

Panoramica su Istituzioni Pubbliche di Assistenza e beneficenza e Organi di controllo, con riferimento alle I.P.A.B. in Sicilia - di Sebastiano Battaglia

Prima che venisse istituita la Legge fondamentale dello Stato nel nostro Paese, tutti gli enti che perseguivano finalità di assistenza e beneficenza sorgevano secondo la forma dell'istituzione pubblica, regolata dalla legge 17 luglio 1890, n° 6972, art. 1, meglio nota come legge Crispi, modificata dall'art. 1 del R.D. 30 dicembre 1923, n° 2841. Il Governo, con legge delega 22 luglio 1975, n° 382, emanò il D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616, che doveva ridisegnare l'assetto delle funzioni amministrative, di cui agli artt. 117/118 della Costituzione, trasferite dallo Stato alle Regioni. Se prima della legge delega, quindi, alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (dette anche Opere Pie) veniva attribuita la qualifica di ente pubblico, in quanto munite di personalità giuridica di diritto pubblico, con la legge delega 382 del 1975 è stato superato il regime monopolistico voluto dalla legge Crispi sulla obbligatorietà della pubblicizzazione di tutte le Istituzioni di assistenza e beneficenza. Ciò, in quanto veniva attuata l'esplicitazione dell'ultimo comma dell'art. 38 della Costituzione sul principio di libertà nel settore dell'assistenza privata. La quale, con l'art. 14 del D.P.R. 24/07/77, n° 616, prevedeva che le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato potessero acquistare personalità giuridica di diritto privato mediante il riconoscimento concesso con decreto della Repubblica; ai sensi dell'art. 12 del codice civile. A tal riguardo, anche la Corte Costituzionale, con decisione n° 396 del 7 aprile 1988, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n° 6972 "nella parte in cui non prevede che le I.P.A.B. regionali e infraregionali possano continuare a esistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato", ha tuttavia consentito la sopravvivenza delle IPAB regionali ed infraregionali non soppresse dal DPR 616/77; le quali assumono (con gli opportuni requisiti improntati a criteri organizzativi su base privatistica) personalità giuridica di diritto privato. Mentre i dipendenti delle IPAB di natura privata rimangono fuori dalla disciplina del pubblico impiego e dal relativo regime sulle incompatibilità (art. 58 D. Lgs. 3/02/93, n° 29).

Si arguisce che un ente di beneficenza è pubblico se è voluto dallo Stato o da un ente pubblico minore, con organi di rappresentanza che emanino da pubblici poteri, con risorse finanziarie pubbliche, che abbia per finalità il perseguimento di un interesse di pubblica utilità nei settori dell'assistenza e beneficenza. Mentre, per atti di liberalità ad opera di privati cittadini, distinguiamo a seconda che la beneficenza sia devoluta a favore di particolari persone, (nel qual caso l'ambito normativo interessato è quello regolato dal diritto comune), o, tramite organismi riconosciuti, della collettività, nel qual caso si capisce che siamo in presenza di enti con personalità giuridica di diritto privato.

Le Regioni esercitano la funzione di vigilanza attraverso l'esercizio del potere di decretazione di provvedimenti che si sostanziano nella formazione della volontà negoziale degli enti morali, espressa dagli organi di rappresentanza che lo statuto prevede. La Corte costituzionale, con decisione n° 363 del 1990, ha deciso che il controllo sostitutivo in materia di assistenza e beneficenza pubblica rientra nella competenza regionale.

In verità, dopo sette anni dall'entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 11 maggio 1993, n° 15, non risulta che l'art. 9, in alcuni casi, abbia trovato piena attuazione presso talune delle IPAB su territorio siciliano. Ciò, in quanto, né la Regione Siciliana su proprio impulso, né i Consigli di Amministrazione, che hanno la responsabilità legale dell'Ente (al di là della previsione che possa esistere tra le norme statutarie, intese a fare ricorso all'organo di revisione contabile), non risulta che abbiano provveduto, in diversi casi, alla nomina dello stesso con l'adozione di apposita delibera; pur avendone l'obbligo di farlo.

A tal riguardo, la norma su richiamata, al 1° comma, recita che: "...Il Presidente ed i componenti del Collegi dei Revisori dei Conti, dei collegi sindacali in enti o società, la cui nomina sia di competenza della Regione, degli Enti Pubblici sottoposti alla vigilanza ed al controllo della Regione, degli Enti Locali, devono essere iscritti nel Registro dei Revisori dei Conti ...". La figura del Revisore dei conti, si ricorda, era già stata pensata dal Legislatore Comunitario, che, in conseguenza dell'attuazione della Direttiva CEE 84/253, ha tracciato i principi per la normativa sul Registro Nazionale dei Revisori dei conti, istituito con decreto legislativo n° 88/92.

Il compito che la legge assegna al revisore dei conti consiste nello svolgimento della funzione del controllo legale dei conti, che si manifesta nel: vigilare sull'osservanza della legge, dei regolamenti e dello statuto sociale e controllare gli atti di gestione aventi riflessi finanziari e patrimoniali sotto il profilo della proficuità economico-finanziaria e dell'attinenza al perseguimento dei fini statutarie.

