



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 12741/043.11.21 del 25.05.2021 / Pos. Coll. e Coord. n. 3

Oggetto: Articolo 34, comma 2, della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 – Sentenza della Corte Costituzionale 11 giugno 2020, n. 135 – Applicabilità alle II.PP.A.B. in via residuale dell'istituto della “liquidazione”.

Al Dipartimento Regionale della Famiglia
e delle Politiche Sociali
(rif. nota 5 maggio 2021, n. 18606)
PALERMO

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento Regionale chiede di conoscere l'avviso dello Scrivente, *“indipendentemente dalla circostanza che la Regione Siciliana non abbia ancora varato la propria legge di riforma come previsto dall'art. 22 del D. Lgs. n. 207/2001”, ... “circa l'applicabilità alle IPAB siciliane, mediante interpretazione estensiva sul campo di applicazione:*

. dell'istituto della <<liquidazione>> disciplinato dalla Legge 4 dicembre 1956, n. 1404;

. dell'istituto della <<liquidazione coatta amministrativa>> richiamato dagli artt. 15 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011 e 4 della L.R. n. 8 del 9 maggio 2017.”.

La suddetta richiesta trae origine dalla declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata dalla Consulta con sentenza 11 giugno 2020, n. 135 dell'articolo 34, comma 2, legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, disciplinante l'estinzione degli enti in esame, nella parte in cui prevede: *<<e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico>>.*

A chiarimento del quesito formulato, codesto Richiedente rileva che la sentenza della Corte Costituzionale ha creato un vuoto normativo che andrà colmato dal legislatore

regionale e all'uopo richiama la decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa 23 settembre/15 ottobre 2020, n. 921, in virtù della quale la declaratoria di illegittimità riguarderebbe tutta la disposizione contenuta nel comma 2 citato, investendo anche nella sua interezza l'istituto dell'“estinzione”, in quanto “*il contenuto del provvedimento [di estinzione] o, meglio, entrambi gli effetti medesimi prodotti si rivelano pertanto inscindibili, e quindi accomunati necessariamente dalla stessa sorte demolitoria*”, e che “*vengono annullati altresì gli atti prodromici*”.

Ai fini dell'applicabilità dell'istituto della “liquidazione” ex L. n. 1404/1956, codesto Dipartimento - paventando il probabile aggravarsi della situazione di dissesto di molteplici strutture coinvolte, a causa del mancato intervento ad oggi, del legislatore regionale - svolge un excursus giuridico, facendo leva sulla possibilità di interpretazione estensiva delle suddette norme statali e, contemporaneamente, sulla possibilità di integrazione analogica, richiamando anche altre leggi regionali che hanno applicato l'istituto.

Il Richiedente ritiene, altresì, che possa trovare applicazione nell'ordinamento regionale, in via interpretativa, l'istituto della “liquidazione coatta amministrativa”, facendo a tal fine richiamo sia all'articolo 15 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 che all'articolo 4 della L.R. 9 maggio 2017, n. 8.

2. Premesso, sinteticamente, il contenuto essenziale della richiesta di consultazione - non scevro, si osserva, da elementi di tortuosità - prima di affrontare la problematica suesposta, appare opportuno, seppure per grandi linee, ricostruire il quadro normativo di riferimento sulla natura giuridica degli Enti in questione.

Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (II.PP.A.B.) furono istituite con la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (*c.d. Legge Crispi*), avente il fine fondamentale di trasformare coattivamente le opere pie svolgenti attività sul territorio nazionale in enti pubblici, imponendo una unitaria disciplina amministrativa e del sistema dei controlli statali.

Successivamente, la legge 12 febbraio 1968, n. 132 sottrasse alla disciplina pubblicistica le istituzioni sorte per iniziativa privata aventi ad oggetto la prestazione di assistenza ospedaliera.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale 7 marzo 1988, n. 396, che dichiarò l'incostituzionalità dell'articolo 1 della legge 6972/1890 nella parte in cui imponeva la natura pubblica a tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza per contrasto con il principio della libertà dell'assistenza privata di cui all'articolo 38 della Costituzione, i successivi interventi normativi ebbero la finalità di consentire alle predette istituzioni di acquisire la qualità di enti privati.

Su tale solco si pose 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.

A tale indirizzo si ispirò anche la legge 8 novembre 2000, n. 328 recante “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali*”, che incluse le II.PP.A.B. tra i soggetti deputati a gestire i servizi sociali.

In particolare, l'articolo 10 delegò il Governo ad emanare norme di riordino della disciplina degli Enti in questione e l'articolo 30 dispose l'abrogazione della “*c.d. Legge Crispi*” dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di riordino da adottarsi ai sensi del precedente articolo 10.

Il Governo ha ottemperato al riguardo mediante emanazione del D. Lgs. 4 maggio 2001, n. 207, disciplinante il “*Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328*”.

