

SENTENZA

Cassazione civile sez. I - 02/04/2024, n. 8627

## Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Dott. GENOVESE Francesco Antonio - Presidente  
Dott. MELONI Marina - Consigliere  
Dott. TRICOMI Laura - Consigliere  
Dott. CAIAZZO Rosario - Consigliere  
Dott. CAMPESE Eduardo - Consigliere - rel.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 18220/2023 r.g.

proposto da:

ARCIDIOCESI DI MONREALE, con sede in Monreale (PA), alla Via A n. 8, in persona del legale rappresentante Arcivescovo Eccellenza Reverendissima Monsignor Is.Gu., e "CASA DI RIPOSO MONSIGNOR BENEDETTO BALSAMO" (IPAB), con sede in Monreale (PA), Chiasso Ciro Menotti n. 4, in persona del presidente e legale rappresentante di diritto Arcivescovo di Monreale Monsignor Is.Gu., entrambe rappresentate e difese, giusta procura speciale allegata al ricorso, dagli Avvocati Antonina - Antonella Fundarò ed Alfredo Germanà, con cui elettivamente domiciliano presso le caselle di posta elettronica certificata dei

menzionati difensori: antonellafund@legalmail.it

e-----

avv.alfredo.germana@legalmail.it.

- ricorrenti -

contro

PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIA ed ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi, ex lege, dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12.

- controricorrenti -

e

COMUNE DI MONREALE, in persona del Sindaco pro tempore.

- intimato -

avverso la sentenza, n. cron. 251/2023, della CORTE DI APPELLO DI PALERMO pubblicata il giorno 07/02/2023;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del giorno 21/03/2024 dal Consigliere dott. Eduardo Campese.

## FATTI DI CAUSA

1. Con atto notificato il 24 aprile 2012, l'Arcidiocesi di Monreale e l'Opera Pia Casa di riposo Monsignor Benedetto Balsamo, istituzione pubblica di assistenza e beneficenza sorta con decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 287 del 27 novembre 2001, a seguito della fusione di due precedenti opere pie, l'Albergo dei poveri ed il Sacro Cuore di Gesù di Monreale, citarono il Comune di Monreale, la Presidenza della Regione Sicilia e l'Assessorato Regionale alla Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro, innanzi al Tribunale di Palermo chiedendo l'accertamento della natura di ente di diritto privato della suddetta Casa di riposo, stante il mancato accoglimento, da parte dell'Assessorato predetto, dell'apposita, corrispondente istanza amministrativa presentata il 24 giugno 2011, rigettata dall'Assessorato medesimo sul presupposto del godimento, da parte della prima, di sovvenzioni regionali per l'applicazione di contributi percepiti da sei unità di personale di ruolo ex lege n. 71 del 982.

1.1. Rimasto contumace il Comune di Monreale, si costituirono la Presidenza della Regione Siciliana, eccependo di essere carente di legittimazione passiva, e l'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro, concludendo per il rigetto dell'avversa domanda per insussistenza dei presupposti richiesti per l'invocato riconoscimento.

1.2. L'adito tribunale, con sentenza del 5 gennaio 2017, n. 38, disattese la domanda delle attrici in quanto l'Opera Pia godeva di sovvenzioni regionali (ciò ostando all'invocato riconoscimento in virtù del disposto dell'ultimo capoverso della Delibera Regionale n. 268 dell'08/08/1988) e perché era amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da sette membri, di cui cinque nominati da Enti Pubblici, sicché mancava "il requisito di essere una istituzione promossa ed amministrata da privati, né si può ritenere che esista nel suo consiglio di amministrazione una quota significativa di soggetti privati".

2. Il gravame promosso dall'Arcidiocesi di Monreale e dalla Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo avverso quella decisione fu respinto dall'adita Corte di appello di Palermo, con sentenza del 7 febbraio 2023, n. 251, pronunciata nel contraddittorio con la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro e nella contumacia del Comune di Monreale.

