

□
R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7310 del 2019, proposto dalla Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Tiziana Ciotola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via M. Colonna, n. 27;

contro

Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Cesare Massimo Bianca e dall'Avvocato Pietro Sirena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Cesare Massimo Bianca in Roma, via Po, n. 43;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Roma, in persona del Prefetto *pro tempore*, Commissario *ad acta* nominato dal Prefetto di Roma ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona della Sindaca *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giovanna Albanese e dall'Avvocato Massimiliano Sieni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Massimiliano Sieni in Roma, via IV Novembre, n. 119/A;

Roma Capitale, in persona della Sindaca *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Pier Ludovico Patriarca, domiciliataria *ex lege* in Roma, via Tempio di Giove, n. 21;

Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita, non costituito in giudizio;

Damiano Brozzini, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7423 del 2019, proposto dall'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Tommaso Di Nitto e dall'Avvocato Gianpaolo Ruggiero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Tommaso Di Nitto in Roma, via Antonio Gramsci, n. 24;

contro

Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Cesare Massimo Bianca, e dall'Avvocato Pietro Sirena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Cesare Massimo Bianca in Roma, via Po, n. 43;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Roma, in persona del Prefetto pro tempore, Commissario ad acta nominato dal Prefetto di Roma ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, tutti rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Roma Capitale, in persona della Sindaca pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Pier Ludovico Patriarca, domiciliatario ex lege in Roma, via Tempio di Giove, n. 21;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Tiziana Ciotola, domiciliataria ex lege in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona della Sindaca pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giovanna Albanese e dall'Avvocato Massimiliano Sieni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Massimiliano Sieni in Roma, via IV Novembre, n. 119/A;

Damiano Brozzini, non costituito in giudizio;

Roberta Ciocca, non costituita in giudizio;

Luca Pizza, non costituito in giudizio;

Rodolfo Sordoni, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7493 del 2019, proposto da Roma Capitale, in persona della Sindaca pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Pier Ludovico Patriarca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Pier Ludovico Patriarca in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

contro

Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Cesare Massimo Bianca e dall'Avvocato Pietro Sirena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Cesare Massimo Bianca in Roma, via Po, n. 43;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma, in persona del Prefetto pro tempore, Commissario ad acta nominato dal Prefetto di Roma ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, tutti rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Tiziana Ciotola, domiciliataria ex lege in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27;

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona della Sindaca pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giovanna Albanese e dall'Avvocato Massimiliano Sieni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Massimiliano Sieni in Roma, via IV Novembre, n. 119/A;

Istituto di Pubblica Assistenza e Beneficenza Santa Margherita, non costituito in giudizio;

Damiano Brozzini, non costituito in giudizio;

Roberta Ciocca, non costituita in giudizio;

Luca Pizza, non costituito in giudizio;

Rodolfo Sordoni, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7578 del 2019, proposto dalla Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona della Sindaca pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Giovanna Albanese e dall'Avvocato Massimiliano Sieni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Massimiliano Sieni in Roma, via IV Novembre, n. 119/A;

contro

Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Cesare Massimo Bianca e dall'Avvocato Pietro Sirena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Cesare Massimo Bianca in Roma, via Po, n. 43;

Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Roma, Commissario ad acta nominato dal Prefetto di Roma ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Tiziana Ciotola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via M. Colonna, n. 27;

Roma Capitale, in persona della Sindaca pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Pier Ludovico Patriarca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Pier Ludovico Patriarca in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

Damiano Brozzini, non costituito in giudizio;

Roberta Ciocca, non costituita in giudizio;

Luca Pizza, non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 7310 del 2019, quanto al ricorso n. 7423 del 2019, quanto al ricorso n. 7493 del 2019 e quanto al ricorso n. 7578 del 2019, tutti riuniti ai sensi dell'art. 96 c.p.a.:

della sentenza n. 7355 del 6 giugno 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, resa tra le parti, concernente

a) il decreto del 23 luglio 2018 adottato dal Commissario *ad acta*, Prefetto Riccardo Carpino, nominato dal Prefetto di Roma per gli adempimenti di cui all'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, ivi compresi i suoi allegati, trasmessi all'Istituto ricorrente con nota prot. n. 0281709 del 23 luglio 2018 ed avente ad oggetto l'accertamento dei requisiti per la trasformazione dell'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita in fondazione di diritto privato con riconoscimento della titolarità della rappresentanza e della gestione alla Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori;

b) il decreto del 28 settembre 2018 adottato dal Commissario *ad acta*, Prefetto Riccardo Carpino, nominato dal Prefetto di Roma per gli adempimenti di cui all'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, ivi compresi i suoi allegati, trasmesso all'Istituto ricorrente con nota prot. n. 0361808 del 1° ottobre 2018 ed avente ad oggetto l'approvazione dell'atto costitutivo e lo statuto della Fondazione presentato dalla Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori;

c) ogni atto a questi connesso e/o presupposto ed allo stato non conosciuto.

visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione nei rispettivi giudizi, qui riuniti, del Ministero dell'Interno, del dell'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e del Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, della Regione Lazio, di Città Metropolitana di Roma Capitale, di Roma Capitale nonché della Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2020 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi per la Regione Lazio l'Avvocato Tiziana Ciotola, per la Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori l'Avvocato Cesare Massimo Bianca, per la Città Metropolitana di Roma Capitale l'Avvocato Massimiliano Sieni, per Roma Capitale l'Avvocato Pier Ludovico Patriarca, per l'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita l'Avvocato Tommaso Di Nitto e per il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e il Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001 l'Avvocato dello Stato Wally Ferrante;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso iscritto al R.G. n. 11495/2018, l'Istituto Pubblico di Beneficenza e Assistenza Santa Margherita – di qui in avanti, per brevità, l'Istituto o l'IPAB – ha impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, il decreto del 23 luglio 2018 con cui il Commissario *ad acta* nominato dal Prefetto di Roma per gli adempimenti di cui all'art. 16 del d. lgs.

n. 207 del 2001 – di qui in avanti, per brevità, il Commissario – ha accertato la sussistenza dei requisiti per la trasformazione dell'Istituto, odierno appellante, in fondazione di diritto privato, con il riconoscimento della titolarità della rappresentanza e della gestione alla Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, ed il successivo decreto del 28 settembre 2018 avente ad oggetto l'approvazione dell'atto costitutivo e lo statuto della Fondazione presentato dalla Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori.

1.1. L'Istituto è una Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza (IPAB) costituita a seguito della trasformazione disposta per effetto della legge del 17 luglio 1890, n. 6972, (c.c. legge Crispi) e persegue lo scopo di accogliere, mantenere ed assistere persone anziane anche tramite la gestione di una casa di riposo; è titolare di immobili, alcuni dei quali adibiti proprio alla gestione della casa di riposo, ed è oggi gestito da un Commissario straordinario nominato dalla Regione Lazio, in attesa della ricostituzione del consiglio di amministrazione.

1.2. L'ente è stato fondato nel 1879 dal frate Aniello Maresca da Sorrento, in religione Padre Simpliciano della Natività, con la denominazione di "*Ospizio di Santa Margherita*", e alcuni anni dopo la sua fondazione, su istanza del proprio fondatore, è stato istituito come ente morale, con R.D. del 1° febbraio 1885, che ne ha approvato lo statuto.

1.3. Tale statuto ha subito nel corso del tempo una serie di modifiche, la prima delle quali risale al 1908 fino all'ultima, avvenuta nel 1998.

1.4. Con il proprio testamento Padre Simpliciano ha poi dettato alcune disposizioni sull'Istituto stesso, prevedendo, tra l'altro, che le Suore Terziarie Francescane dette "*Margheritine*", il cui ordine è stato istituito il 21 febbraio 1886 e che nel 1903 ha cambiato denominazione assumendo quella di "*Congregazione Suore Francescane dei Sacri Cuori*" – di qui in avanti, per brevità, la Congregazione – fossero le sole direttrici e istitutrici dell'Ospizio.