Detto decreto legislativo dispone una nuova disciplina delle II.PP.A.B. trasformate e riordinate in aziende pubbliche di servizi o in persone giuridiche di diritto privato.

L'articolo 14, comma quinto, D. Lgs. cit. recita testualmente: “*Le Regioni disciplinano le procedure per la soppressione e la messa in liquidazione delle aziende pubbliche di servizi alla persona che si trovano in condizioni economiche di grave dissesto, sulla base dei principi desumibili dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404, e successive modificazioni.*”.

Il successivo articolo 19, al comma quinto, recita altresì: “*Le fusioni, gli accorpamenti, le trasformazioni e l'estinzione delle aziende pubbliche di servizio alla persona sono soggetti ai controlli stabiliti dalle regioni.*”.

L'articolo 22 del D. Lgs. citato prevede: “*le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono ai sensi degli Statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione*”.

Con riferimento specifico alla Regione Siciliana, si rammenta che la medesima ha competenza esclusiva nella materia “*pubblica beneficenza e opere pie*” in virtù dell'articolo 14, lett. m) dello Statuto.

Le norme di attuazione dell'articolo in ultimo citato, dettate con D.P.R. 30 agosto 1975, n. 636, dispongono che le funzioni amministrative attribuite agli organi centrali e periferici dello Stato dettate dalla “*c.d. Legge Crispi*” e successive modifiche e integrazioni e da ogni altra disposizione legislativa o regolamentare in materia di ordinamento e di controlli sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e degli enti comunali di assistenza, operanti nel territorio della Sicilia sono esercitate dagli organi della Regione e che dette funzioni riguardano, tra l'altro, l'estinzione delle suddette Istituzioni (cfr. articolo 1, comma 2, lettera a) D.P.R. cit.).

Con la l.r. 9 maggio 1986, n. 22 la Regione ha provveduto al “*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*”, dettando al Titolo V “*Disposizioni sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)*”, concernenti la privatizzazione delle medesime, la riconversione delle strutture, la fusione ed estinzione delle II.PP.A.B. proprietarie di strutture non utilizzabili e non riconvertibili.

Con D.P.Reg. 4 novembre 2002 sono state delineate “*Linee -guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana*”, con cui si enuncia che la piena attuazione della Legge n. 328/2000 necessita di interventi legislativi che riguarderanno, tra l'altro, una “*legge di riordino delle IPAB*”.

Ad oggi, le II.PP.A.B. della Sicilia risultano essere disciplinate dagli articoli da 30 a 43 della citata legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, dall'articolo 68 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, come sostituito dall'articolo 21, comma 14, della legge regionale 22 dicembre 2015, n. 19, in virtù del quale l'Assessorato della Famiglia e delle Politiche Sociali è competente ad attuare il controllo e la vigilanza su tali enti.

Atteso il suesposto quadro normativo, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha svolto un ruolo sempre più pregnante e determinante sulla materia, analizzando la natura giuridica pubblica o privata dei soggetti giuridici in questione, le funzioni e il relativo ruolo. In tempi più recenti, la Consulta si è soffermata sull'inserimento degli stessi nell'ambito della “*finanza pubblica allargata*”, sottolineando, pertanto, la peculiarità degli enti in argomento, non catalogabili in precise categorie di enti pubblici.

Con la sentenza n. 161/2012, la Consulta ha, infatti, affermato che gli enti assistenziali sono caratterizzati dall'intrecciarsi di una intensa disciplina pubblicistica con una notevole permanenza di elementi privatistici. Peraltro, le ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere la gestione delle II.PP.A.B. nel complesso della finanza pubblica allargata con riferimento al processo di riorganizzazione e di trasformazione in ASP accentua l'esigenza di ispirarsi, riguardo ai suddetti processi, a criteri di efficienza ed economicità.

Con riferimento alla disciplina normativa vigente nel territorio della Regione siciliana, la Corte si è pronunciata di recente, con la citata sentenza n. 135/2020, dichiarando l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'articolo 34, l.r. n. 22/1986,¹ nella parte in cui dispone il trasferimento di beni e personale ai Comuni, in caso di estinzione delle II.PP.A.B., imponendo ai Comuni stessi in maniera indistinta l'accollo delle ingenti posizioni debitorie dei soggetti estinguendi, venendosi a verificare, quindi, un “*trasferimento di funzioni senza risorse*”, di per sé illegittimo sotto il profilo costituzionale..

La Corte ritiene, pertanto, necessario prevedere per tali ipotesi 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.

A tal fine, la Consulta conclude con un monito al legislatore regionale affinché provveda alla individuazione di una soluzione per le II.PP.A.B. in dissesto, secondo un equilibrio idoneo a contemperare i valori costituzionali ivi richiamati “*primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli*”.

3. Alla stregua del ricostruito breve quadro normativo e giurisprudenziale, si ritiene di fornire risposta al quesito sottoposto.

¹ “In subordine l'istituzione è estinta e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.”

La legge 1404/1956, all'articolo 1, comma 1, statuisce 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 più 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*”.