2.1. La corte suddetta così motivò la propria decisione: "Secondo la giurisprudenza di legittimità, a seguito della sentenza della Corte cost. n. 396 del 1988 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 6972 del 1890, nella parte in cui non prevede che le Ipub regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata), la natura pubblica o privata di tali istituzioni deve essere accertata, di volta in volta, dall'autorità giudiziaria ordinaria, indipendentemente dall'esito delle procedure amministrative eventualmente esperite, facendo ricorso ai criteri indicati dal d.P.C.M. 16 febbraio 1990 (peraltro ricognitivi dei principi generali dell'ordinamento) (cfr. Cass. SS.UU. n. 32727 del 2018; n. 1151 del 2012; n. 10365 del 2009; n. 13666 del 2002; n. 4631 del 1998; n. 6342 del 1995; Cassazione civile, sez. un., 02/12/2008, n. 28537). Il citato d.P.C.M. 16.2.1990 stabilisce, all'art. 1, comma 3, che sono riconosciute di natura privata quelle istituzioni che continuano a perseguire le proprie finalità nell'ambito dell'assistenza, in ordine alle quali sia alternativamente accertato: a) il carattere associativo; b) il carattere di istituzione promossa ed amministrata da privati; c) l'ispirazione religiosa. Il detto d.P.C.M. del 1990, art. 1, comma 6 specifica che "sono considerate istituzioni di ispirazione religiosa quelle per le quali ricorrano congiuntamente i seguenti elementi: a) Attività istituzionale che persegua indirizzi religiosi o comunque inquadri l'opera di beneficenza e di assistenza nell'ambito di una finalità religiosa; b) Collegamento dell'istituzione ad una confessione religiosa, realizzato per il tramite della designazione, prevista da disposizioni statutarie, di ministri del culto, di appartenenti ad istituti religiosi, di rappresentanti di attività o di associazioni religiose ovvero attraverso la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio". Nel caso di specie, le due istituzioni poi fuse in un unico ente non hanno natura religiosa. Infatti, l'opera pia Sacro Cuore di Gesù, secondo l'art. 1 dello Statuto, aveva la finalità di ricoverare gratuitamente fanciulle povere per curarne l'educazione mentre l'albergo dei poveri aveva lo scopo di ricoverare e mantenere i poveri inabili a provvedere al proprio sostentamento e sprovvisti assolutamente di mezzi per vivere, con il fine di educarli alla vita onesta e laboriosa. Pertanto, lo statuto delle due opere pie assegnava fin dall'origine alle stesse lo scopo di prestare servizi sociali ed assistenziali a persone bisognose senza alcuno specifico riferimento ad un indirizzo religioso, considerato che il connotato caritatevole dell'attività istituzionale non necessariamente si identifica con un indirizzo religioso e con i fondamenti della religione cristiana. Le dette istituzioni sono inoltre amministrata fin dall'origine da un consiglio di amministrazione i cui membri sono l'arcivescovo e l'arciprete, come componenti di diritto, due membri da eleggersi dal Comune di Monreale e da un componente nominato dal Governo, quest'ultimo con la qualità di vicepresidente. Quindi i due componenti di diritto costituiscono una minoranza rispetto ai componenti di nomina governativa e questa composizione del consiglio di amministrazione non consente di affermare che la quota di nomina privata sia significativa e preponderante, come richiesto dall'art. 5, lett. B), del d.P.C.M. 16.2.1990, perché non risulta dimostrato che ai componenti privati siano assegnate attribuzioni che comportano un loro maggiore potere decisivo all'interno

dell'organo deliberativo. Infatti, gli statuti prevedono che le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione sono prese a maggioranza dei voti e che in parità di voti la proposta si intende respinta. La circostanza che l'Arcivescovo e l'arciprete sono componenti di diritto del consiglio di amministrazione non è quindi sufficiente per affermare la natura privata delle due opere pie dato che ciò non si traduce nell'attribuzione di un ruolo predominante di controllo dell'ente rispetto all'ingerenza pubblica. Quanto alla modifica dello Statuto che sarebbe intervenuta nel 2015 (di cui nessuna prova viene comunque data) sia relativamente alla deliberazione n. 608 del 29 dicembre 2020 della Giunta della Regione Siciliana è circostanza pacifica che l'istanza per il riconoscimento della personalità di diritto privata è stata presentata in data 24 giugno 2011 sotto il previgente assetto organizzativo e ordinamentale, che deve trovare dunque applicazione".

3. Per la cassazione di questa sentenza hanno proposto ricorso l'Arcidiocesi di Monreale e la Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo, affidandosi a sette motivi, illustrati anche da memoria ex art. 380-bis.1 cod. proc. civ.. Hanno resistito, con unico controricorso, la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro, mentre il Comune di Monreale anche in questa sede non ha svolto difese.

## RAGIONI DELLA DECISIONE

1. I formulati motivi del ricorso sono così rubricati, rispettivamente:

I) "Tavole Fondative e Statuti originari. Violazione, ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., dell'art. 1, commi 3, 5, e 6, del d.P.C.M 16.02.1990, della lettera d) dell'art. 10 della legge n. 328/2000, degli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 207/2001 e della delibera della Giunta Regione Sicilia n. 608/2020 (in g.u.r.s. n. 22/2021). Violazione dei principi affermati da Cass., SU, nn. 13666/2002, 6342/1995, 812/1999 e da Corte costituzionale nn. 366/1988, 466/1990 e 135/2020. Illegittima applicazione dell'art. 1 della l. n. 6972/1890, dichiarato incostituzionale. Omesso esame delle tavole fondative e degli statuti originari prodotti e non contestati. Violazione dell'art. 115 c.p.c.";

II) "Nullità radicale ed irrilevanza delle modifiche al cda apportate con delibere e statuti successivi adottati dalla P.A. ai sensi della l. 6972/1890 (incostituzionale). Violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., del d.P.C.M. 16.02.1990, art. 1, comma 3, sub "b", e comma 5, sub "a" "b" e "c". Violazione della legge n. 328/2000, art. 10, sub "d", del D.Lgs. n. 207/2001, artt. 1, 16 e 17, della delibera della Giunta Regione Sicilia n. 608/2020 (in g.u.r.s. n. 22/2021). Violazione, anche ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., dell'art. 115 c.p.c. per omesso esame delle prove documentali oggetto di discussione non contestate e decisive (Cass. n. 6342/1995, Cass., SU, nn. 6249/88 e 2995/89)";

