

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2290

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BAUSI, GIACOMETTI, CUMINETTI,
VETTORI, SARTORI, IANNI, GIAGU DEMARTINI, TANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MAGGIO 1990

Disposizioni sui conservatori della Toscana e dei collegi di
Maria della Sicilia di cui al regio decreto 1° ottobre 1931,
n. 1312

ONOREVOLI SENATORI. — I Conservatori della Toscana hanno avuto origine nei primi decenni del secolo XVIII, come luoghi pii di ritiro e istruzione, dipendenti più o meno, a seconda dei casi, dall'autorità ecclesiastica. Mancavano allora quasi completamente le scuole primarie e secondarie comunali o governative e l'educazione era affidata pressochè esclusivamente ai monasteri, ai conventi e ai seminari. Mentre nei monasteri veri e propri si praticavano i voti religiosi, i Conservatori avevano carattere ecclesiastico meno marcato, ma costituivano pur sempre congregazioni femminili che, pur avendo tra i loro scopi l'istruzione, seguivano la vita comune secondo i principi della religione cattolica.

Nella seconda metà del secolo XVIII i Conservatori furono rivendicati dall'autorità governativa alla laicalità. Ciò avvenne, in particolare, col *Motu proprio* del Granduca Pietro Leopoldo I di Toscana 21 marzo 1785 e col successivo «Regolamento generale per i nuovi Conservatori». Ispirandosi ai principi giurisdizionalistici, Pietro Leopoldo arrogò allo Stato il diritto di regolare con proprie norme la costituzione e la vita dei Conservatori, e più generalmente delle corporazioni religiose, in quanto la loro attività era considerata d'interesse pubblico e quindi rilevante per lo Stato. Col predetto *Motu proprio*, i Conservatori acquistarono un carattere interamente laicale, mantenendo la loro dipendenza dall'autorità ec-

clesiastica solo per quanto riguardava l'elezione del confessore, la chiesa e le funzioni sacre; per tutto il resto, dipendevano interamente dello Stato.

La struttura giuridica dei Conservatori rimase, peraltro, quella di enti di natura collegiale. I conservatori erano, infatti, costituiti da corporazioni di donne che, pur non pronunciando i voti, vivevano in comunità legate da una regola comune e perseguendo uno scopo parimenti comune.

Soppressi nel periodo napoleonico, i Conservatori furono ricostituiti dal restaurato Governo granducale.

I Collegi di Maria della Sicilia ebbero origine analoga a quella dei Conservatori della Toscana: trattavasi anche in questo caso di enti di natura corporativa, sorti nei primi anni del secolo XVIII, costituiti da comunità di donne che si proponevano lo scopo dell'educazione e dell'istruzione delle fanciulle secondo i principi della religione cattolica. Detti enti vennero disciplinati, ai primi del secolo successivo, come «stabilimenti di beneficenza e di luoghi pii laicali» (Istruzioni 20 maggio 1820 del Regno delle Due Sicilie). Dopo la costituzione del Regno d'Italia, intervenne la legge 7 luglio 1866 n. 3036, la quale (articolo 1) sopprime, tra le altre corporazioni religiose, «i Conservatori e Ritiri» che importassero «vita comune» e avessero «carattere ecclesiastico». La legge fu interpretata nel senso che la vita comune dovesse ritenersi sussistente, per costituire motivo di soppressione dell'ente, quando i membri della corporazione pronunciavano i voti e che il carattere ecclesiastico fosse individuabile, per lo stesso scopo, soltanto quando la corporazione era costituita in congregazione religiosa canonicamente eretta. Ciò salvò la quasi generalità dei Conservatori e dei Collegi di Maria dalla soppressione, perché trattavasi per lo più di enti costituiti da corporazioni non erette canonicamente in congregazioni regolari e i cui membri (le cosiddette «oblato») non pronunciavano voti.

Con regio decreto 6 ottobre 1867 n. 1941, i conservatori e i ritiri (evidentemente quelli non soppressi ai sensi dell'articolo 1

della precedente legge n. 3036 del 1866), in quanto istituti di istruzione ed educazione, furono posti alle dipendenze del Ministero della pubblica istruzione.

Fu poi emanato il regio decreto 29 giugno 1883, n. 1514, il quale (articolo 1) dichiarò «tutti i collegi, conservatori, educandi e convitti femminili di natura laicale» - che in quanto tali erano sfuggiti alla soppressione - «non aventi qualità di opera pia o di privata istituzione... istituti pubblici educativi dipendenti dal ministero della pubblica istruzione».