1.5. In seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 396 del 1988, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890 n. 6972, «*nella parte in cui non prevedeva che le IPAB regionali ed infra-regionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata*», è stato emanato il d.P.C.M. 16 febbraio 1990, con il quale sono dettate direttive alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato.

1.6. Il decreto prescrive, per quelle istituzioni che intendono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, l'obbligo di presentare un'apposita istanza, da valutare sulla base di indici sintomatici, pure previsti dal medesimo decreto: in particolare, secondo l'articolo 3 del predetto d.P.C.M., «*sono riconosciute di natura privata quelle istituzioni che continuino 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*».

1.7. I successivi articoli 4, 5 e 6 individuano i requisiti concorrenti (e non dunque alternativi) che le istituzioni istanti devono possedere per il riconoscimento rispettivamente del carattere associativo (art. 4), della natura di istituzione promossa ed amministrata da privati (art. 5) e della finalità religiosa (art. 6).

2. Al predetto D.P.C.M. ha fatto seguito la legge 8 novembre 2000, n. 328 ed il d. lgs. 4 maggio

2001, n. 207, il quale contiene norme in materia di *“Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell’art. 10 della legge 8 novembre 2000 n. 328”*.

2.1. Con i suddetti atti normativi l’antica legge n. 6972/1890 è stata abrogata.

2.2. L’art. 5 del d.lgs. n. 207 del 2001 prevede la trasformazione delle IPAB in aziende di servizi alla persona (con personalità di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica), escludendo da tale obbligo quelle istituzioni per le quali le Regioni riconoscano il possesso di quelle caratteristiche previste dall’art. 3 del d.P.C.M. sopra citato e cioè, come detto, alternativamente:

a) il carattere associativo;

b) il carattere di istituzione promossa ed amministrata da privati;

c) l’ispirazione religiosa per le quali è prevista.

2.3. Per gli enti aventi, viceversa, i caratteri individuati dall’art. 3 del d.P.C.M., l’art.16 dello stesso d. lgs. n. 207 del 2001 prevede la possibilità di trasformarsi in associazioni o fondazioni di diritto privato, come tali disciplinate dal codice civile.

2.4. La disposizione stabilisce, altresì, un termine di due anni dall’entrata in vigore della stessa per la trasformazione in enti di diritto privato, prevedendo che, decorso inutilmente il predetto termine *«le Regioni nominano un commissario che provvede alla trasformazione»* ed ancora che, ove fosse decorso anche l’ulteriore termine di sei mesi senza che le Regioni avessero provveduto alla nomina del commissario, *«essa è effettuata dal prefetto del luogo in cui l’istituzione ha la sede legale»*.

3. Con l’istanza, presentata in data 4 aprile 2016, la Congregazione ha chiesto al Prefetto per la Provincia di Roma, ai sensi dell’articolo 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, di *«voler disporre la trasformazione dell’IPAB Santa Margherita in Roma in fondazione di diritto privato con titolarità di rappresentanza e gestione in capo alla Congregazione Suore Francescane dei sacri Cuori»*.

3.1. Nell’inerzia dell’amministrazione, la Congregazione ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, chiedendo l’accertamento e la declaratoria della sussistenza dei requisiti di legge per la trasformazione dell’IPAB in fondazione di diritto privato con titolarità di rappresentanza e gestione in capo alla Congregazione, e del correlato obbligo del Prefetto di provvedere sull’istanza e, per l’effetto, di disporre la trasformazione dell’IPAB in fondazione di diritto privato.

3.2. Con la sentenza del n. 4305 del 6 aprile 2017, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha accolto il ricorso proposto ai sensi dell’art. 31 c.p.a., dichiarando l’obbligo della Prefettura, previsto dall’art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, di Roma di portare a termine il procedimento avviato con l’istanza avente ad oggetto la trasformazione dell’IPAB in fondazione di diritto privato, ma respingendo nel contempo la domanda di accertamento della fondatezza della istanza e, dunque, l’accertamento della ricorrenza dei presupposti per la trasformazione dell’ente in fondazione di diritto privato, residuando in capo alla pubblica amministrazione procedente ampi margini di discrezionalità in ordine all’esame nel merito dell’istanza.

3.3. A seguito dell’appello proposto dalla Prefettura di Roma, questo Consiglio di Stato, con la decisione n. 745 del 5 febbraio 2018, ha confermato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, poiché ha ritenuto sussistente l’obbligo dell’amministrazione di

pronunciarsi in merito all'istanza della Congregazione circa la trasformazione in fondazione di diritto privato e ha ribadito che l'attività richiesta alla Prefettura in ordine alla sussistenza dei presupposti per la trasformazione in ente di diritto privato aveva natura ampiamente discrezionale.

3.4. In ottemperanza a queste pronunce, il Prefetto per la Provincia di Roma ha nominato un commissario *ad acta* con l'incarico di valutare la sussistenza dei presupposti per la trasformazione dell'IPAB in ente di diritto privato e il Commissario ha concluso in senso affermativo, ritenendo meritevole di accoglimento la domanda della Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori circa la depubblicizzazione dell'IPAB Santa Margherita.

3.5. Ciò sia sulla base dell'ispirazione religiosa di cui all'art. 3, lett. c), del richiamato d.P.C.M. sia per la sussistenza di entrambi gli elementi richiesti dall'art. 6 del d.P.C.M. per individuare il requisito dell'ispirazione religiosa (attività istituzionale che persegue indirizzi religiosi o comunque inquadri l'opera di beneficenza nell'ambito di una più generale finalità religiosa; collegamento dell'istituzione ad una confessione religiosa realizzato per il tramite della designazione, prevista da disposizione 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).

3.6. Con il decreto del 23 luglio 2018 il Commissario *ad acta* ha quindi concluso nel senso che l'IPAB Santa Margherita «è in possesso dei requisiti per la trasformazione in fondazione di diritto privato con titolarità di rappresentanza e di gestione in capo alla Congregazione Suore Francescane dei Sacri Cuori», sospendendo la trasformazione «fino alla data di effettivo riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato ai sensi del DPR n. 361 del 10 febbraio 2000» e chiedendo poi alla Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori di produrre una bozza aggiornata dell'atto costitutivo e dello statuto con alcune modifiche indicate nella relazione.

3.7. Con il decreto del 28 settembre 2018, trasmesso all'IPAB il 1° ottobre 2018, il Commissario *ad acta* ha da ultimo approvato lo statuto e l'atto costitutivo della fondazione di diritto privato da istituire per effetto della trasformazione dell'Istituto Santa Margherita, avendo la Congregazione delle Suore Francescane apportato le modifiche richieste con la relazione allegata al decreto commissariale del 23 luglio 2018.

4. A sostegno del ricorso proposto in primo grado, avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, l'IPAB ha proposto le seguenti censure.

4.1. Con un primo motivo sono stati dedotti in prime cure la violazione e la falsa applicazione degli artt. 5 e 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, la violazione e la falsa applicazione del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, l'eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per la carenza di istruttoria, il travisamento dei fatti, lo sviamento della causa, la manifesta contraddittorietà, con riferimento all'accertamento dell'esistenza del requisito dell'"*ispirazione religiosa*" di cui all'art. 3 del d.P.C.M. del 22 febbraio 1990.

4.1.1. Il Commissario *ad acta* avrebbe ritenuto che l'IPAB persegue nella sua attività istituzionale indirizzi religiosi e che la sua attività si possa comunque inquadrare nell'ambito di una più generale finalità religiosa sulla base del testamento del 1898 del fondatore del Pio Ospizio Padre Sempliciano, dello statuto del 1895, dello statuto del 1908 e del regolamento organico del 1948, ma

non avrebbe verificato se tali richiami siano ancora attuali e, quindi, sufficienti a far ritenere accertata la continuità nel tempo del perseguimento di indirizzi religiosi e di una più generale finalità religiosa, nel rispetto dei principi posti dalla sentenza n. 396 del 1988 della Corte costituzionale, secondo la quale la trasformazione delle IPAB in persone giuridiche di diritto privato deve ritenersi consentita qualora dette istituzioni «*abbiano tutt'ora i requisiti di un'istituzione privata*».