III) "Momento di riferimento temporale per la individuazione dell'assetto organizzativo ed ordinamentale da applicare. Violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., del d.P.C.M. 16.02.1990, art. 1, comma 3, sub "b", e comma 5, sub "a" "b" e "c", della legge n. 328/2000, art. 10, sub "d", del D.Lgs. n. 207/2001, artt. 1, 16 e 17, e della delibera della Giunta Regione Sicilia n. 608/2020 (in g.u.r.s. n. 22/2021). Violazione, anche ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., dell'art. 115 c.p.c. per omesso esame delle prove documentali oggetto di discussione non contestate e decisive (Cass. n. 6342/1995, Cass., SU, nn. 6249/88 e 2995/89)";

IV) "Ispirazione religiosa. Giusta d.P.C.M., art. 1, comma 6, sussistenza requisiti d.P.C.M. 16.02.1990 e delibera Giunta R. Sicilia n. 608/2020. Violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., del d.P.C.M. 16.02.1990, art. 1, comma 3, sub "b", e comma 5, sub "a" "b" e "c", della legge n. 328/2000, art. 10, sub "d", del D.Lgs. n. 207/2001, artt. 1, 16 e 17, e della delibera della Giunta Regione Sicilia n. 608/2020 (in g.u.r.s. n. 22/2021). Violazione, anche ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., dell'art. 115 c.p.c. per omesso esame delle prove documentali oggetto di discussione non contestate e decisive";

V) "Enti fondati ed amministrati da privati. Giusta d.P.C.M., art. 1, comma 6, sussistenza requisiti d.P.C.M. 16.02.1990 e delibera Giunta R. Sicilia n. 608/2020. Violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., del d.P.C.M. 16.02.1990, art. 1, comma 3, sub "b", e comma 5, sub "a" "b" e "c", della legge n. 328/2000, art. 10, sub "d", del D.Lgs. n. 207/2001, artt. 1, 16 e 17, dell'art. 115 c.p.c. e della delibera della Giunta Regione Sicilia n. 608/2020 (in g.u.r.s. n. 22/2021). Violazione, anche ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., dell'art. 115 c.p.c. per omesso esame delle prove documentali oggetto di discussione non contestate e decisive";

VI) "Violazione della delibera della Giunta reg. sic. n. 608/2020, ricognitiva e di recepimento del d.P.C.M. 16.02.1990";

VII) "Maggioranze e finanziamenti. Violazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., del d.P.C.M. 16.02.1990, art. 1, commi 3, 5 e 6, della legge n. 328/2000, art. 10, sub "d", del D.Lgs. n. 207/2001, artt. 1, 16 e 17, dell'art. 115 c.p.c. e della delibera della Giunta Regione Sicilia n. 608/2020 (in g.u.r.s. n. 22/2021)".

2. Le descritte doglianze sono scrutinabili congiuntamente perché chiaramente connesse. Tutte, infatti, spesso recanti ripetizioni, investono le complessive argomentazioni con cui la corte distrettuale, nel respingere il gravame delle odierne ricorrenti, ha disatteso la loro istanza volta all'accertamento della natura di ente di diritto privato della Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo sita in Monreale.

2.1. In particolare, vengono censurate le affermazioni della corte distrettuale secondo cui, nella specie, non vi sarebbe stato, nelle due originarie Opere pie dalla cui fusione era sorta

la menzionata Casa di riposo, "alcuno specifico riferimento ad un indirizzo religioso, considerato che il connotato caritatevole dell'attività istituzionale non necessariamente si identifica con un indirizzo religioso e con i fondamenti della religione cristiana. Le dette istituzioni sono inoltre amministrate fin dall'origine da un consiglio di amministrazione i cui membri sono l'Arcivescovo e l'Arciprete, come componenti di diritto, due membri da eleggersi dal Comune di Monreale e da un componente nominato dal Governo, quest'ultimo con la qualità di vicepresidente. Quindi, i due componenti di diritto costituiscono una minoranza rispetto ai componenti di nomina governativa e questa composizione del consiglio di amministrazione non consente di affermare che la quota di nomina privata sia significativa e preponderante, come richiesto dall'art. 5, lett. B), del d.P.C.M.

16.2.1990, perché non risulta dimostrato che ai componenti privati siano assegnate attribuzioni che comportano un loro maggiore potere decisorio all'interno dell'organo deliberativo".