Poiché la materia delle associazioni e fondazioni è regolata dal Libro primo, Codice civile, dall'art. 14 all'art. 38, l'obbligo della redazione del bilancio è previsto dall'art. 20, capo II. Dal momento che gli enti non lucrativi non sono tenuti all'osservanza della IV Direttiva Ue in materia di bilancio, gli stessi non sono tenuti all'obbligo delle scritture contabili di cui agli articoli 2214 e seguenti del C.C., per mancanza dei presupposti oggettivi di cui all'art. 2195 C.C. Cosicché, l'impostazione da dare al bilancio è assolutamente libera, sia nella forma come nel contenuto e criteri di valutazione.

L'importante è che lo statuto preveda l'obbligo di redigere annualmente, entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio, un rendiconto economico e finanziario (delle entrate e delle spese); ispirato a principi di chiarezza e precisione ed idoneo a rappresentare tutte le informazioni utili sull'andamento dei fatti amministrativi di gestione agli aventi diritto.

Dal punto di vista fiscale, in base al 2° comma bis, lettera a) dell'art. 108 del D.P.R. 22/12/1986, n° 917 (quest'ultimo comma introdotto nel Testo Unico delle II.DD., per effetto dell'art. 2, comma 1, del decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n° 460), a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 31/12/1997; in virtù del quale non concorrono in ogni caso alla formazione del reddito degli enti non commerciali (art. 87, lett. C - 2° c. T.U. II.DD.) "i contributi corrisposti da amministrazioni pubbliche ai predetti enti per lo svolgimento di attività aventi finalità sociali, esercitate in conformità ai fini istituzionali degli enti stessi.. Si tratta quindi di enti per i quali vige il regime di esonero dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi Mod. 760; a meno che non si dimostri la formazione di materia imponibile tale da essere ricondotta a redditi fondiari, di capitale o d'impresa (Art. 108 - 1° comma).

Il regime di esonero è oltremodo estendibile anche alla denuncia annuale dell'iva, ai sensi del D.P.R. 22 luglio 1998, n° 322, art. 9 - comma 9, trattandosi di prestazioni socio-assistenziali poste in essere da organismi che operano nel campo delle attività esenti, per le quali possono essere invocati i benefici previsti dall'art. 36-bis del D.P.R. n° 633/1972 dinanzi

l'Ufficio Prov.le IVA competente, consistenti nella dispensa dagli obblighi di fatturazione e registrazione delle operazioni, di cui all'art. 10 del decreto iva. Si vedano, al riguardo, le seguenti disposizioni:

l'art. 17, comma 38, della legge 27/12/1997, n° 449, che ha modificato l'art. 10, n° 27-ter, del D.P.R. n° 633 del 1972, in base al quale il testo "le prestazioni socio-sanitarie sono esenti da iva se rese da organismi di diritto pubblico, sia direttamente che in esecuzione di appalti e contratti in genere", sono sostituite con la parola "direttamente".

L'art. 4 della legge 18/02/1999, n° 28 (decreto "Omnibus"), che ha modificato parzialmente il tenore dell'art. 10, n° 27-ter del succitato D.P.R. 633/72, sopprimendo la parola "direttamente", ed estendendo la possibilità di applicare il regime iva di esenzione anche alle prestazioni sanitarie svolte indirettamente a favore del soggetto svantaggiato.

Il punto n° 21 dell'art. 10 del decreto iva, che comunque annovera tra le operazioni oggettivamente esenti da iva le "prestazioni di ricovero e cura, compresa la somministrazione di medicinali, vitto e altre prestazioni accessorie".

Tutte le associazioni, le fondazioni e quant'altro che operano nel campo delle attività istituzionali con finalità di solidarietà sociale, che non sono pubblici, in quanto assumono la veste giuridica di enti privati (con o senza personalità giuridica), sono considerate O.N.L.U.S. (organizzazioni non lucrative di utilità sociale). Le quali ONLUS sono trattate dall'art. 111-ter del T.U. delle Imposte Dirette, introdotto per effetto dell'art. 12 D.Lgs. 4/12/1997, n° 460. Il quale ultimo decreto prevede una messe di agevolazioni fiscali a domanda degli enti richiedenti.

In un momento storico nel quale il processo di integrazione europea ha caratterizzato il passaggio ad una nuova cultura dello Stato, organizzato in senso federale, ispirata al principio di sussidiarietà, ogni ente, nella gestione delle proprie risorse interne,

dev'essere messo in grado di assumersi autonomamente ogni responsabilità in relazione al raggiungimento dell'equilibrio finanziario complessivo. Ditalchè, visto che la struttura della spesa pubblica è diventata insopportabile oltre che per il suo volume complessivo anche per la sua bassa produttività, è quanto mai auspicabile che la distribuzione delle risorse venga operata su base simmetrica, evitando che alcuni enti scarichino le loro inefficienze sul sistema, innescando così la miccia per conflitti sociali.