4.1.2. L'Istituto in questione, invece, avrebbe perduto nel corso del tempo ogni finalità religiosa, come si evince già dallo statuto del 1908, che ha individuato lo scopo dell'Istituzione nel provvedere «*al ricovero, al mantenimento ed all'assistenza dei poveri di ambo i sessi, inabili al lavoro*» (art. 1), escludendo espressamente, all'art. 11, che potesse essere imposta ai ricoverati alcuna pratica religiosa.

4.1.3. Inoltre, per accertare la finalità religiosa sarebbe inconferente il riferimento al testamento di Padre Simpliciano, redatto nel 1898 e, quindi, dopo che nel 1885, su istanza dello stesso Padre Simpliciano, l'Istituto, al quale il fondatore aveva dichiarato di cedere la proprietà dello stabile in cui si svolgeva l'attività dell'Ospizio, era stato eretto in ente morale dotato di un proprio statuto.

4.1.4. Il testamento di Padre Simpliciano non potrebbe quindi costituire la tavola di fondazione dell'Istituto, che dev'essere rinvenuta nello statuto del 1885.

4.1.5. Secondo l'IPAB, che ha ribadito le proprie tesi anche nel ricorso in appello, se si esamina tale statuto nessuna chiara finalità religiosa può dirsi sussistente, in quanto, secondo l'art. 1 dello statuto, l'ente ha lo scopo «*di riabilitare alla vita sociale e cristiana quelle giovani donne [...] le quali mostrano la volontà di abbandonare la vita cattiva [...] e d'impedire che tante infelici giovinette si prostituiscano [...]*» e non si tratterebbe, pertanto, di rieducazione religiosa, ma del reinserimento sociale delle donne di malaffare attraverso un percorso di riavvicinamento al lavoro e ai valori della cristianità intesi come principali valori di riferimento dell'epoca.

4.1.6. Né in tal senso rileverebbe, a differenza di quanto affermato nel provvedimento commissariale impugnato, la composizione del consiglio di amministrazione, regolata dall'articolo XIX dello statuto stesso.

4.1.8. La norma non prevede, infatti, che il Presidente e il Vice Presidente fossero scelti «*dall'“opera pia” – rectius: Ospizio S. Margherita – nel proprio seno*» mentre i restanti dal Prefetto, dal Consiglio comunale e da quello provinciale di Roma, ma, invece, che dei 5 consiglieri d'amministrazione «*tre sono nominati dal Prefetto, uno dal Consiglio Provinciale e uno dal Consiglio Comunale di Roma*» e che «*il Presidente e il Vice Presidente sono scelti dal Consiglio di amministrazione della Opera Pia nel proprio seno*», ossia all'interno dello stesso Consiglio di amministrazione tutto formato da componenti di nomina pubblica e non certamente designati dall'Opera Pia.

4.1.9. Del pari inconferente sarebbe l'art. 37 del regolamento organico del 1948, che «*disciplina l'assistenza religiosa prevedendo che il servizio religioso è affidato ad un cappellano nominato dal Consiglio di amministrazione su designazione del Cardinale vicario che ha l'obbligo di provvedere alla assistenza religiosa e morale dei ricoverati e di esercitare le funzioni inerenti al suo ministero nell'annessa Chiesa di S. Balbina*».

4.1.10. La presenza di un sacerdote che esercita le proprie funzioni sarebbe, infatti, un fatto comune a qualsiasi ospedale o a qualsiasi casa di riposo e, quindi, non dimostrerebbe «*un*

atteggiarsi dell'attività istituzionale dell'Istituto S. Margherita ispirata alla realizzazione di una più generale finalità religiosa».

4.1.11. Inoltre, secondo l'IPAB, la previsione contenuta nel regolamento organico del 1948 non sarebbe più vigente da decenni in quanto superata da atti successivi.

4.2. Con un secondo motivo sono stati dedotti in prime cure la violazione e la falsa applicazione degli artt. 5 e 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, la violazione e falsa applicazione del d.P.C.M. 16 febbraio 1990, l'eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per la carenza di istruttoria, il travisamento dei fatti, lo sviamento della causa, la manifesta contraddittorietà.

4.2.1. Nel caso di specie difetterebbe, poi, anche il requisito di cui alla lett. b) dell'art. 6 del d.P.C.M. del 1990 e, cioè, il « *collegamento dell'istituzione ad una confessione religiosa*», integrato o « *per il tramite della designazione, prevista da disposizioni statutarie, di ministri del culto, di appartenenti ad istituti religiosi, di rappresentanti di attività religiose*» ovvero « *attraverso la collaborazione di personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio*».

4.2.2. Secondo il Commissario *ad acta*, infatti, tale requisito risulterebbe soddisfatto tenuto conto della designazione delle Suore Margheritine come direttrici ed istitutrici dell'ospizio e della stipula, da parte dell'Istituto, di due convenzioni con ordini religiosi.

4.2.3. Di contro il primo parametro indicato dall'art. 6 lett. b) sarebbe inesistente, atteso che sin dallo statuto del 1908 l'Istituzione è retta da un Consiglio di amministrazione composto di cinque membri, tre sono nominati dal prefetto, uno dal consiglio provinciale ed uno dal consiglio comunale di Roma.

4.2.4. Inoltre l'art. 34 dello statuto affidava la direzione del Pio Istituto alla Congregazione delle Figlie Povere di S. Pietro D'alcantara, tuttora esistente e diversa da quella delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, istituita solo nel 1886 sotto l'originaria denominazione di Suore Margheritine e, dunque, inesistente al momento della istituzione dell'ente morale.

4.2.5. Sarebbe poi inconferente la circostanza, addotta nella relazione, della stipulazione da parte dell'Istituto ricorrente di due convenzioni con due congregazioni religiose, essendo tale scelta collegata a un processo di valutazione comparativa, che ha anche riguardato l'aspetto economico, tenuto conto della natura onerosa delle prestazioni, senza considerare, peraltro, che la durata delle convenzioni è di un anno, anche se rinnovabile.

4.3. Con un terzo motivo l'IPAB ha dedotto in prime cure l'eccesso di potere per il difetto d'istruttoria, per il difetto di motivazione e per il difetto dei presupposti, nella parte in cui è stata attribuita alla Congregazione, odierna appellata, la titolarità di rappresentanza e gestione dell'Istituto, non essendo stato effettuato alcun accertamento in ordine all'esistenza in capo alla Congregazione di una situazione giuridica idonea a giustificare il conferimento della titolarità di rappresentanza e di gestione dell'Istituto, che produce l'effetto di trasferire in capo alla Congregazione la gestione di un ingente patrimonio immobiliare, formatosi senza che la Congregazione abbia avuto alcun rilievo specifico e, in gran parte, proveniente dal lascito derivante dal testamento di Arturo Virginio Bianchi che, nel 1970, epoca in cui non era certamente nemmeno ipotizzabile l'esistenza di una finalità religiosa nell'attività della IPAB, ha lasciato all'Istituto la nuda proprietà di tutti i suoi beni immobili.

4.4. Con un quarto motivo l'IPAB ricorrente ha dedotto la violazione del principio del giusto

procedimento, non essendo stata consentita la partecipazione al procedimento di tutti i soggetti pubblici e privati qualificabili alla stregua di controinteressati procedurali.

4.5. Infine, con un sesto motivo, l'Istituto ha dedotto in prime cure avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, l'illegittimità, per invalidità derivata, del decreto del Commissario *ad acta* del 28 settembre 2018, che ha ad oggetto l'approvazione dello statuto e dell'atto costitutivo della fondazione nascente per effetto della trasformazione dell'IPAB.