2.1.1. Si ascrive alla corte suddetta: i) di avere completamente omesso l'esame (e/o travisato la chiara lettera) delle tavole di fondazione e degli statuti originari delle due precedenti Opere pie, l'Albergo dei poveri ed il Sacro Cuore di Gesù di Monreale, dalla cui fusione era sorta, con decreto del Presidente della Regione Sicilia n. 287 del 27 novembre 2001, la Casa di riposo Monsignor Benedetto Balsamo; ii) di avere illegittimamente preso a riferimento (per la verifica dei requisiti di cui al d.P.C.M. del 16 febbraio 1990) lo statuto vigente alla data del 24 giugno 2011, ossia lo statuto del 7 dicembre 2001, modificato illegittimamente dalla P.A. in assoluta violazione della volontà dei fondatori (così come consacrata nelle tavole di fondazione e negli statuti originari suddetti), con modifiche radicalmente nulle in quanto adottate in assoluta carenza di potere sull'erroneo presupposto della natura pubblica dell'ente (che, invece, fin dalla sua erezione era - ed è - una fondazione privata illegittimamente amministrata come IPAB ai sensi della legge n. 6972/1890, sebbene dichiarata incostituzionale); iii) di non aver considerato che la necessità di fare riferimento agli statuti originari (e non a quelli successivi, tanto più se modificati dai commissari straordinari in violazione delle disposizioni originarie dei fondatori) risulta anche dalla vigente normativa della Regione Sicilia che ha adeguato i criteri per il riconoscimento della natura privata degli enti come quello di cui si discute con la delibera n. 608 del 29 dicembre 2020, la quale "pone l'accento sulla situazione originaria dell'Ente. I criteri in essa fissati sono, infatti, i seguenti da, "applicarsi in via alternativa fra loro: 1) realizzazione di fini sociali e/o assistenziali e/o di istruzione e/o di formazione da parte di istituzioni promosse originariamente 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 o 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 farne parte per statuto ministri di culto e/o appartenenti ad Istituti religiosi"; iv) di avere manifestamente errato nel dichiarare la predetta delibera inapplicabile al caso di specie. Quest'ultima, infatti, ha mero valore di conferma dei criteri fissati dal citato d.P.C.M. che la Regione Sicilia ha tardivamente recepito.

3. Allo scrutinio dei tali censure è opportuno anteporre il richiamo al quadro normativo in materia.

3.1. Giova ricordare, allora, che, nell'Italia unitaria, dopo un primo tentativo di riordino delle Opere pie con la legge n. 753 del 1862, intervenne la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (cd. Legge Crispi), - poi modificata dal r.d. n. 2841/1923, recante "Riforma della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" - il cui art. 1, comma 1, stabilì che "sono istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soggette alla presente legge le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto od in parte per fine: a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità quanto di malattia; b) di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico". Questa legge ebbe lo scopo di assoggettare le innumerevoli istituzioni, praticanti l'assistenza e la beneficenza, ad una disciplina unitaria, sottoponendole a vigilanza ed a penetranti controlli sugli atti e sugli organi, pur continuando a riconoscere una certa autonomia agli organi previsti dalle tavole di fondazione o dagli statuti regolarmente approvati (art. 4 l. cit.).

3.1.1. Una volta venuto in essere l'ordinamento regionale, ed in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., le funzioni spettanti alle Autorità statali furono trasferite o delegate alle regioni, dapprima in modo limitato - (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9) - poi in maniera estesa con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

3.1.2. L'art. 25 dell'appena menzionato d.P.R., stabilì, infatti, al comma 1, che tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza, di cui ai precedenti articoli 22 e 23, erano attribuite ai comuni ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost.; al comma 5, che le funzioni, il personale ed i beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale erano trasferiti ai comuni, singoli o associati; al comma 6, che erano escluse dal trasferimento ai comuni le istituzioni svolgenti in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa, da inserire in un elenco predisposto ed approvato secondo modalità indicate nello stesso comma ed in quello successivo. Tali disposizioni, tuttavia, furono dichiarate costituzionalmente illegittime, ex artt. 76 e 77, comma 1, Cost. (eccesso di delega), totalmente quelle dei commi 5 e 6, parzialmente quelle del comma 7, con sentenza 30 luglio 1981 n. 173 della Corte Costituzionale.

3.2. Successivamente la medesima Corte (che già aveva rilevato che la legge n. 6972/1890, avendo disciplinato una serie di istituzioni aventi uno spessore storico del tutto peculiare, era ispirata a due principi fondamentali, quali il rispetto della volontà dei fondatori e i controlli giustificati dal fine pubblico dell'attività svolta in situazione di autonomia" e "come il loro regime giuridico fosse caratterizzato dall'intrecciarsi di una disciplina pubblicistica in funzione di controllo, con una notevole permanenza di elementi privatistici, il che conferiva ad esse una impronta assai peculiare rispetto agli altri enti pubblici"), intervenne ancora e, risolvendo la questione che, con la sentenza 173-1981, aveva accantonato ritenendola assorbita, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, nella parte in cui non prevedeva che le IPAB regionali e infraregionali potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora avessero tutti i requisiti di un'istituzione privata (cfr. sent. Corte cost. n. 396 del 1988).