Infine con regio decreto 23 dicembre 1929, n. 2392, sul riordinamento degli istituti pubblici di educazione femminili, fu ribadito (articolo 1) che i Conservatori della Toscana e i Collegi di Maria della Sicilia, che avessero carattere laicale e non fossero considerati istituzioni di assistenza e beneficenza, costituivano «istituti pubblici di educazione femminile», dipendenti dal Ministero dell'educazione nazionale (oggi Ministero della pubblica istruzione). Con regio decreto 1° ottobre 1931, n. 1312, furono poi dettate norme modificative, integrative ed interpretative del regio decreto n. 2392 del 1929 e furono individuati in cinque tabelle allegate gli istituti ricadenti nella disciplina del medesimo decreto e di quello precedente (i Conservatori della Toscana sono elencati nella tabella 2 e i Collegi di Maria della Sicilia nella tabella 3).

I Conservatori e i Collegi di Maria oggi esistenti vivono, dunque, nell'ordinamento della Repubblica come istituti pubblici di educazione femminile, dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione, disciplinati dalle norme dei regi decreti n. 2392 del 1929 e n. 1312 del 1931. Detti enti sono amministrati da un Consiglio di amministrazione di nomina governativa (articolo 4 del regio decreto n. 2392 del 1929) e possiedono uno statuto contenente le norme relative alla costituzione e al funzionamento del consiglio d'amministrazione, allo stato ed al trattamento economico e di quiescenza del personale, all'amministrazione del patrimonio, all'ordinamento dei convitti e delle scuole e all'attività in

genere dell'ente in rapporto al conseguimento dei suoi fini (articolo 3 del regio decreto n. 2392 del 1929). Al sostentamento degli istituti si provvede, oltre che con le rendite del patrimonio e le rette delle convittrici e delle alunne, a mezzo di contributi e sussidi dello Stato (articolo 10 del regio decreto n. 2392 del 1929), generalmente mai corrisposti.

Gli enti in esame sono divenuti anacronistici e non più rispondenti ai principi costituzionali dell'attuale ordinamento statale. Detti enti, invero, nati come corporazioni femminili di carattere più o meno ecclesiastico, sono il frutto di un intervento autoritativo dello Stato nella disciplina di queste corporazioni, intervento che è consistito nell'attribuire per legge ad esse natura ed in parte scopi diversi da quelli originari. A detti enti è stata infatti attribuita (per effetto ed ai sensi dei regi decreti n. 1514 del 1883, n. 2392 del 1929 e n. 1312 del 1931) la natura di organismi di carattere pubblico.

La pubblicizzazione dei Conservatori della Toscana e dei Collegi di Maria attuata con i decreti ricordati ha costituito una delle espressioni della tendenza dello Stato liberale alla assunzione nella disciplina del diritto pubblico della generalità degli enti e delle associazioni nate per iniziativa di privati ed espressive della autonomia degli stessi. Detti enti, peraltro, anche dopo la loro formale pubblicizzazione, hanno conservato i caratteri propri della organizzazione privata e hanno continuato ad essere amministrati - quanto meno di fatto - da privati.

Fra i fenomeni da iscriversi nella ricordata tendenza, quello che ha avuto una eco maggiore è forse rappresentato dalle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) per le quali vigeva, fino alla recente sentenza n. 396 del 1988 della Corte Costituzionale, il principio della generalizzata pubblicizzazione. Tale principio è venuto meno, come detto, a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 (cosiddetta legge Crispi) per contrasto con l'articolo 38, quinto comma, della

Costituzione, nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata.

I Conservatori della Toscana e i Collegi di Maria della Sicilia consistono, come precedentemente detto, sostanzialmente in corporazioni e congregazioni femminili di oblate (più raramente in origine monache) con carattere ecclesiastico più o meno marcato, sorte per iniziativa privata e, nella maggior parte dei casi per iniziativa delle oblate medesime, con lo scopo specifico di provvedere all'istruzione e alla educazione dei giovani. Tali caratteristiche non sono venute meno nonostante la formale caratterizzazione e qualificazione pubblicistica: le originarie corporazioni femminili hanno infatti continuato a perseguire lo scopo di educazione e istruzione per il quale erano state originariamente create ed hanno continuato di fatto ad essere amministrare e gestite dalle oblate, senza alcuna ingerenza, o comunque con influenza marginalissima dei pubblici poteri.

La configurazione giuridica dei Conservatori e dei Collegi di Maria, così come definita dai richiamati regi decreti del 1883, del 1929 e del 1931, costituisce un retaggio storico che si pone in evidente contrasto con i principi del pluralismo associativo e della libertà di insegnamento riconosciuti e garantiti dalla nostra Carta Costituzionale: in particolare con l'articolo 33 della Costituzione, il quale garantisce ad enti ed a privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione. Non può essere pertanto ulteriormente compressa l'aspirazione di queste associazioni e di questi organismi nati e sviluppatisi nell'ambito della autonomia privata di vedersi riconosciuta la loro originaria natura di soggetti privati.

