

Amministrativo

Enti pubblici o privati, confine incerto

di *Umberto Fantigrossi*

05 Settembre 2022

È difficile identificare il perimetro soggettivo della pubblica amministrazione

È diventato difficile oggi identificare il perimetro soggettivo della pubblica amministrazione, vale a dire attribuire la natura pubblica o privata ai tanti enti, istituiti in varie epoche e che a vario titolo hanno una relazione organizzativa o funzionale con lo Stato o con gli altri enti che sono pubblici per legge. Tanto che vi sono soggetti che hanno veste formalmente privatistica ai quali si applicano norme di diritto amministrativo, come gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche, mentre è sempre più frequente che alle pubbliche amministrazioni si applichi il diritto civile. Una situazione di assoluta confusione, non in linea con i principi dello stato di diritto, senza contare i rilevanti effetti patrimoniali relativi alla titolarità dei beni che il passaggio tra le due categorie comporta.

Un'occasione per riflettere sul modo di collocare un ente tra quelli pubblici o tra i privati la fornisce il [parere 1206](#) della prima sezione del Consiglio di Stato, reso nella seduta del 6 luglio scorso, che ha affermato la natura privatistica dell'Ordine Costantiniano di San Giorgio di Parma, ribaltando una precedente sentenza del Consiglio di Stato del 1951 che, relativamente allo stesso ente, era pervenuto a una conclusione opposta.

In questo caso, l'origine del legame con lo Stato deriva dal processo di unificazione italiana. Infatti, nel 1860 i beni dell'Ordine, fra cui la Chiesa Magistrale della Steccata, passarono sotto l'amministrazione sabauda. Nel 1922, l'amministrazione del patrimonio costantiniano venne resa autonoma e costituita in Ente, di cui furono chiamate a far parte le autorità cittadine, fra le quali il Prefetto, il Vescovo, il Sindaco di Parma, il Presidente della Provincia di Parma, il Magnifico Rettore dell'Università degli Studi, il Presidente del Tribunale, il Soprintendente alle Gallerie. Le sue finalità e la sua composizione rimasero immutate con il passaggio istituzionale del 1946, quando il Capo dello Stato De Nicola riaffermò con decreto scopi, funzioni e personalità giuridica dell'Ordine.

Nella sentenza del 1951, la V Sezione, ripercorsa la genesi e la storia dell'Ordine, affermò la natura di ente pubblico della fondazione, reputando di doverla desumere, stante il suo essere «ente di natura singolarissima», «addirittura isolato e unico nella sua specie», non dai criteri escogitati da dottrina e giurisprudenza per definire la natura giuridica pubblica o privata dei soggetti, infruttuosi allo scopo, ma dalla sua «intima struttura», essendone la stessa amministrazione attiva nelle mani di tutte le

autorità statali del luogo e da qui argomentando che «nessun interesse privato può immaginarsi così cospicuo da giustificare un tale intervento di pubblici poteri».

Nel nuovo parere si giunge invece ad affermare la natura privata dell'Ordine non ravvisando la sussistenza di quegli indici di pubblicità rappresentati essenzialmente dai poteri di direttiva, ingerenza e controllo e dalle fonti di finanziamento. Forse un'analisi più approfondita si sarebbe potuta svolgere sul patrimonio, in relazione alla vicenda del passaggio storico del 1860.

Più in generale, pare opportuno che la questione venga affrontata a livello legislativo, partendo dal presupposto che è ormai superato, come il Consiglio di Stato ha affermato nel parere 934/2022, quanto stabilito ormai 80 anni fa dal Codice civile agli articoli 11 e 13 (in base ai quali alle persone giuridiche di diritto pubblico si applica il diritto amministrativo e alle persone giuridiche di diritto privato si applicava il diritto civile – è superato).

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

Il Sole
24 ORE