



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 23379 /94.11.23 del 22 novembre 2023 Pos. Coll. e Coord. n.3

Oggetto: Legge n. 22/1986, articolo 26: “iscrizione all’albo degli enti socio assistenziali” di comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria minorile. Richiesta di subentro.

Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e
del Lavoro
Ufficio di diretta collaborazione dell’Assessore
Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali
(Rif. note prot. 46232 del 8 novembre.2023 e n. 6973/Gab. del
14 novembre 2023)

1. Con la prima nota in riferimento codesto Dipartimento chiede l’avviso dello scrivente Ufficio in ordine all’ammissibilità di *“una richiesta di subentro o cessione di un Ente ad un altro ente iscritto negli albi regionali previsti dalla l.r. 22/86, sia che ci si riferisca al cap. 182526 o al cap. 183337, attualizzando, quindi, il precedente parere espresso.*

Inoltre, considerato che l’art. 1 del D.P.R.S. 04/06/1996, recita che <<gli schemi costituiscono ai sensi dell’art. 54 della legge, atti d’indirizzo generale anche per l’erogazione delle prestazioni integrate sociali e per l’adeguamento degli standards organizzativi >>, si chiede di sapere se la predetta richiesta di subentro o cessione possa essere considerata plausibile con il disposto del D.P.R.S. 04/06/1996, con le seguenti condizioni:

- che il subentro o la cessione avvengano a titolo gratuito*
- che ciò avvenga senza soluzione di continuità*
- che non venga cambiata o trasferita la sede operativa dell’Ente*
- che venga mantenuto il medesimo assetto organizzativo.”.*

All'uopo, il Richiedente premette - con argomentazioni, invero, carenti sotto il profilo della completezza e chiarezza espositiva nonché dell'ordine logico-giuridico seguito nella prospettazione delle stesse - di curare il trasferimento di risorse ai Comuni per le spese sostenute dalle comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile attraverso due distinti capitoli del bilancio regionale; che i Comuni sono titolari delle funzioni socio assistenziali in virtù dell'articolo 16 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22 e che i medesimi possono svolgere le funzioni assistenziali di che trattasi o direttamente o attraverso convenzioni stipulate con le singole strutture di accoglienza. Tali convenzioni sarebbero soggette a tutte le norme di cui alla citata legge regionale *“per la verifica degli standard strutturali e organizzativi richiesti dal Decreto Presidenziale 29 giugno 1988, necessari per l'iscrizione all'albo degli enti socio assistenziali di cui all'art. 26 della suddetta legge regionale.”*.

Codesto Dipartimento riferisce, inoltre, che l'ufficio competente *“nel caso di una richiesta di subentro di un ente ad un altro ente, sia che ci si riferisca ad un ente incluso tra i destinatari del cap. 182526 o del cap. 183337, ha sempre proceduto alla cancellazione dell'Ente cedente e ad una nuova verifica dei requisiti strutturali ed organizzativi previsti per legge.”*.

Ciò in conformità alle disposizioni del D.P.Reg. 4.6.1996, n. 158, di approvazione degli schemi di convenzione tipo per le gestioni da parte dei Comuni dei servizi assistenziali, con particolare riguardo all'art. 15 dell'Allegato F per le comunità alloggio per minori, che prevede: *“la convenzione sarà sospesa e successivamente risolta nei seguenti casi: ...cambiamenti di gestione della comunità alloggio o significative variazioni degli elementi che caratterizzano la sua struttura od il personale”*.

Il Richiedente fa riferimento altresì ad una precedente consultazione di questo Ufficio formulata con nota n. 25/2009 prot. n. 4005/2009, secondo cui, allo stato della normativa al tempo vigente, *“...l'iscrizione all'albo in questione dell'ente che richiede di subentrare a quello rinunciatario ha le caratteristiche di una nuova iscrizione”*.

Il Dipartimento, tuttavia, fa presente che, “*con l’entrata in vigore del codice del Terzo Settore, art. 98 del decreto legislativo 117/2017, è stato introdotto l’art. 42 bis del Codice civile che disciplina la trasformazione, la fusione e la scissione degli enti del terzo settore*” . D’altro lato, riferisce che il piano di riequilibrio adottato con DPRS n. 543 del 8 ottobre 2008, è stato dichiarato illegittimo dal TAR Sicilia con sentenza n. 1564/2012.

Con nota 14 novembre 2023, n. 6973/GAB, il Capo di Gabinetto dell’Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro ha trasmesso documentazione varia “*Per migliore conoscenza dei profili giuridici sostenuti dall’ufficio di diretta collaborazione...*”.

