va invero segnalato come nella seduta del 22 ottobre 2020 la Giunta regionale siciliana abbia vagliato una proposta di revisione<sup>126</sup> della delibera n. 268 dell'8 agosto 1988, trasmettendo l'atto all'Assemblea regionale siciliana, al fine dell'acquisizione del parere prescritto ai sensi dell'art. 30, c. 2 della l.r. n. 22/1986. La proposta, se da un lato mira a rimuovere gli ostacoli principali a consentire il riconoscimento della natura privata delle IPAB in possesso dei requisiti già declinati dal d.p.c.m. del 1990, dall'altro sembra addirittura ampliarne, in maniera forse eccessiva, i presupposti applicativi. Basti pensare alla circostanza secondo la quale l'accertamento dell'ispirazione religiosa dell'ente potrebbe esser desunto anche genericamente dalla presenza negli organi statutari deliberanti di ministri di culto e/o appartenenti a Istituti religiosi, con la conseguenza che, ragionando per eccesso, anche una partecipazione assolutamente minoritaria di tali soggetti potrebbe quantomeno ingenerare la possibilità di una riconduzione dell'ente a finalità religiose. Manca, inoltre, ogni riferimento al carattere associativo originario eventualmente posseduto dalle Pie Opere. Naturalmente, ove tale proposta di deliberazione dovesse essere definitivamente approvata, sarà necessario che l'ermeneutica applicativa tenga conto puntualmente di tutte le caratteristiche statutarie originarie di questi enti, evitando distorsioni e scongiurando contenziosi esiziali per la funzionalità, la ripresa e lo sviluppo dei medesimi.

Gli interventi appena descritti, nel breve termine, potrebbero ingenerare due processi virtuosi: da un lato, la rapida privatizzazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza di ispirazione religiosa o di natura costitutiva associativa; dall'altro, l'attivazione di un meccanismo a catena, pur umanamente doloroso, di semplificazione del numero di enti e di ricollocazione dei dipendenti presso altre amministrazioni, ove possibile.

---

<sup>126</sup> Apprezzata dalla Giunta regionale nella seduta del 22 ottobre 2020 e trasmessa in data 29 ottobre 2020 all'Assemblea regionale siciliana (atto n. 139/I), la proposta prevede tre criteri alternativi per l'individuazione della natura privata delle IPAB: "1. Realizzazione di fini sociali e/o assistenziali e/o di istruzione e/o di formazione da parte di Istituzioni originariamente promosse da privati; 2. Perseguimento di finalità religiose e/o svolgimento di attività assistenziali e/o di istruzione e/o di formazione da parte di Istituti a carattere religioso od educativo; 3. Perseguimento di finalità ispirate ad una confessione religiosa, anche per come desumibile dalle disposizioni statutarie originarie o dall'attività svolta o dalla composizione dell'organo deliberante, sia esso singolo o collegiale, quando di questo debbano fare parte per statuto ministri di culto e/o appartenenti ad Istituti religiosi?".



L'obbligo discendente dalla pronuncia della Corte Costituzionale, unitamente ad una drammatica realtà fattuale di tali Istituzioni rendono non più rinviabile l'adozione almeno di tali misure “minime”.