4.6. Si sono costituite nel primo grado del giudizio, resistendo al ricorso, la Congregazione, che ha eccepito l'inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione del Commissario straordinario dell'IPAB, e il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e si sono costituiti, altresì, la Regione Lazio, la Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale, e gli intervenuti *ad adiuvandum* Damiano Brozzini, Rodolfo Sordoni, Luca Pizza e Roberta Ciocca, che hanno invece chiesto l'accoglimento del ricorso.

5. Con il ricorso iscritto al R.G. n. 12092/2018, la Regione Lazio ha impugnato avanti al medesimo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, gli stessi provvedimenti, deducendo i seguenti vizi:

1) la violazione e la falsa applicazione degli artt. 5 e 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, la violazione e la falsa applicazione del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, l'eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per la carenza di istruttoria, il travisamento dei fatti, lo sviamento della causa, la manifesta contraddittorietà, con riferimento all'accertamento dell'esistenza del requisito dell'*"ispirazione religiosa"* di cui all'art. 3 del D.P.C.M. del 22 febbraio 1990;

2) la violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, la violazione e la falsa applicazione del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, l'eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per carenza di istruttoria, il travisamento dei fatti, lo sviamento della causa, la manifesta contraddittorietà;

3) la violazione degli artt. 7 e ss. della l. n. 241 del 1990.

5.1. Si sono costituiti nel primo grado del giudizio la Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale, Damiano Brozzini, Roberta Ciocca, Luca Pizza e Rodolfo Sordoni aderendo alle conclusioni di cui al ricorso, mentre il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e la Congregazione hanno resistito al ricorso.

6. Con il ricorso iscritto al R.G. n. 12141/2018, la Città Metropolitana di Roma Capitale ha impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, i due decreti prefettizi citati, deducendo le seguenti censure:

1) la violazione degli artt. 7 e 8 della l. n. 241 del 1990, dell'art. 9 della l. n. 6972 del 1890, dell'art. 5 del d. lgs. n. 328 del 2001, l'omessa comunicazione di avvio del procedimento e l'illegittima trattazione del procedimento di valutazione senza la partecipazione di tutti gli interessati, la violazione di legge (art. 7 della l. n. 241 del 1990) e l'eccesso di potere per la mancanza di completo contraddittorio;

2) la violazione e la falsa applicazione del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990 per l'erroneo/illegittimo accertamento dei requisiti di trasformazione, l'astrattezza formale della valutazione correlata al difetto di concreta istruttoria con i contributi partecipativi necessari, l'eccesso di potere per carenza di istruttoria, il difetto dei presupposti, il travisamento dei fatti, la manifesta illogicità e

contraddittorietà, nonché l'illegittimità derivata del provvedimento del 28 settembre 2018.

6.1. Si sono costituiti in giudizio Roma Capitale, la Regione Lazio, Damiano Brozzini, Roberta Ciocca, Luca Pizza e Rodolfo Sordoni, aderendo alle conclusioni del ricorso, mentre il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e la Congregazione ne hanno chiesto il rigetto.

7. Con il ricorso iscritto al R.G. n. 12226/2018, Roma Capitale ha impugnato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, gli stessi decreti commissariali, sopra indicati deducendo:

1) la violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, la violazione e la falsa applicazione del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, l'eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per la carenza di istruttoria, il travisamento dei fatti, lo sviamento della causa e la manifesta contraddittorietà;

2) la violazione e la falsa applicazione degli artt. 5 e 16 del d. lgs. n. 207 del 2001, la violazione e la falsa applicazione del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, l'eccesso di potere sotto tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per la carenza di istruttoria, il travisamento dei fatti, lo sviamento della causa, la manifesta contraddittorietà;

3) l'eccesso di potere per difetto d'istruttoria, per il difetto di motivazione e per il difetto dei presupposti, nella parte in cui viene attribuita alla Congregazione la titolarità di rappresentanza e gestione dell'Istituto;

4) la violazione del principio del giusto procedimento, non essendo stata consentita la partecipazione al procedimento;

5) l'illegittimità, per invalidità derivata, del decreto del Commissario *ad acta* del 28 settembre 2018, che ha ad oggetto l'approvazione dello statuto e dell'atto costitutivo della fondazione nascente per effetto della trasformazione dell'IPAB.

7.1. Si sono costituiti il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e la Congregazione, per resistere al ricorso, mentre la Regione Lazio, la Città Metropolitana di Roma Capitale, Damiano Brozzini, Rodolfo Sordoni, Roberto Ciocca e Luca Pizza hanno aderito alle conclusioni della ricorrente.

8. Infine, con il ricorso iscritto al R.G. n. 12014/2018 i medesimi decreti sono stati impugnati sempre avanti allo stesso Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, da Damiano Brozzini, Roberta Ciocca, Luca Pizza e Rodolfo Sordoni, dipendenti in regime di diritto pubblico, con applicazione del CCNL Regioni ed Autonomie locali, dell'IPAB, interessati a non veder modificare *in peius* le condizioni di lavoro e il regime di stabilità del relativo contratto.

8.1. A sostegno del ricorso in prime cure essi hanno formulato le seguenti censure:

1) la violazione e falsa applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6972, del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, del d. lgs. n. 207 del 2001, della L.R. n. 11 del 2016, del d.P.R. n. 616 del 1977 e del d.P.C.M. del 21 dicembre 1978, l'eccesso di potere per il difetto di motivazione e di istruttoria, l'illogicità, la contraddittorietà e il difetto di proporzionalità, l'irragionevolezza, il travisamento di atti e fatti, lo sviamento, la manifesta ingiustizia, non avendo il Commissario prefettizio accertato la sussistenza allo stato attuale dei requisiti per la trasformazione dell'ente ed avendo lo stesso erroneamente fondato l'accertamento dell'ispirazione religiosa dell'Istituto sul testamento di Padre

Simpliciano, anziché sullo Statuto del 1885 e su quello del 1908, anche con riferimento alla composizione del consiglio di amministrazione;

2) la violazione e la falsa applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6972, del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, del d.lgs. n. 207 del 2001, della L.R. n. 11 del 2016, del d.P.R. n. 616 del 1977 e del d.P.C.M. del 21 dicembre 1978 sotto un ulteriore e autonomo profilo, l'eccesso di potere per il difetto di motivazione e di istruttoria, l'illogicità, la contraddittorietà e il difetto di proporzionalità, l'irragionevolezza, il travisamento di atti e fatti, lo sviamento, la manifesta ingiustizia sotto un ulteriore e autonomo profilo, con riferimento al trasferimento alla Congregazione della titolarità e rappresentanza dell'Istituto, in quanto tale determinazione non rientrava tra i compiti del Commissario, così come accertati dalle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, e di questo Consiglio di Stato sull'obbligo di concludere il procedimento attivato per la trasformazione dell'IPAB in fondazione di diritto privato, né è stata sorretta da adeguata istruttoria e motivazione;

3) la violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della l. n. 241 del 1990, la violazione del principio del giusto procedimento, l'eccesso di potere per il difetto di motivazione e di istruttoria, l'illogicità, la contraddittorietà e il difetto di proporzionalità, l'irragionevolezza, il travisamento di atti e fatti, lo sviamento, la manifesta ingiustizia sotto un ulteriore e autonomo profilo, non essendo stata consentita la partecipazione al procedimento degli enti controinteressati (Regione Lazio, Roma Capitale e Città Metropolitana di Roma Capitale), titolari del potere di nomina dei consiglieri di amministrazione dell'ente.

8.3. Si sono costituiti nel primo grado giudizio la Regione Lazio, Roma Capitale, la Città Metropolitana di Roma Capitale, chiedendo l'accoglimento del ricorso, mentre il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e la Congregazione ne hanno chiesto il rigetto.

9. I cinque ricorsi, così proposti, sono stati trattenuti in decisione dal primo giudice all'udienza pubblica del 9 aprile 2019.