È in atto, d'altra parte, una evidente inversione di tendenza nella recente legislazione, la quale sempre più spesso riconduce alla disciplina del diritto privato quei soggetti e quelle organizzazioni espressive del pluralismo sociale che erano state inserite nell'ordinamento amministrativo

sotto l'influenza di concezioni statalistiche dominanti in periodi ormai trascorsi. Può ormai parlarsi, anzi, ad avviso di autorevoli autori, della esistenza di un principio generale insito nell'ordinamento a favore della riconduzione all'ambito privato di quanto abbia mantenuto le sue originarie caratteristiche nonostante l'attribuzione della personalità giuridica pubblica.

Come esempio di tale tendenza possono essere ricordate la legge n. 222 del 1985 sul riconoscimento della personalità giuridica privata agli enti ecclesiastici in attuazione del nuovo Concordato, lo stesso decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che all'articolo 115 prevede la privatizzazione di enti nazionali a struttura associativa, il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613, di privatizzazione della Croce Rossa Italiana.

Nella stessa tendenza può essere ricondotta la travagliata vicenda delle Istituzioni pie di assistenza e beneficenza (IPAB), in merito alle quali la citata sentenza della Corte costituzionale ha confermato quell'indirizzo dottrinale ed anche legislativo (vedi articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna», in riferimento alla legge 22 luglio 1975 n. 382 e al Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; e la legge della Regione siciliana 9 maggio 1986, n. 22, recante «Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia») volto a consentire la privatizzazione di quegli istituti di assistenza e beneficenza la cui pubblicizzazione ha costituito una illegittima limitazione e compressione della libertà associativa nel campo della assistenza, libertà che è invece direttamente garantita dall'art. 38 della Costituzione.

Pare opportuno che, nella stessa ottica e alla luce degli stessi principi, si debba riconoscere anche ai Conservatori e ai Collegi di Maria la natura di persone giuridiche private, cioè l'originaria natura di tali organismi. A favore della privatizzazione dei Conservatori della Toscana e dei Collegi di Maria della Sicilia merita di essere ricordato che fra le istituzioni riconosciute dalla giurisprudenza come rientranti nella categoria delle IPAB sono stati in alcune occasioni collocati anche i Collegi di Maria ed altre istituzioni eventi come scopo precipuo l'istruzione e l'educazione.

Non vi è dubbio, d'altronde, che i Conservatori della Toscana e i Collegi di Maria della Sicilia perseguono fini non certo, per loro natura, esclusivi dei pubblici poteri, per la cui realizzazione sussistono altresì apposite strutture statali: il loro assoggettamento alla disciplina pubblicistica appare pertanto, anche sotto questo profilo, incongruo e inopportuno.

I Conservatori della Toscana e i Collegi di Maria della Sicilia, indicati nella tabella 2 e nella tabella 3 allegate al regio decreto 1 ottobre 1931, n. 1912, devono quindi continuare ad esistere come persone giuridiche private, ed il relativo riconoscimento può senz'altro avvenire per legge.

Per quel che concerne la disciplina giuridica del regime pensionistico e del trattamento di fine servizio si ritiene opportuno consentire ai dipendenti dei Conservatori della Toscana e dei Collegi di Maria, i quali continuano a prestare servizio presso i suddetti enti anche dopo che essi abbiano perduto, a seguito della entrata in vigore della nuova normativa, il carattere di istituzione pubblica, la possibilità di conservare il regime previsto per gli impiegati civili dell'amministrazione statale.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. I Conservatori della Toscana e i Collegi di Maria della, Sicilia, indicati nella tabella 2 e nella tabella 3 allegate al regio decreto 1 ottobre 1931 n. 1312, sono enti morali con personalità giuridica di diritto privato. Essi sono assoggettati alla disciplina propria delle persone giuridiche di diritto privato.

Art. 2.

1. I dipendenti dei Conservatori della Toscana e dei Collegi di Maria di cui all'articolo 1, i quali continuino a prestare servizio presso i suddetti enti dopo che essi abbiano perduto, a seguito della entrata in vigore della presente legge, il carattere di istituzione pubblica, hanno facoltà di conservare, a domanda, il regime pensionistico obbligatorio e il trattamento di fine servizio previsto per gli impiegati civili dell'amministrazione statale.

Art. 3.

1. È abrogata ogni disposizione incompatibile con le norme contenute nella presente legge.