3.2.1. Il reale e completo contenuto di tale pronuncia di accoglimento e, perciò, modificativa dell'ordinamento giuridico, e le conseguenze che ne scaturirono possono essere chiariti soltanto tenendo conto della sede in cui fu emessa e della motivazione che la sorregge.

3.2.2. Alla Consulta la questione era stata rimessa dalla Corte di appello di Bologna, adita con impugnazione da una IPAB dell'Emilia-Romagna, la quale aveva convenuto il Comune di Bologna e la Regione per sentir accertare, nei loro confronti, la propria natura di ente privato, dopo che il tribunale di quella città aveva rigettato la domanda. La Corte costituzionale, nel controllare il giudizio di rilevanza fatto dal giudice a quo, osservò che, in virtù della norma sospettata d'incostituzionalità (art. 1 della l. 6972-1890), le istituzioni svolgenti compiti di assistenza e beneficenza erano pubbliche per il fatto di essere persone giuridiche e che non aveva rilievo la circostanza che, a suo tempo, non fosse stato impugnato il decreto attributivo della personalità giuridica, dal momento che questo, all'epoca, era legittimo e che l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico derivava come effetto naturale del riconoscimento e, cioè, come diretta conseguenza della legge n. 6972 del 1890, sicché, venuta meno questa, sarebbe stato possibile accertare, nelle opportune sedi giudiziarie ed amministrative, la natura pubblica o privata dell'ente. E ciò anche in mancanza di un'apposita disciplina legislativa. La Corte indicò nell'art. 17 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, di attuazione dello statuto per la Sardegna e nell'art. 30 delle L. Regione Sicilia n. 22 del 1986 i referenti normativi da assumere come utile punto di riferimento, per l'accertamento in questione, in quanto espressivi di principi generali dell'ordinamento. La Consulta ritenne fondata la questione perché la generale attribuzione della personalità di diritto pubblico, alle istituzioni di assistenza e beneficenza, contrastava con l'art. 38, ultimo comma, Cost., il quale stabilisce che "l'assistenza privata è libera".



3.3. La descritta sentenza costituzionale n. 396 del 1988 indusse questa Corte di legittimità, per la maggior parte dei casi adita in controversie in cui si discuteva della natura del rapporto di lavoro dei dipendenti di istituzioni di assistenza e beneficenza, a ritenere che fosse compito del giudice ordinario e suo proprio, qualora chiamata a risolvere la questione di giurisdizione, l'accertamento della natura pubblica o privata dell'istituzione datrice di lavoro (cfr. Cass., SU, n. 6249 del 1988; Cass., SU, nn. 1543, 1544, 1545, 3283, 4403, 5680 e 5681 del 1989). Tale orientamento era sorretto dal rilievo che, anche alla stregua della motivazione della Corte Costituzionale e della sede - (giudizio pendente davanti ad un giudice ordinario) - in cui era intervenuta la pronuncia d'incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 6972-1890, il riconoscimento della natura pubblica o privata comportasse il mero accertamento di un diritto, garantito dalla Costituzione. Nel procedere all'accertamento che era chiamata a compiere, la Corte attribuì rilevanza all'origine, privata o pubblica, dell'ente in causa, alla sua strutturazione ed alla fonte degli ordinari mezzi finanziari, adoperati per lo svolgimento dei compiti istituzionali, come previsti dallo statuto.

3.4. Il 16 febbraio 1990, poi, il Presidente del Consiglio dei Ministri emise un decreto, contenente la 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 (G.U. n. 45 del 23.2.1990). Nel preambolo di tale decreto, si faceva espresso riferimento non soltanto alla sentenza costituzionale 396-1988 ed all'art. 14 del d.P.R. 616-1977, riguardante la delega alle regioni delle funzioni amministrative degli organi dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 cod. civ., operanti in materia di assistenza e beneficenza pubblica, ma anche all'esistenza di principi generali dell'ordinamento, che consentivano di qualificare come privata un'istituzione. Proprio enucleando da tali principi specifici criteri, il decreto stabilì tre categorie di enti di cui doveva essere riconosciuto il carattere di istituzione privata: a) gli enti a struttura associativa; b) quelli promossi ed amministrati da privati; c) gli enti d'ispirazione religiosa. Perché un ente potesse rientrare nell'una o nell'altra categoria, furono specificati gli elementi, che dovevano congiuntamente esistere, i quali non erano sostanzialmente diversi da quelli applicati da questa Corte, con le sentenze citate. Si puntualizzò, altresì, che: i) "sono considerate istituzioni a carattere associativo quelle per le quali ricorrono congiuntamente i seguenti elementi: a) costituzione dell'ente per iniziativa volontaria dei soci o di promotori privati; b) esistenza di disposizioni statutarie che attribuiscono ai soci un ruolo qualificante nel governo e nell'amministrazione dell'ente, nel senso che i soci provvedano alla elezione di una quota significativa dei componenti dell'organo collegiale deliberante; c) esplicazione dell'attività dell'ente anche sulla base delle prestazioni volontarie dei soci"; ii) "sono considerate istituzioni promosse ed amministrati da privati quelle per le quali ricorrono congiuntamente i seguenti elementi: a) atto costitutivo o tavola di fondazione posti in essere da privati; b) esistenza di disposizioni statutarie che prescrivano la designazione da parte di associazioni o di soggetti privati di una quota significativa dei componenti dell'organo deliberante; c) che il patrimonio risulti