10. Infine, con la sentenza n. 7355 del 6 giugno 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, dopo avere riunito i cinque ricorsi rispettivamente iscritti al R.G. n. 11495/2018, al R.G. n. 12104/2018, al R.G. n. 12092/2018, al R.G. n. 12141/2018 e al R.G. n. 12226/2018, li ha respinti tutti e ha compensato integralmente tra le parti le spese di lite.

11. Avverso tale sentenza ha proposto appello avanti a questo Consiglio di Stato la Regione Lazio, con ricorso iscritto al R.G. n. 7310/2019, e nell'articolare tre motivi di censura che di seguito saranno esaminati, ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma.

11.1. Si sono costituiti il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e il Commissario nonché la Congregazione per chiedere la reiezione dell'appello, mentre la Città Metropolitana di Roma Capitale e Roma Capitale, pure costituitisi, ne hanno chiesto l'accoglimento.

11.2. Avverso la sentenza ha pure proposto avanti a questo Consiglio di Stato l'Istituto, con un separato ricorso iscritto al R.G. n. 7423/2019, e nell'articolare cinque motivi di censura che di seguito saranno esaminati, ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma.

11.3. Si sono costituiti il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma

e il Commissario nonché la Congregazione per chiedere la reiezione dell'appello, mentre la Città Metropolitana di Roma Capitale e Roma Capitale, pure costituitisi, ne hanno chiesto l'accoglimento.

11.4. Avverso la sentenza ha pure proposto avanti a questo Consiglio di Stato Roma Capitale, con un ulteriore distinto ricorso iscritto al R.G. n. 7493/2019, e nell'articolare cinque motivi di censura che di seguito saranno esaminati, ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma.

11.5. Si sono costituiti il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e il Commissario nonché la Congregazione per chiedere la reiezione dell'appello, mentre la Regione Lazio e la Città Metropolitana di Roma Capitale, pure costituitisi, ne hanno chiesto l'accoglimento.

11.6. Avverso la sentenza ha pure proposto avanti a questo Consiglio di Stato Città Metropolitana di Roma Capitale, con un ulteriore distinto ricorso iscritto al R.G. n. 7578/2019, e nell'articolare cinque motivi di censura che di seguito saranno esaminati, ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma.

11.7. Si sono costituiti il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Roma e il Commissario nonché la Congregazione per chiedere la reiezione dell'appello, mentre la Regione Lazio e Roma Capitale, pure costituitisi, ne hanno chiesto l'accoglimento.

11.8. Nella camera di consiglio del 10 ottobre 2019, fissata per l'esame delle domande sospensive proposte dalle quattro parti appellanti, il Collegio, sul consenso di tutti i difensori, ritenuto di dovere decidere la controversia con sollecitudine nel merito, ne ha rinviato la trattazione all'udienza pubblica del 23 gennaio 2020.

11.9. Infine, nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2020, il Collegio, dopo avere sentito i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

12. Preliminarmente, ai sensi dell'art. 96 c.p.a., deve essere disposta la riunione dei quattro appelli in quanto proposti contro la stessa sentenza n. 7355 del 6 giugno 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

13. Gli appelli, ciò premesso, sono tutti infondati.

13.1. È controversa nel presente giudizio la trasformazione dell'IPAB in fondazione di diritto privato, disposta dal Commissario *ad acta* prefettizio dopo la sentenza n. 745 del 5 febbraio 2018 di questo Consiglio di Stato, che ha accertato l'obbligo di provvedere in ordine all'istanza proposta dalla Congregazione, odierna appellata, ai sensi dell'art. 16, comma 2, del d. lgs. n. 207 del 2001, che detta disposizioni sul riordino del sistema delle IPAB nel nostro ordinamento.

14. Possono essere unitariamente esaminate, anzitutto, le censure con le quali la Regione Lazio (pp. 6-14 del ricorso), l'IPAB (pp. 10-17 del ricorso), Roma Capitale (pp. 11-22 del ricorso) e Città Metropolitana di Roma Capitale (pp. 15-18 del ricorso) lamentano che il primo giudice avrebbe erroneamente ritenuto, in violazione dell'art. 1, commi 3, lett. c), e 6, lett. a), del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, che l'Istituto abbia avuto e mantenga tuttora una fondamentale ispirazione religiosa, presupposto necessario affinché si possa procedere alla trasformazione dell'IPAB nel caso di specie.

14.1. Le censure sono prive di fondamento.

14.2. Il primo giudice non ha ravvisato, invero, alcuna differenza di rilievo tra lo scopo, come

riportato dal Commissario *ad acta*, di «*riabilitare alla vita religiosa e cristiana*», e quello di «*riabilitare alla vita sociale e cristiana*» nella dizione dello Statuto del 1885, essendo, di contro, evidente che la finalità di riabilitazione risulta, in ogni caso, connotata dall'impronta religiosa e spirituale come elemento caratterizzante imprescindibile dell'attività dell'Istituto.

14.3. Sotto tale profilo, pertanto, le considerazioni espresse nella relazione del Commissario *ad acta* si rivelerebbero, secondo la sentenza impugnata, del tutto aderenti a quanto emerge dall'esame degli atti fondativi.

14.4. Peraltro, anche la tesi dell'irrilevanza, a tal fine, del contenuto del testamento del 1898 si paleserebbe infondata, in quanto, pur tenendo conto della successione temporale che ha fatto sì che il testamento fosse intervenuto dopo il riconoscimento dell'ente e la destinazione ad esso dei beni del fondatore, le volontà di quest'ultimo assumono senz'altro rilievo al fine di ricostruire le finalità originarie della fondazione, anche considerato che il testamento ha avuto esecuzione da allora e non è stato mai successivamente contestato.

14.5. A ciò si aggiungerebbe che, come correttamente evidenziato dal Commissario a pag. 12 della relazione allegata al primo decreto, è la stessa disciplina in materia che impone di tener conto, nell'amministrazione delle vicende di enti quali quello in esame, del rispetto delle originarie finalità statutarie (art. 16 del d. lgs. n. 207 del 2001) e della coerenza con le tavole fondative e la volontà dei benefattori (art. 38, comma 4, della L.R. n. 11 del 2016).

14.6. Del pari infondata sarebbe, ad avviso del primo giudice, la doglianza incentrata, sempre nell'ambito delle censure qui in esame, sulla composizione del consiglio di amministrazione dell'Istituto, in quanto il Commissario avrebbe travisato quanto disposto dallo Statuto del 1908, ritenendo che il Presidente e il Vice Presidente del consiglio di amministrazione sarebbero dovuto essere scelti dall'Opera Pia, mentre, in realtà le due cariche avrebbero dovuto essere attribuite a due tra i componenti dell'organo, tutti di nomina pubblica.

14.7. La disposizione dello Statuto del 1908 prevedeva, infatti, che il Presidente e il Vice Presidente dell'Istituto fossero scelti dal consiglio di amministrazione dell'Opera Pia «*nel proprio seno*».

14.8. Orbene, anche interpretando la disposizione nel senso che le due cariche erano da attribuire a due membri dell'organo consiliare, comunque la circostanza non implicherebbe, *ex se*, l'esclusione dell'ispirazione religiosa dell'ente.

14.9. Come correttamente evidenziato dal Prefetto, infatti, richiamando la giurisprudenza della Cassazione in materia, il fatto che il consiglio di amministrazione sia designato da enti pubblici, circostanza non infrequente con riferimento a queste istituzioni di origine privata e ricondotte nel regime pubblicistico dalla citata legge Crispi, non impedisce che l'ente osservi e persegua una finalità religiosa.

14.10. Sempre secondo la sentenza impugnata tali disposizioni statutarie sarebbero state previste, infatti, in coerenza con il regime pubblicistico cui l'ente è stato assoggettato a partire dalla legge Crispi, e non possono essere intese, pertanto, come ostative al riconoscimento di una connotazione religiosa dello stesso ai fini della sua trasformazione, a sua volta espressamente prevista dagli interventi normativi successivi nel rispetto dei principi affermati dalla Corte costituzionale.