In questa cornice, l'azione della Pubblica Amministrazione, nella gestione della cosa pubblica, diventa più penetrante, efficace, a condizione che la stessa ottemperi ad una delle sue prioritarie esigenze fondamentali di economicità ed ottimizzazione delle risorse; servendosi dell'esercizio del potere del controllo dei flussi di spesa.

Ciò posto, a mio parere, a mente della legge regionale 15/93 sopra citata, è previsto che il controllo della gestione contabile ed amministrativa negli enti (pubblici), sottoposti alla vigilanza ed al controllo della Regione, venga esercitato dal Revisore dei conti; anche nel caso in cui – per ipotesi – lo Statuto sociale dell'Ente non lo preveda; perché la sua statuizione discende direttamente dalla legge. Il quale Organo di controllo, dopo accurato esame delle scritture contabili, verbalizza le determinazioni adottate in una relazione finale di accompagnamento al conto consuntivo di fine esercizio, esprimendo la certificazione di conformità o meno alle prescrizioni invocate dalla legge.

E' giusto, quindi, ma anche indispensabile, che vi sia un netto limite di demarcazione tra l'organo volitivo (il Consiglio di Amministrazione) e l'organo di controllo (il Collegio dei Revisori dei conti). Per quanto appaia scontato, non è pensabile che si faccia a meno dell'autorità di controllo legale dei conti. Poiché, il primo è deputato a sovrintendere alla ordinaria, come alla straordinaria gestione sociale, attraverso la deliberazione di scelte e strategie che spieghino le finalità dell'oggetto statutario. Lo stesso Consiglio di Amm.ne non può inviare il conto consuntivo agli organi competenti, che hanno erogato i finanziamenti pubblici sui rispettivi capitoli di bilancio dell'ente, senza prima avere corredato l'elaborato della relazione dei revisori. Sarebbe come dire che il controllato diventi nel contempo pure controllore di se stesso.

A questo riguardo, occorrerebbe che il Legislatore Regionale, per tutti quegli enti morali ove finora non risulta si sia ancora provveduto alla designazione del Collegio dei revisori, facesse conoscere (finalmente!) il suo auspicato quanto autorevole punto di vista. Chiarisca, cioè, se le opere pie sul territorio siciliano siano state dequalificate da pubbliche a private. Poiché, in mancanza di dequalificazione a persone giuridiche private secondo l'art. 12 del C.C. ed in quanto aventi già una vita giuridica secondo il diritto pubblico (vigente all'epoca della legge delega 382/75), gli enti in discorso continuano ad esistere come Istituzioni pubbliche, soggette alla legge 1890, n° 6972. Ma, anche quando venisse provata la loro privatizzazione, dal momento che comunque opera in loro favore un organico sistema di provvidenze finanziarie, previste dalle leggi regionali nn° 71/82; 87/81; 65/53; occorrenti a sostenerli (parallelamente alle contribuzioni provenienti all'ente dall'assistito) e l'assoggettamento a controlli che implicino l'ingerenza dei pubblici poteri, la figura del revisore dei conti sembra obbligata. Per la costituzione del Consiglio di Amministrazione, ad esempio, le designazioni vengono disposte, in parte dal Consiglio Comunale; dal Presidente della Provincia; dal Prefetto e dalla Regione.-

Per le previsioni statutarie riconducibili alle designazioni prefettizie, frequenti in molti statuti di enti morali, occorre badare che le stesse non ricadano su dipendenti della Prefettura. Nel qual caso, benché la legge n° 6972/1890 definisca l'autonomia di ciascuna istituzione nella scelta della propria Amministrazione, attribuendo la natura di "norme speciali" alle disposizioni statutarie e circoscrivendo l'efficacia alle materie di specifico interesse, essa rimane sempre e comunque la fonte normativa primaria a cui riferirsi per le fattispecie di incompatibilità e decadenza dell'organo volitivo. E il revisore dei conti, consapevole che il controllo legale dei conti verte su tutta la gestione nella sua interezza, avendo riguardo anche alla legittimazione dell'organo deliberante (cioè dell'Amministrazione), come previsto dall. 2403, primo comma, del C.C. e dal D.L.vo n° 88/92, è chiamato inderogabilmente ad esprimere a verbale l'accertata incompatibilità dell'esercizio del mandato di amministratore del dipendente di Prefettura; poiché, a parere dello scrivente, si verificherebbero i presupposti di legge per invocare la violazione dell'art. 11 della succitata legge n° 6972/1890.

Ditalchè, dovendo postulare la decadenza dalla carica in questione dinanzi al Presidente della Regione, che ha emanato il provvedimento di nomina, l'organo di controllo contabile è costretto a considerare tutti quei negozi giuridici, posti in essere dall'amministratore "invalidato", illegittimi, in quanto privi di efficacia ex tunc, cioè giuridicamente come mai esistiti sin dalla loro formazione.

E' il caso di precisare che l'illegittimità in parola è ascrivibile al componente il Consiglio di Amministrazione, dipendente di Prefettura; ma la singola deliberazione, approvata dal Consiglio di Amministrazione, viene fatta salva se presa a maggioranza dei presenti, tolto l'organo invalidato.