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Preliminarmente, si ritiene opportuno rilevare ancora una volta che lo scrivente Ufficio, ai sensi dell’art. 7 del D. Lgs. P. Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, adempie istituzionalmente compiti di consulenza legale su specifici quesiti di diritto giuridico-interpretativi, relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, con esclusione di qualsivoglia controllo su segmenti di procedimenti di competenza dell’amministrazione attiva, la cui valutazione determinerebbe implicitamente non solo una verifica di legittimità sugli atti, ma soprattutto un accertamento di merito sulle decisioni adottate (o da adottare) ascritte esclusivamente all’organo competente che le ha assunte (o che deve assumerle). Ciò nel senso che la funzione consultiva non può sovrapporsi all’esclusiva autonomia e responsabilità dirigenziale (*Consiglio di Stato, Sez. I, 13 novembre 2020, n. 1807*).

Sotto altro profilo, si rileva che le richieste di parere possono essere formulate con note a firma dell’Assessore o del Dirigente Generale.

Ciò posto - in considerazione della rilevanza e della delicatezza dell’interesse pubblico, alla cui cura è sottesa la richiesta di consultazione che si riscontra con la presente, afferente ai sensi dell’Accordo di Programma 20 aprile 2005 tra Ministero della Giustizia e Regione, alla realizzazione del coordinamento, integrazione e programmazione dei reciproci interventi nel campo della prevenzione del disagio minorile, con riferimento anche all’area penale - ai fini delle consequenziali

determinazioni che codesto ramo di amministrazione vorrà assumere, si svolgono le seguenti considerazioni di ordine generale.

In riferimento all'attualità delle considerazioni svolte a suo tempo dallo Scrivente con nota prot. 25.11.09, è evidente che le stesse riguardano differenti istituti giuridici di riferimento. La fattispecie allora posta alla consultazione traeva origine da una preventiva rinuncia all'attività da parte del titolare dell'autorizzazione. Inoltre, la consultazione medesima prendeva in esame la mera disciplina di natura amministrativa già posta in essere dall'Amministrazione regionale e non, ovviamente, l'evoluzione della materia, introdotta dal codice del Terzo Settore successivamente (da quanto riferito, sembra emergere che le comunità in questione siano da includere tra gli enti svolgenti attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 5 del Codice sopracitato) e, in linea generale, dal codice civile in ordine alle vicende successorie degli enti di cui al Libro I del c.c..

Come noto, il regime degli enti del Terzo Settore ha ricevuto di recente una compiuta regolamentazione legislativa a seguito dell'entrata in vigore del succitato decreto legislativo 117/2017, che completa l'attuazione della legge 106/2016 di delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. Il suddetto intervento legislativo è finalizzato al potenziamento delle comunità impegnate nel sociale secondo modalità trasparenti rafforzando, peraltro, l'assetto civilistico degli enti medesimi e introducendo nell'ordinamento, il principio di libertà di successione fra enti. Ai fini che ci occupano può essere rilevante l'esame delle disposizioni contenute nei commi 1 e 2 dell'articolo 3¹ e nell'articolo 98² del citato decreto legislativo, che introduce

¹ D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 3: "1. Le disposizioni del presente Codice si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare. 2. Per quanto non previsto dal presente Codice, agli enti del Terzo settore si applicano, in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione."

² D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 98: "1. Dopo l'articolo 42 del codice civile, è inserito il seguente: «Art. 42-bis (Trasformazione, fusione e scissione). - Se non è espressamente escluso dall'atto costitutivo o dallo statuto, le associazioni riconosciute e non riconosciute e le fondazioni di cui al presente titolo possono operare reciproche trasformazioni, fusioni o scissioni. La trasformazione produce gli effetti di cui all'articolo 2498. L'organo di amministrazione deve predisporre una relazione relativa alla situazione patrimoniale dell'ente in via di trasformazione contenente l'elenco dei creditori, aggiornata a non più di centoventi giorni precedenti la delibera di trasformazione, nonché la relazione di cui all'articolo 2500-sexies, secondo comma. Si applicano inoltre gli articoli 2499, 2500, 2500-bis, 2500-ter, secondo comma, 2500-quinquies e 2500-nonies, in quanto compatibili.

Alle fusioni e alle scissioni si applicano, rispettivamente, le disposizioni di cui alle sezioni II e III del capo X, titolo V, libro V, in quanto compatibili.