14.11. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha anche confutato

l'argomento, volto a smentire l'ispirazione religiosa dell'ente, secondo cui, sempre sulla base dello Statuto del 1908, era espressamente escluso che potesse essere imposta ai ricoverati alcuna pratica religiosa.

14.12. Il Commissario *ad acta* ha preso in esame tale disposizione, secondo la quale non poteva essere imposta nessuna pratica religiosa ai ricoverati che avrebbero potuto farsi assistere dal ministro di culto di appartenenza, rilevando, in modo convincente, che la stessa non poteva essere intesa quale elemento atto a smentire l'ispirazione religiosa dell'ente, essendo piuttosto preposta a tutelare la libertà di culto.

14.13. Né potrebbe sostenersi, come dedotto dai ricorrenti in prime cure, che la previsione della figura del cappellano all'interno dell'ente non assuma alcun rilievo rispetto alla questione controversa, poiché l'inserimento stabile, nell'organico dell'Istituto, di un cappellano per l'assistenza ai ricoverati e lo svolgimento regolare delle funzioni religiose corrisponde alla finalità di caratterizzare in tal modo l'attività assistenziale dell'ente, rimarcandone l'ispirazione religiosa.

14.14. A tale riguardo l'Istituto ricorrente ha poi dedotto che tale previsione, contenuta nello statuto del 1948, non sarebbe, a differenza di quanto ritenuto dal Commissario, più vigente.

14.15. In realtà le disposizioni sul personale non sono contenute nello statuto del 1948, ma nel Regolamento organico allegato allo stesso e tali disposizioni devono ritenersi attualmente vigenti, non essendo state sostituite da un nuovo regolamento al momento dell'approvazione dello statuto del 1997, tanto che quest'ultimo dispone espressamente che per tutto quanto non disciplinato troveranno applicazione le disposizioni legislative e regolamentari vigenti, ivi compreso, quindi, il regolamento allegato al precedente statuto.

14.17. Come evidenziato dalla Congregazione, la tabella organica annessa al regolamento citato prevede, oltre agli impiegati nel settore dell'amministrazione, un sanitario, sedici suore e un cappellano e sono poi previste espressamente le mansioni della Madre Superiora e delle suore.

14.18. Sulla base di tali considerazioni il primo giudice ha quindi concluso che l'accertamento operato dal Commissario *ad acta* con riferimento alla sussistenza dell'ispirazione religiosa dell'ente risulta coerente con gli elementi che emergono dagli atti prodotti e correttamente argomentato.

15. Le argomentazioni del primo giudice, così complessivamente riassunte, resistono alle censure qui in esame.

15.1. Gli appellanti sostengono che il primo giudice avrebbe confuso la riabilitazione alla vita religiosa e cristiana con la riabilitazione alla vita sociale e cristiana, prevista dall'art. 1 dello Statuto del 1885, senza considerare che l'art. 1 si prefiggeva lo scopo di «*riabilitare alla vita sociale e cristiana quelle giovani donne [...] le quali mostrano la volontà di abbandonare la vita cattiva [...] e d'impedire che tante infelici giovinette si prostituiscano*».

15.2. Altro sarebbe, essi deducono, la riabilitazione delle giovani donne traviate alla stregua della rieducazione alla vita religiosa e cristiana e altro, invece, la riabilitazione volta all'inserimento di una persona nella vita sociale, con il suo riavvicinamento ai valori della vita cristiana, oggetto dell'attività perseguita, più laicamente, dall'ente.

15.3. Un simile argomento, tuttavia, contrasta con la previsione dell'art. 1, comma 6, lett. a), del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, laddove questo espressamente prevede, tra i requisiti per la trasformazione delle istituzioni aventi finalità religiosa in enti di diritto privato, che l'attività

istituzionale «*persegua indirizzi religiosi o comunque inquadri l'opera di beneficenza e assistenza nell'ambito di una più generale finalità religiosa*».

15.4. Lo Statuto del 1885, anche se non persegue direttamente indirizzi religiosi, ha comunque inquadrato l'opera di beneficenza, inizialmente prevista in favore delle giovani emancipatesi dall'esercizio della prostituzione (e ora, come si dirà, in favore degli anziani disabili), nell'ambito di una rieducazione alla vita cristiana, con l'intenzione di riconvertirle ai valori del cristianesimo, perché l'endiadi «*vita sociale e cristiana*» non necessariamente implica la dedizione esclusiva alla vita religiosa (e/o l'ingresso in un ordine religioso), ma semplicemente la riconversione del soggetto ospitato e/o ricoverato, in base ad una volontaria adesione, ai principî della religione cattolica.

15.5. Se così è, e se questa è stata nel corso del tempo l'ispirazione di fondo impressa all'Istituto, non si vede come possa negarsi che l'opera di assistenza si inquadri nel più ampio e alto perseguimento di una finalità religiosa da parte di un ente che, nel mentre si propone l'obiettivo *materiale* di aiutare i più bisognosi o gli infermi, si prefigge nel contempo, e inscindibilmente, il fine *spirituale* di riavviarli anche ai valori della fede cristiana.

15.6. Negare o sminuire questa seconda, inequivocabile, concomitante finalità, come pretendono gli appellanti, significherebbe svalutare del tutto l'originaria, e mai rinnegata, "filosofia ispiratrice" impressa all'Istituto dal suo fondatore, non risultando invero che l'ente abbia mai perso nel tempo questa fondamentale impostazione, indipendentemente dal succedersi dei vari testamenti di Padre Simpliciano della Natività e delle modifiche statutarie.

15.7. Anche ove si volesse considerare infatti l'art. 2 dell'attuale Statuto, approvato con la delibera della Giunta Regionale dell'11 novembre 1997, secondo cui l'Istituto ha per scopo di «*accogliere, ricoverare, mantenere ed assistere persone anziane di ambo i sessi autosufficienti, le quali percepiscano la pensione di vecchiaia o l'assegno sociale, che siano incapaci di provvedere al mantenimento o siano privi di assistenza da parte dei congiunti che siano tenuti, per legge, all'obbligo di mantenimento*», non si giungerebbe a conclusione diversa, perché questo scopo, attualmente perseguito, non contrasta con la finalità religiosa, nel senso sopra precisato, mai rinnegata dall'Istituto nel corso del tempo, e mantenuta quale impronta caratterizzante della sua attività per l'espresso volere del suo fondatore, Padre Simpliciano della Natività.

15.8. Nemmeno gli odierni appellanti, si noti, hanno saputo affermare e comunque dimostrare che questa doppia "anima" dell'ente, nato per sovvenire alle necessità materiali e spirituali dei più bisognosi, sia venuta meno nel corso del tempo perché anche il solo sostenere il contrario implicherebbe tradire e smentire la sua *ratio essendi* fin dalla primigenia volontà fondativa.

16. Né in senso contrario giova opporre, come fa l'appellante IPAB (p. 12 del ricorso), che l'art. 11 dello Statuto del 1908, nel prevedere già al tempo che l'Istituto provvedesse, "laicamente", al ricovero e al mantenimento dei poveri di ambo i sessi inabili al lavoro (art. 1), escludesse espressamente, all'art. 11, che potesse essere imposta ai ricoverati alcuna pratica religiosa, in quanto un ente di ispirazione religiosa cristiana mai impone l'adesione al credo e alle sue pratiche ad un soggetto solo perché bisognoso, ma solo se sinceramente convinto della propria riabilitazione *anche* alla vita cristiana.

16.1. In questa prospettiva si colloca e si spiega anche la presenza di un cappellano, prevista stabilmente nell'organico dell'Istituto a far data dal regolamento del 1948, «*per l'assistenza ai*

ricoverati e lo svolgimento regolare delle funzioni religiose», che gli appellanti contestano essere indice significativo dell'elemento teleologico di cui all'art. 1, comma 6, lett. a), del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990.