Sotto il profilo dell'area interessata, sono inclusi tutti gli enti di diritto pubblico e tutti gli altri enti sotto qualsiasi forma costituiti soggetti a vigilanza dello Stato e interessanti comunque la finanza statale.

I soggetti destinatari delle procedure previste dalla disciplina in questione appaiono quindi omnicomprensivamente individuati dalla norma soprariferita, che non cita gli enti sottoposti a vigilanza regionale. Al fine di individuare gli enti soggetti o esclusi dalle disposizioni della legge 1404/1956, è intervenuto più volte il legislatore statale (es: L. n. 448/2002; L. n. 296/2006).

In considerazione anche delle disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 207/2001, articoli 14 e 22, soprarichiamate, sembra di poter escludere conseguentemente l'automatica applicazione delle norme ed istituti contemplati dalla legge 1404/1956 citata senza l'intervento del legislatore regionale. Anche la dottrina più recente, che si è occupata *funditus* della problematica II.PP.A.B., pur considerando la citata legge n. 1404/1956 come uno “*schema <<quadro>>*” (in tal senso, Salvatore Milazzo, “*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*” in *Federalismi.it* del 16 dicembre 2020) afferma che l'applicabilità di detta disciplina agli enti pubblici sottoposti a vigilanza regionale non può che essere, invero, espressamente prevista. Si rammenta, peraltro, che le Regioni richiamate nel corpo del quesito hanno provveduto espressamente con propria legge al riguardo ai sensi del D. Lgs. n. 207/2001.

Né ad esito migliore sembra potersi pervenire accedendo al principio di ultrattività della “*c.d. Legge Crispi*”, dettato dall'articolo 21, D. Lgs. n. 207/2001 per il periodo transitorio di adeguamento alle norme del Decreto medesimo, considerato che la citata legge 6972/1890, all'articolo 46, prevede lo scioglimento dell'IPAB con decreto prefettizio e che le disposizioni di attuazione dettate per la Regione siciliana precedentemente indicate operano il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza in capo agli organi regionali, per cui dovrebbe trovare applicazione per la fattispecie in esame il procedimento estintivo normato dall'articolo 34, comma 2, l.r. 22/1986, cassato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 135/2020.

Procedendo alla seconda parte della consultazione richiesta e, cioè, se sia ammissibile “*l'interpretazione estensiva*”...” dell'istituto della “*<<liquidazione coatta amministrativa>>*” richiamato dagli artt. 15 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011 e 4 della L.R. n. 8 del 9 maggio 2017”, si osserva quanto segue:

Si premette che anche in tale ipotesi, si tratterebbe di integrazione analogica ai sensi dell'articolo 12 delle preleggi, attesa l'indiscutibile lacuna normativa in cui si verte.

A tal proposito, si premette che l'attuale disciplina della liquidazione coatta amministrativa è disciplinata dalla legge fallimentare di cui al R.D. 267/1942 per individuate categorie di imprese sottoposte a vigilanza dello Stato in ragione della particolare importanza collettiva che riveste l'attività svolta.

In conseguenza di ciò, la Corte Costituzionale, anche di recente, ha ritenuto che l'articolo 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 concerne esclusivamente gli enti sottoposti a vigilanza dello Stato, per i quali esso prevede – laddove la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente raggiunga un livello di criticità tale da non potere assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, ovvero qualora l'ente stesso non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi - la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'articolo 15 citato costituisce, pertanto, una disposizione riferita ad una categoria soggettivamente qualificata, cui non appartengono gli enti sottoposti alla vigilanza regionale e che la legge abilitata a dettare una simile disciplina sia solo quella statale, vertendosi in materia di “*ordinamento civile*” (Corte Cost. Sent. 22/2021).

In riferimento alla prospettata immediata applicabilità dell'articolo 4 della L.R. 9 maggio 2017, n.8, alle fattispecie in esame, si riferisce che il Tribunale Civile di Palermo, Sezione VI, con ordinanza 21 aprile 2021, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 sopracitato, ritenendo che la disciplina dallo stesso dettata incida significativamente sulla materia della “*giurisdizione e dell'ordinamento civile*”.

Alla stregua di tali argomentazioni, si ritiene, dunque, improcrastinabile l'intervento definitivo del Legislatore regionale, anche in considerazione dell'avviata iniziativa legislativa, già esitata da questo Ufficio e dall'Assessorato dell'Economia, tenente conto delle statuizioni della Consulta.

Nei termini di cui sopra è l'avviso dello Scrivente.

* * * *

A termini dell'articolo 15 del Regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo.

Codesto Dipartimento vorrà comunicare entro novanta giorni dalla ricezione l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di un eventuale provvedimento amministrativo. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà alla pubblicazione dello stesso sul sito istituzionale dell'Ufficio.

F.to Il Dirigente Pos. n. 3
(Francesca Marcenò)

F.to L'AVVOCATO GENERALE
(Bologna)