prevalentemente costituito da beni risultanti dalla dotazione originaria o dagli incrementi e trasformazioni della stessa ovvero da beni conseguiti in forza dello svolgimento dell'attività istituzionale"; iii) "sono considerate istituzioni di ispirazione religiosa le IPAB per le quali sia stato riconosciuto, ai sensi dell'art. 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, lo svolgimento in modo precipuo di attività inerenti alla sfera educativo-religiosa" nonché "quelle per le quali ricorrano congiuntamente i seguenti elementi: a) attività istituzionale che persegua indirizzi religiosi o comunque inquadri l'opera di beneficenza ed assistenza nell'ambito di una più generale finalità religiosa; b) collegamento dell'istituzione ad una confessione religiosa, realizzato per il tramite della designazione, prevista da disposizioni statutarie, di ministri del culto, di appartenenti ad istituti religiosi, di rappresentanti di attività o di associazioni religiose ovvero attraverso la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio"; iv) "non sono, comunque, considerate di natura privata le istituzioni di beneficenza ed assistenza, già amministrate dagli enti comunali di assistenza od in questi concentrati".

3.4.1. Il suindicato d.P.C.M. fu impugnato davanti alla Corte Costituzionale, con denuncia di conflitto di attribuzioni, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, ma fu ritenuto pienamente legittimo (cfr. Corte Costituzionale 16 ottobre 1990, n. 466). La Corte, dopo aver rilevato che le IPAB non erano enti dipendenti dalle regioni e che le funzioni a queste ultime spettanti riguardo alle prime rientravano tra quelle delegate e non tra quelle loro trasferite allo Stato, - (da qui, la legittimità del decreto) - ribadì, con ancor maggior chiarezza di quanto non avesse in precedenza fatto con la pronuncia 396-88, che la qualificazione come privata di un'istituzione comportava un'attività di mera verifica di una situazione già esistente, senza esercizio alcuno di discrezionalità, tanto da poter essere compiuto in sede giudiziale. Da tale sentenza, dunque, veniva ad essere confermato l'orientamento delle Sezioni Unite di questa Corte secondo il quale avevano ad oggetto diritto soggettivi non soltanto le controversie in cui fosse in gioco l'esistenza di una IPAB, ma anche quelle concernenti il modo dell'esistere dell'istituzione e cioè la sua natura pubblica o privata e, quindi, l'individuazione della disciplina in concreto applicabile.

3.5. Mentre alcune regioni legiferarono in materia di qualificazione degli enti di assistenza e beneficenza come pubblici o privati, sostanzialmente non discostandosi dai criteri fissati con il d.P.C.M., questa Corte confermò l'orientamento già espresso utilizzando i criteri di cui al d.P.C.M. e, qualora ne ricorressero i requisiti territoriali, di cui alle leggi regionali (cfr. Cass., SU, nn. 7298 e 13201 del 1992; Cass., SU, nn. 1735 e 9830 del 1993; Cass., SU, n. 3479 del 1994). E ciò la Corte poté fare, senza porsi il problema della natura del d.P.C.M. di atto normativo (regolamento), oppure di mera circolare interpretativa, o della incidenza delle leggi regionali sull'accertamento giudiziale, proprio perché, come si è detto, nell'un caso e nell'altro si trattava di atti che enucleavano principi generali dell'ordinamento. Inoltre, Cass., SU, n. 6342 del 1995, significativamente opinò che "La dichiarazione di illegittimità, nei sensi indicati, dell'art. 1 della l. 6972-1890 ed il conseguente venir meno

della attribuzione della personalità di diritto pubblico, come conseguenza generalizzata ed inevitabile dell'operare degli enti in materia di assistenza e beneficenza, hanno fatto sì che tutta la disciplina della legge Crispi e delle successive modificazioni di essa conserva la sua validità e resta applicabile soltanto per quegli enti cui possa tuttora, ed aliunde, essere riconosciuta natura pubblica. Tale disciplina, infatti, è fondata sul presupposto, determinato dalla stessa legge, della pubblicità delle istituzioni cui è diretta. Ritenere, infatti, tuttora applicabile ad una istituzione, della quale sia verificata la natura privata, la disciplina dettata sul presupposto della natura pubblica dell'ente significherebbe considerare vigente l'art. 1 della l. 6972-1890 nel suo testo originario e, quindi, svuotare di ogni reale contenuto la pronuncia di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza 396-1988, più volte citata. Ne deriva la conseguenza che gli atti posti in essere dalla pubblica amministrazione sulla base di norme che a questa attribuiscono poteri, sul presupposto della pubblicità dell'ente cui sono diretti, in tanto possono essere ricollegati a quei poteri e, quindi, non emessi in carenza di potere, in quanto all'istituzione, nei cui confronti sono emessi, si riconosca natura di ente pubblico".