16.2. Essi sostengono, infatti, che tutti gli ospedali pubblici e persino le forze armate prevedono la presenza di un cappellano, senza che per ciò possa affermarsi la natura religiosa dei relativi enti, ma si tratta di un argomento che prova troppo perché, mentre la presenza di un cappellano per detti enti è prevista dalla legge, nel caso di specie essa è invece prevista dal regolamento dell'ente proprio per fornire ai ricoverati l'assistenza religiosa, che consiste un *unicum* inscindibile e imprescindibile con l'assistenza materiale, sicché non avrebbe senso se l'ente non si proponesse quella riabilitazione anche cristiana che accompagna, inseparabilmente, quella sociale.

16.3. Negli ospedali e nelle altre istituzioni pubbliche è previsto l'ingresso di religiosi facoltizzati ad esercitare il loro ufficio, mentre il cappellano dell'Istituto non è una presenza occasionale, come ha ben rilevato anche la difesa della Congregazione appellata, ma una figura incardinata dallo Statuto in pianta stabile e insediata con l'espresso obbligo statutario di curare l'assistenza religiosa dei ricoverati e di svolgere la funzione religiosa dell'Istituto nell'annessa chiesa di Santa Balbina.

17. Quanto alla nomina dei componenti del consiglio di amministrazione, tutti di provenienza pubblica (tre nominati dal Prefetto, uno dalla Provincia di Roma e, ora, dalla Città Metropolitana di Roma Capitale e uno, infine, da Roma Capitale), bene ha rilevato il primo giudice – sulla scia di Cass., Sez. Un., 18 settembre 2002, n. 13666 – che nulla impedisce che, in relazione allo scopo assegnato all'ente dallo statuto, alle motivazioni che presiedettero alla sua costituzione, alla tradizione radicata nella coscienza della collettività interessata alla sua azione e alle concrete modalità con le quali viene perseguito il suo scopo, un organismo amministrativo non formato da religiosi, in quanto costituito solo da soggetti nominati da enti pubblici, obbedisca nelle sue determinazioni ad un indirizzo religioso, nel senso che si è appena precisato.

17.1. Proprio come nel caso esaminato dalla citata sentenza della Cass., Sez. Un., 18 settembre 2002, n. 13666, si deve dunque escludere *«l'attrazione nell'orbita delle organizzazioni rispetto alla cui azione la genericità del momento etico non consente l'emersione dalla specificità dell'elemento religioso»*.

17.2. Tale emersione specifica, nella costante volontà ribadita dal suo fondatore anche dopo l'erezione dell'Istituto in ente morale e per le modalità in cui si è manifestata (di cui ora meglio si dirà), ne ha costantemente caratterizzato l'impegno pratico e l'orientamento teleologico.

17.2. Ciò basta ad affermarne la natura religiosa, anche indipendentemente da ogni questione relativa al testamento olografo del 1898 di Padre Simpliciano, che non fa che ribadire l'ispirazione religiosa dell'ente nel senso che si è precisato.

18. Possono essere ora esaminate le censure proposte dalla Regione Lazio (pp. 14-18 del ricorso), dall'IPAB (pp. 17-19 del ricorso), da Roma Capitale (pp. 22-25 del ricorso) e da Città Metropolitana di Roma Capitale (pp. 19-22 del ricorso), con cui si contesta l'erroneità della sentenza impugnata nell'aver ritenuto esistente il collegamento con una confessione religiosa attraverso la collaborazione del personale religioso come modo qualificante di gestione del servizio ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b), del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990.

18.1. Il Commissario *ad acta* ha correttamente che l'attività di assistenza agli anziani ricoverati

nell'Istituto si svolge con il prevalente apporto di almeno 8 religiose, con un solo dipendente con la qualifica di operatore socio-sanitario, dando atto, come si legge nella sentenza impugnata, di avere acquisito dall'Istituto le due convenzioni attualmente in corso con gli ordini religiosi e, in particolare, con la Congregazione per la messa a disposizione di non meno di 4 religiose per «*l'aiuto all'ospite per il soddisfacimento di tutti i bisogni della persona*» e con la *Congregation famille des disciple du Christ*, con lo stesso scopo.

18.2. Secondo la sentenza impugnata non si potrebbe sostenere, come hanno eccepito i ricorrenti in prime cure, che l'opera delle religiose sia prestata nell'ambito della convenzione dietro corrispettivo e, quindi, non sia qualificata dall'ispirazione religiosa, in quanto entrambe le convenzioni specificano chiaramente, come riportato dalla Commissione *ad acta*, che la collaborazione è prestata *religionis causa*.

18.3. Gli appellanti contestano queste valutazioni e assumono che le suore che prestano l'attività lo fanno in virtù di due convenzioni (annuali) e che, quindi, vengono remunerate per il lavoro svolto, non *religionis causa*, mentre l'attività di assistenza viene svolta in realtà da una dotazione di otto unità, tutto personale laico, al quale si affiancano anche un medico, un infermiere, un fisioterapista, oltre agli addetti (otto) preposti alla preparazione e alla somministrazione del vitto, alle pulizie dell'istituto (quattro) e al servizio di lavanderia.

18.4. Anche queste censure, però, sono prive di fondamento, in quanto l'attività svolta dalle otto suore costituisce, per così dire, il cuore e il tratto saliente dell'opera attualmente svolta dall'Istituto, consistente nell'assistenza agli anziani ospiti, mentre le altre attività svolte dal personale laico, pur essenziali per la cura degli ospiti, hanno una funzione servente e ancillare rispetto a quella svolta dalle suore.

18.5. Non vi è dubbio che l'assistenza prestata dalle religiose, al di là del mero dato numerico rispetto al novero degli altri addetti, costituisce il tratto saliente e distintivo dell'opera assistenziale dell'Istituto e tale elemento deve essere ponderato, ai fini che qui rilevano, in senso *qualitativo* e non già *quantitativo*, non comprendendosi altrimenti perché, nonostante l'assunzione del personale laico così enfatizzato dagli appellanti, l'Istituto avrebbe dovuto avvertire l'esigenza di stipulare due convenzioni a titolo oneroso, con inutile aggravio di costi, per "assumere" otto suore nella gestione del delicato servizio di assistenza, materiale e morale, agli anziani disabili ospiti dell'Istituto.

18.6. È evidente, già sol per questo e al di là di ogni illazione sul carattere oneroso delle convenzioni, l'impronta religiosa dell'Istituto, nell'ottica di cui all'art. 1, comma 6, lett. b), del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990, non rilevando in senso contrario che la collaborazione con le due Congregazioni abbia carattere temporaneo e contingente, sulla base di due convenzioni annuali a titolo oneroso e rinnovabili.

18.7. Di qui l'infondatezza di tutte le censure proposte sul punto, seppure con diversità di accenti, dai quattro appellanti.

19. Anche le censure relative al difetto di legittimazione in capo alla Congregazione proposte rispettivamente dalla Regione Lazio (pp. 18-21 del ricorso), dall'IPAB (pp. 19-21 del ricorso) e da Roma Capitale (pp. 25-29 del ricorso) sono infondate.

19.1. La sentenza n. 745 del 5 febbraio 2018 di questo Consiglio di Stato, con l'efficacia del giudicato, ha già sancito la legittimazione della Congregazione ad ottenere la titolarità

dell'istituenda fondazione, in quanto costituisce circostanza pacifica che la Congregazione, prima per volontà del fondatore dell'Istituto nel testamento di Padre Simpliciano, laddove nel 1898 istituì le Suore Francescane dei Sacri Cuori come direttrici ed istitutrici dell'ente, e poi *de facto* nel corso degli anni, ha sempre gestito in modo *prevalente* e comunque *connotante* l'attività di assistenza materiale e morale ai bisognosi ed è l'unica ad avere quindi titolo, per l'ispirazione religiosa che contraddistingue, nei sensi sopra chiariti, l'attività dell'Istituto, a poter vantare, ed ottenere, la rappresentanza e la gestione dell'ente privato.