Gli atti relativi alle trasformazioni, alle fusioni e alle scissioni per i quali il libro V prevede l'iscrizione nel Registro delle imprese sono iscritti nel Registro delle Persone Giuridiche ovvero, nel caso di enti del Terzo settore, nel

l'articolo 42 bis c.c., applicabile a una categoria soggettiva più ampia rispetto agli enti inclusi nel Terzo Settore.

La suddetta disposizione ha natura di norma innovativa e la sua *ratio* appare essere quella di riconoscere eventi di trasformazione degli enti inseriti nel Libro I del codice civile, che non incidono sulla continuità dei rapporti di ciascuno dei soggetti coinvolti negli eventi di trasformazione con terzi aventi causa.

Posto il superiore quadro legislativo nazionale, peraltro inderogabile dal legislatore regionale - stante la ricomprensione della materia che ci occupa nell' "Ordinamento civile" ai sensi dell'articolo 117 Cost. - appare non conforme al vigente ordinamento giuridico quanto previsto nell'articolo 15 Allegato F del DPR 4 giugno 1996, atto amministrativo generale, non avente natura regolamentare, laddove prevede che *"la convenzione sarà sospesa e successivamente risolta nei seguenti casi... cambiamenti di gestione della comunità alloggio o significative variazioni degli elementi che caratterizzano la sua struttura od il personale"*. Appare, infatti, di palmare evidenza la supremazia delle singole disposizioni del codice civile regolative della specifiche vicende successorie che di volta in volta possono interessare gli enti in parola in ordine alla continuità dei rapporti giuridici instaurati con terzi dai soggetti in questione.

Sotto ulteriore profilo si rileva che la Regione siciliana esercita le competenze in questione in virtù delle competenze statutariamente vantate in materia socio assistenziale e sociosanitaria e, proprio in virtù delle stesse, l'Assessorato in indirizzo ha stipulato il citato Accordo di Programma con lo Stato - mantenevole, peraltro, compiti di controllo congiunto con la Regione - assumendo obblighi imprescindibili in ordine allo svolgimento del servizio *de quo*, nonché in materia finanziaria, con particolare riferimento alla compartecipazione finanziaria e all'entità dei contributi, che si ispirano al principio della c.d. "pronta disponibilità" per l'accoglienza dei minori, che devono in ogni caso assicurare le comunità di che trattasi. Dalla peculiarità dei compiti affidati alle strutture in argomento deriverebbe, come appare emergere dalla lettura della documentazione, alquanto frammentaria, allegata, la

ragione della differenziazione dell'entità del contributo e la *ratio* dell'istituzione di due differenti capitoli di spesa.

Il citato Accordo individua altresì un elenco di comunità assoggettate alle relative clausole, tra cui sarebbero comprese le due comunità interessate alla riferita "cessione o subentro". Dal testo dell'Accordo citato non emerge alcun principio di temporaneità della titolarità della specifica competenza demandata dallo Stato alla Regione né un "principio di esaurimento" delle comunità in oggetto.

A tal proposito, si ritiene che la mancata osservanza delle clausole dell'Accordo possa ledere il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

L'unica legge regionale di riferimento in ordine alla disciplina delle comunità alloggio è costituita ad oggi dalla l.r. 22/1986, dalla cui lettura non emerge alcun divieto in ordine all'iscrizione di nuovi soggetti nell'albo regionale, previsto dall'articolo 26.

Le clausole limitative inserite nel D.P.Reg. 8 ottobre 2008, n. 543, ad oggi, non si ritiene possano espletare alcuna efficacia rispetto alla fattispecie in esame, stante la natura giuridica dello stesso di atto amministrativo generale pianificatorio e non regolamentare, peraltro, dichiarato illegittimo e conseguentemente annullato *in parte qua*, dal TAR Sicilia, Palermo, Sez. Terza con sentenza 18 luglio 2012, n. 1564, perché in contrasto con le norme della l.r. 22/1986, così come riferisce lo stesso Dipartimento regionale.

In ultimo, è appena il caso di rilevare che dalla vicenda successiva di che trattasi non consegue alcun incremento di numero di soggetti inseriti nell'albo medesimo, poiché le due comunità interessate, come sembra, erano entrambe originariamente inserite nell'elenco allegato all'Accordo di Programma del 2005 più volte citato.

Ritenuto l'anzidetto, considerata la vetustà del quadro normativo regionale rispetto alla riforma legislativa nazionale che ha interessato l'intero settore, si auspica un globale intervento regionale sulla materia socio assistenziale e sociosanitaria a garanzia del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente, che rimane a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti.

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 presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Il Dirigente

F.to (Francesca Marcenò)

L'AVVOCATO GENERALE

F.to (Bologna)