3.5.1. Anche la successiva giurisprudenza di legittimità ha ribadito più volte, in modo inequivoco, che spetta all'autorità giudiziaria adita il compito di esaminare le caratteristiche delle istituzioni prese in considerazione (proprio perché non aventi più "necessariamente", a seguito della sentenza n. 396/1988 della Corte costituzionale, natura pubblica), facendo ricorso ai criteri di distinzione tradizionalmente indicati dalla giurisprudenza tra enti pubblici e privati, indipendentemente dalle denominazioni assunte e dalla stessa volontà dei suoi organi direttivi (cfr. Cass., SU, nn. 176 e 7220 del 1996; Cass., SU, n. 8053 del 1997; Cass., SU, n. 751 del 1999; Cass. n. 13366 del 2002; Cass. n. 3679 del 2009); che, di conseguenza, grava "sulla parte che ha interesse a dimostrare la natura pubblica dell'ente l'onere di provare gli elementi al riguardo rilevanti circa origine, struttura e normali fonti di finanziamento del medesimo, né a tal fine si può prescindere dalle risultanze statutarie" (cfr. Cass., SU, n. 13366 del 2002; Cass., SU, nn. 751 e 139 del 1999; Cass., SU, n. 8053 del 1997; Cass., SU, n. 7220 del 1996); che, infine, dall'esclusione della natura "necessariamente" pubblica delle istituzioni di assistenza e beneficenza (sancita appunto dalla sentenza n. 396/1988 della Corte costituzionale) discende che la ricorrenza dei requisiti fissati dall'ordinamento per accertare la natura dell'istituzione deve essere verificata o dall'Autorità amministrativa, il cui atto ha valore meramente ricognitivo, o dal Giudice ordinario alla stregua dei summenzionati principi "avendo riguardo alla sua origine, alla sua natura ed alle normali fonti di finanziamento, quali risultano dallo statuto, che in proposito costituisce la prova essenziale posta a carico delle parti interessate alla dimostrazione pubblica dell'ente" (così, espressamente, Cass., SU, n. 8057 del 1997; ma anche, Cass., SU, n. 3679 del 2009; Cass., SU, nn. 176 e 1569 del 1996; Cass., SU, n. 9831 del 1993).

3.6. La disciplina in materia di IPAB è stata interessata, infine, da una riforma di settore recata dalla legge delega n. 328/2000 - che ha riconosciuto il ruolo istituzionale delle IPAB nell'ambito del cd. "terzo settore" quali parti costitutive della rete regionale dei servizi sociali - e del successivo decreto legislativo attuativo n. 207/2001.

3.6.1. In particolare, con quest'ultima norma è stato attuato il processo di privatizzazione delle IPAB mediante la trasformazione obbligatoria in ASP - azienda per i servizi alla persona - per quelle prive delle caratteristiche indicate nel d.P.C.M. 16 febbraio 1990 - oppure in persone giuridiche di diritto privato (associazioni o fondazioni). Con il primo modello organizzativo viene conservata la personalità giuridica di diritto pubblico; con il secondo, dette istituzioni sono trasformate, invece, in soggetti di diritto privato.

L'accertamento della natura pubblica o privata di tali istituzioni, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica, è rimesso alle Regioni, secondo i criteri indicati nel menzionato d.P.C.M. e può essere effettuato anche dal giudice sulla base dei medesimi criteri: la predetta verifica deve essere compiuta alla stregua dello statuto. Secondo il costante indirizzo giurisprudenziale, quindi, deve essere riconosciuta natura privata ad un ente che "trae origine da un atto privato di liberalità, è strutturato in modo da attribuire rilevanza per gli atti più importanti alla volontà dei soci - benefattori e trae i mezzi per svolgere i propri compiti di istituto da fonti private di finanziamento".

4. Fermo tutto quanto precede, ritiene il Collegio che i formulati motivi di ricorso si rivelano tutti complessivamente insuscettibili di accoglimento, perché, evidentemente, volti ad un riesame degli accertamenti fattuali che hanno portato la corte di appello (ed ancor prima il tribunale) ad escludere la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento alla Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo, della natura di ente di diritto privato.

4.1. A tanto la corte di appello ha proceduto valutando - del tutto correttamente a parere di questa Corte, in virtù di un criterio di prevalenza, evidentemente ragionevole e, come tale, non ulteriormente sindacabile in questa sede - lo statuto 2001 (poi modificato nel 2011).

4.1.1. Ha aggiunto, pure che: i) non vi era prova della dedotta ulteriore modifica di detto statuto intervenuta nel 2015; ii) quanto alla deliberazione n. 608 del 29 dicembre 2020 della Giunta della Regione Siciliana, "è circostanza pacifica che l'istanza per il riconoscimento della personalità di diritto privato è stata presentata in data 24 giugno 2011, sotto il previgente assetto organizzativo e ordinamentale, che deve trovare, dunque, applicazione".

4.2. Le ricorrenti, invece, con le formulate doglianze, richiedono, sostanzialmente, all'adita Corte di procedere ad una nuova valutazione circa la sussistenza di quei presupposti utilizzando, però, gli statuti delle precedenti Opere pie successivamente fusesi nel nuovo soggetto, oggi ricorrente, nato nel 2001. Ciò perché, a loro dire, non sarebbe stato possibile, da parte di un'Autorità pubblica, modificare quegli statuti per effetto della

decisione della Corte costituzionale n. 396/88 ampiamente descritta in precedenza. Assumono, inoltre, che si sarebbe dovuto tenere conto del diverso assetto sancito dalla suddetta deliberazione della Giunta della Regione Siciliana del 29 dicembre 2020.

4.3. Ad avviso del Collegio, tuttavia, proprio tenuto conto della ragionevolezza del criterio di prevalenza concretamente utilizzato dalla corte distrettuale nel valutare, al fine della decisione della impugnazione sottopostale, lo statuto 2001 (poi modificato nel 2011) della Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo, non resta che prendere atto del già descritto accertamento di merito effettuato dalla corte suddetta, la cui concreta motivazione, peraltro, da un lato, consente agevolmente di comprendere l'iter logico del ragionamento seguito da quel giudice; dall'altro, è assolutamente in linea con il "minimo costituzionale" richiesto da Cass., SU, n. 8053 del 2014.

4.3.1. Rispetto a detto accertamento, per contro, le corrispondenti argomentazioni rinvenibili delle censure de quibus appaiono sostanzialmente volte ad ottenerne un riesame, precluso, tuttavia, in questa sede. Il giudizio di legittimità, infatti, non può essere surrettiziamente trasformato in un nuovo, non consentito, ulteriore grado di merito, nel quale ridiscutere gli esiti istruttori espressi nella decisione impugnata, non condivisi e, per ciò solo, censurati al fine di ottenerne la sostituzione con altri più consoni alle proprie aspettative (cfr. Cass. n. 21381 del 2006, nonché, tra le più recenti, Cass. n. 8758 del 2017; Cass., SU, n. 34476 del 2019; Cass. nn. 32026 e 40493 del 2021; Cass. nn. 1822, 2195, 3250, 5490, 9352, 13408, 5237, 21424, 30435, 35041 e 35870 del 2022; Cass. nn. 1015, 7993, 11299, 13787, 14595, 17578, 27522, 30878 e 35782 del 2023; Cass. nn. 4582, 4979, 5043 e 6257 del 2024).

4.3.2. Le ricorrenti, inoltre, incorrono pure nell'equivoco di ritenere che la violazione o la falsa applicazione di norme di legge processuale (tale essendo l'art. 115 cod. proc. civ. richiamato nelle rubriche di tutti i motivi, salvi il secondo ed il sesto) dipendano o siano ad ogni modo dimostrate dall'erronea valutazione del materiale istruttorio, laddove, al contrario, - come chiarito, ancora recentemente da Cass. n. 5375 del 2024 (cfr. in motivazione, dove si si richiamano, in senso analogo, Cass. nn. 35782, 16303, 11299 e 28385 del 2023) - un'autonoma questione di malgoverno dell'art. 115 cod. proc. civ. può porsi solo allorché il ricorrente allegghi che il giudice di merito abbia posto a base della decisione prove non dedotte dalle parti ovvero disposte d'ufficio al di fuori o al di là dei limiti in cui ciò è consentito dalla legge (cfr. Cass., SU, n. 20867 del 2020, che ha precisato, altresì, che "è inammissibile la diversa doglianza che egli, nel valutare le prove proposte dalle parti, abbia attribuito maggior forza di convincimento ad alcune piuttosto che ad altre essendo tale attività valutativa consentita dall'art. 116 c.p.c. ").

5. In conclusione, dunque, l'odierno ricorso dell'Arcidiocesi di Monreale e della Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo deve essere respinto, restando a loro carico, in via solidale, le spese di questo giudizio di legittimità sostenute dalla sola parte controricorrente

costituitasi, altresì dandosi atto, - in assenza di ogni discrezionalità al riguardo (cfr. Cass. n. 5955 del 2014; Cass., S.U., n. 24245 del 2015; Cass., S.U., n. 15279 del 2017) e giusta quanto precisato da Cass., SU, n. 4315 del 2020 - che, stante il tenore della pronuncia adottata, sussistono, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, i presupposti processuali per il versamento, da parte delle medesime ricorrenti, in solido tra loro, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto, mentre "spetterà all'amministrazione giudiziaria verificare la debenza in concreto del contributo, per la inesistenza di cause originarie o sopravvenute di esenzione dal suo pagamento".

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso dell'Arcidiocesi di Monreale e della Casa di riposo monsignor Benedetto Balsamo, che condanna, in solido tra loro, al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità sostenute dalla parte controricorrente, liquidate in Euro 8.000,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, ad opera dei medesimi ricorrenti, in solido tra loro, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso, giusta il comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione civile della Corte Suprema di cassazione, il 21 marzo 2024.

Depositata in Cancelleria il 2 aprile 2024.