19.2. Non si può trascurare invero il dato, ben colto dal Tribunale nel valorizzare doverosamente la volontà del fondatore, che Padre Simpliciano stesso nel 1886 ha fondato la congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori, designandole nel proprio testamento come direttrici, appunto, e istitutrici dell'ente e precisando, altresì, che alle stesse appartengono tutti gli attrezzi e le macchine che si trovavano all'ospizio, quale «*frutto della loro fatica*».

19.3. Il ruolo essenziale delle suore nell'opera di assistenza agli infermi da parte dell'Istituto, svolto costantemente nel corso del tempo, non può essere sminuito dal rilievo che il patrimonio dell'ente si sia arricchito negli anni per effetto dei lasciti da parte di vari benefattori, donatori o testatori, perché anche tali beni costituiscono, idealmente, il frutto della fatica quale tangibile riconoscimento *nullo cogente animo* dell'opera di essenziale assistenza prestata dalle suore, effettuato da soggetti terzi per riconoscenza, devozione o carità cristiana.

19.4. La sentenza n. 745 del 5 febbraio 2018 di questo Consiglio di Stato ha già acclarato che «*si tratta della Congregazione nella quale si è trasformata la Congregazione delle Suore Terziarie Francescane (che originariamente gestivano l'ospizio ed erano state individuate nel testamento di Padre Simpliciano quali direttrici dell'ospizio erede della proprietà immobiliare), e che quindi può presumersi le sia succeduta nelle situazioni giuridiche soggettive*», anche e soprattutto alla luce della «*posizione storicamente assunta dalla Congregazione (senza contare che, a quanto sembra, le suore prestano tuttora assistenza nella casa di cura), se appena si considera che l'art. 38 della L.R. 11/2016, al comma 7, individua ai fini della valutazione della trasformazione il criterio della "coerenza con le tavole fondative e la volontà dei benefattori, tenendo conto delle specificità delle IPAB" e che, in ogni caso, anche i criteri previsti dal d.P.C.M. 16 febbraio 1990 sottintendono la rilevanza dei collegamenti con l'istituzione religiosa*».

19.5. Proprio alla luce di siffatte considerazioni, che qui hanno trovato conferma, non si può contestare la legittimazione della Congregazione, odierna appellata, ad assumere la rappresentanza e la gestione dell'istituenda fondazione di diritto privato.

20. Vanno infine respinte tutte le censure proposte dalla Regione Lazio (pp. 18-19 del ricorso), dall'IPAB (pp. 21-23 del ricorso), da Roma Capitale (pp. 29-31 del ricorso) e da Città Metropolitana di Roma Capitale (pp. 21-22 del ricorso) in ordine alla violazione delle garanzie procedurali, previste dall'art. 7 della l. n. 241 del 1990, e del principio del giusto procedimento nei confronti di Città Metropolitana di Roma Capitale e Roma Capitale, che non sono state informate preventivamente dell'esito del procedimento.

20.1. Si tratta di censura formalistica perché, anche volendo riconoscere, per ipotesi, alla Città Metropolitana di Roma Capitale e Roma Capitale il ruolo sostanziale di controinteressate rispetto all'esito del procedimento di cui si controverte, esse non hanno in alcun modo dimostrato, anche

mediante un principio di prova, gli elementi conoscitivi rivelatori di una pur minima utilità del loro apporto procedimentale, poiché non basta alla parte interessata allegare la generica, apodittica, violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990 senza nel contempo offrire al giudice amministrativo un embrionale principio di prova circa l'effettività dell'apporto procedimentale mancato, risolvendosi altrimenti la denuncia della lesione del principio del giusto procedimento in un'astratta, ininfluyente, affermazione di principio o *declaratoria iuris* che non avrebbe mutato, per l'inesistenza di tale apporto anche laddove consentito, non già a valle le sorti della concreta vicenda amministrativa, ma a monte l'*iter* stesso del procedimento.

20.2. Nel caso di specie l'esistenza di uno specifico apporto partecipativo, ulteriore e differenziale rispetto a quello, conoscitivo e documentale, dei soggetti più direttamente investiti dalla vicenda (l'IPAB e la Regione), non è stata nemmeno adombrata in modo sufficientemente dettagliato da Città Metropolitana di Roma Capitale e Roma Capitale, che pure lamentano la loro pretermissione dal contraddittorio procedimentale, con la conseguenza che la censura, difettando di apprezzabile concretezza, se non addirittura inammissibile per difetto di reale interesse partecipativo, è senz'altro infondata nel merito per le ragioni esposte.

21. Discende da quanto esposto che gli appelli, infondati in tutte le loro plurime articolate censure mosse, sia per illegittimità propria che derivata, contro atti commissariali gravati, debbano essere respinti, con la conseguente integrale conferma della sentenza impugnata, anche per le ragioni tutte sopra esposte.

22. La depubblicizzazione dell'Istituto portata a termine dal Commissario *ad acta*, e in questo giudizio contestata senza fondamento alcuno dagli odierni appellanti, risponde pienamente ai principî e ai criterî sanciti dall'art. 1, commi 3 e 6, del d.P.C.M. del 16 febbraio 1990 e dalle disposizioni dettate d. lgs. n. 207 e del 2001 per il riordino delle IPAB, principî già affermati nelle fondamentali sentenze n. 396 del 7 aprile 1998 e n. 466 del 16 ottobre 1990 della Corte costituzionale in questa materia, e si iscrive armonicamente, peraltro, in quel complesso, ma ormai inarrestabile percorso sempre più decisamente intrapreso dall'ordinamento nella valorizzazione degli enti del c.d. terzo settore, con l'approvazione, peraltro e di recente, del relativo Codice (d. lgs. n. 117 del 2017), per la penetrazione via via maggiore, nella realtà vivente dell'esperienza giuridica, della c.d. sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma quarto, Cost.), in base alla quale, con una nuova visione dei rapporti tra istituzioni e società e tra enti pubblici e privati, «*le realtà organizzative espressive della comunità vengono così investite di compiti tradizionalmente riservati alla sfera pubblica, secondo un modello che dal 2001 ha trovato un riconoscimento anche costituzionale del nuovo quarto comma dell'art. 118 Cost.*» (Cons. St., comm. spec., 14 giugno 2017, n. 1405).

23. Di tale percorso la legittima trasformazione dell'IPAB in fondazione di diritto privato, qui controversa, costituisce emblematica espressione.

24. Le spese del presente grado del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza, in solido, degli appellanti nei confronti del Ministero dell'Interno e della Congregazione, che entrambi hanno svolto attività difensiva nei giudizi qui riuniti.

24.1. Rimane definitivamente a carico degli appellanti, sempre per la soccombenza, il contributo unificato rispettivamente richiesto per la proposizione di ciascun gravame.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, rispettivamente proposti dalla Regione Lazio, dalla Città Metropolitana di Roma Capitale, da Roma Capitale e dall'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita, previa loro riunione, li respinge tutti e, per l'effetto, conferma anche ai sensi di cui in motivazione la sentenza n. 7355 del 6 giugno 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

Condanna in solido la Regione Lazio, la Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale e l'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita a rifondere in favore del Ministero dell'Interno le spese del presente grado del giudizio, che liquida nell'importo di € 5.000,00, oltre gli accessori come per legge.

Condanna in solido la Regione Lazio, la Città Metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale e l'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita a rifondere in favore della Congregazione delle Suore Francescane dei Sacri Cuori le spese del presente grado del giudizio, che liquida nell'importo di € 5.000,00, oltre gli accessori come per legge.

Pone definitivamente a carico della Regione Lazio, della Città Metropolitana di Roma Capitale, di Roma Capitale e dell'Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza Santa Margherita il contributo unificato richiesto per la proposizione dei rispettivi appelli.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2020, con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

L'ESTENSORE
Massimiliano Noccelli

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO