

MASSIMO DOGLIOTTI - aprile-giugno 1990

Giudice del Tribunale di Genova e Docente di Diritto all'Università della Calabria.

ASPETTI GIURIDICI CONCERNENTI LA PRIVATIZZAZIONE DELLE IPAB

. Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono, com'è noto, disciplinate dalla legge 17 luglio 1890 n. 6972 che definisce tali le opere pie e gli enti morali (e cioè ogni organizzazione distinta rispetto ai suoi componenti) che forniscono una assistenza ai poveri tanto in stato di sanità quanto di malattia

Sorvolo su altre vicende in prospettiva storica per giungere al passaggio delle funzioni assistenziali dal centro agli enti locali, dallo Stato alla Regione; così il DPR 616/77 che prevedeva lo scioglimento generale delle IPAB salvo quelle che svolgessero precipua attività educativa o religiosa (un numero abbastanza circoscritto) con passaggio all'ente locale del patrimonio, sempre peraltro destinato alla stessa attività assistenziale (non avrebbe avuto alcun senso che in un decreto di trasferimento di funzioni assistenziali dello Stato all'ente locale, si ammettesse la possibilità di trasformazione del fine dell'IPAB, con distrazione del suo patrimonio).

C'è stata poi una seconda sentenza (e una delle conseguenze di tale sentenza è il progetto di legge della Regione Piemonte che oggi esaminiamo). La sentenza n. 396 del 1988 precisa che la legge del 1890 è in contrasto con la Costituzione, in quanto non prevede che le IPAB regionali o infraregionali possano assumere la personalità giuridica di diritto privato se abbiano i requisiti di una istituzione privata. Ma, come si è visto, le IPAB (almeno la maggior parte di esse) sono pubbliche solo nel fine, ma hanno conservato una struttura privata, e dunque potrebbero chiedere la privatizzazione. A mio parere la motivazione della sentenza non è particolarmente approfondita dal punto di vista tecnico, perché si limita ad affermare che la legge in esame è in contrasto con l'art. 38 della Costituzione che si riferisce alla libertà dell'assistenza privata, che questi enti hanno continuato ad operare per certi versi in modo privatistico (per cui non venivano compromesse le finalità stabilite dal fondatore, le strutture, l'amministrazione, c'era semmai un controllo più incisivo da parte del potere pubblico

io nutro forti dubbi sulla costituzionalità di esso, sulla possibilità cioè dell'ente di disciplinare con legge regionale il trasferimento o la privatizzazione delle IPAB ha dato la possibilità a quegli enti, che mantengono una struttura privata di richiedere il riconoscimento di persone giuridiche private; Regione, approvando un progetto di legge di questo tipo, va oltre le proprie attribuzioni. limite tra la loro competenza e quella statale; ma qui il limite si supererebbe.

il progetto non fa che recepire l'indicazione della Corte costituzionale: se c'è un gruppo associativo, se il controllo è stato effettuato dai privati ed è ancora prevalentemente privato, si tratta di istituzioni private anche se avevano la denominazione di IPAB si parla di istituzioni religiose. Per le prime la natura privata sussiste quando ricorrono i seguenti elementi: l'ispirazione religiosa risulti dall'atto costitutivo o dalle tavole di fondazione.

Abbiamo parlato finora di privatizzazione senza chiarire esattamente cosa si intenda per persona giuridica privata e quali siano effettivamente i poteri, le possibilità delle IPAB una volta che sia ad esse riconosciuto

lo stato di persona giuridica privata. perché è qui che alla fine si gioca il destino dei relativi patrimoni. ma la garanzia che esso rimanga destinato alle esigenze originarie di assistenza, è indubbiamente assai più ampia.

La ratio del DPR 616 era che questi patrimoni dovessero continuare ad essere destinati alla finalità assistenziale. Dunque la legge del 1890, che, fino a quando non vi sarà una nuova legge quadro sull'assistenza, è quella cui si deve fare riferimento, fornisce una garanzia abbastanza precisa di destinazione dei patrimoni alle finalità assistenziali.

Che cosa sono le persone giuridiche private?

Sono organismi che si distinguono dai soggetti, dalle persone fisiche, dagli esseri umani che agiscono dietro e in rappresentanza di essi risponde soltanto l'ente, con il suo patrimonio, può diventare soggetto titolare di diritti e obblighi, quindi può vendere, acquistare, può compiere tutte le operazioni che potrebbe compiere una persona fisica. il progetto di legge regionale tra associazioni e fondazioni per quel che riguarda le fondazioni. Si tratta di un patrimonio destinato ad uno scopo: un fondatore, in genere un benefattore, ha stabilito che tutto il suo patrimonio o una parte di esso sia destinato ad un certo scopo e il controllo pubblico della Regione si estende, appunto, alla permanenza dello scopo.

Ritornando alla sentenza della Corte costituzionale, ritengo che si tratti di un provvedimento politico oltre che giuridico e forse soprattutto politico

Se, in base alla sentenza ricordata, queste IPAB possono diventare persone giuridiche private regolate dall'art. 14 e seguenti del Codice civile, e se la legge regionale dice che le IPAB non possono modificare il loro fine, a questo punto la legge regionale modifica il codice civile, il che non è possibile.

La fondazione è costituita da un patrimonio vincolato ad uno scopo,

È difficile poter ipotizzare che l'azione popolare della legge del 1890 possa essere promossa nel caso vi sia il riconoscimento di persona giuridica privata da parte della Regione.

Nell'ambito di un procedimento giudiziario, forse vedrei qualche maggior possibilità di intervento. Partendo dall'idea che ci sia un diritto all'assistenza da parte degli assistiti, si comincia a riconoscere la costituzione di parte civile di associazioni e soggetti che tutelano i diritti e interessi diffusi. È una via problematica (perché alcuni giudici la ipotizzano, altri no) questa dell'intervento delle associazioni nell'ambito del procedimento di privatizzazione per eventualmente garantire la loro posizione, far udire la propria voce.

adesso si precisa che ente ecclesiastico è quello approvato e costituito dall'organizzazione ecclesiale

Ben potrebbero dunque le IPAB (non essendo prevista nella legge eccezione alcuna per esse) chiedere il riconoscimento quali enti ecclesiastici (ad esempio, in tutti i casi assai frequenti in cui siano gestite anche solo parzialmente da religiosi): sarebbe un'ulteriore via verso la privatizzazione.

