

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **12/1959** (ECLI:IT:COST:1959:12)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **MANCA**

Udienza Pubblica del **04/02/1959**; Decisione del **03/03/1959**

Deposito del **09/03/1959**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **767 768**

Atti decisi:

N. 12

SENTENZA 3 MARZO 1959

Deposito in cancelleria: 9 marzo 1959.

Pres. AZZARITI - Rel. MANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione siciliana con ricorso notificato il 27 maggio 1958, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 14 giugno 1958 ed iscritto al n. 12 del Registro ricorsi del 1958, per conflitto di attribuzione tra la Regione

siciliana e lo Stato sorto a seguito del decreto del Presidente della Repubblica del 27 novembre 1957, n. 1444, con il quale fu eretta in ente morale la Cassa scolastica della scuola media statale di via Protonotaro n. 4 in Palermo.

Udita nell'udienza pubblica del 4 febbraio 1959 la relazione del Giudice Antonio Manca;

uditi l'avv. Rosario Nicolò, per la Regione siciliana, e il sostituto avvocato generale dello Stato Luigi Tavassi La Greca, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con decreto del Presidente della Repubblica del 27 novembre 1957, n. 1444, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 marzo 1957, n. 77, su proposta del Ministro per la pubblica istruzione, fu eretta in ente morale la Cassa scolastica di una scuola media di Palermo e ne fu approvato lo Statuto.

Con ricorso del 27 maggio 1958, notificato in pari data al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro per la pubblica istruzione e depositato nella cancelleria di questa Corte il 14 giugno successivo, la Regione siciliana in persona del Presidente debitamente autorizzato, rappresentata dall'avv. prof. Rosario Nicolò, ha sollevato conflitto di attribuzione, sostenendo che la competenza ad emanare il provvedimento spetterebbe al Presidente della Regione e non al Capo dello Stato.

La difesa della Regione premette che, a norma dell'art. 14, lett. r, dello Statuto speciale, alla Regione è attribuita potestà normativa esclusiva per l'istruzione elementare, e a norma dell'articolo 17, lett. d, potestà normativa concorrente in materia di istruzione media e universitaria. Ritiene quindi che, quando, come nel caso delle casse scolastiche istituite presso una scuola media con finalità relative a tale istituto, concorrano le due condizioni, cioè la materia inerente alla pubblica istruzione e l'esclusivo riferimento ad interessi della Regione, gli organi regionali possano esercitare attività amministrativa, in base all'articolo 20 dello Statuto, anche per quanto attiene al riconoscimento della personalità giuridica delle casse anzidette. Osserva altresì da un punto di vista generale, che la competenza del Presidente della Regione deriverebbe dalla potestà di autoorganizzazione, come esplicazione dell'autonomia regionale; e troverebbe inoltre ulteriore giustificazione nel fatto che si tratterebbe di enti di natura pubblica, con funzioni di carattere strumentale rispetto ad un'attività amministrativa relativa alla materia dell'istruzione; attività che si svolgerebbe esclusivamente nell'ambito del territorio regionale.

Conclude quindi chiedendo che sia dichiarata di attribuzione della Regione siciliana la potestà di riconoscimento delle persone giuridiche in generale e in particolare la potestà di riconoscimento della personalità giuridica delle casse scolastiche; e che pertanto sia annullato il decreto del Presidente della Repubblica sopra ricordato.

Si sono tempestivamente costituiti il Presidente del Consiglio dei Ministri, e, per quanto occorra, il Ministro per la pubblica istruzione, rappresentati dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha depositato le deduzioni il 9 giugno 1958, e due memorie illustrative il 22 settembre 1958 e il 22 gennaio 1959.

L'Avvocatura, nelle deduzioni, contrasta le tesi sostenute dalla Regione, fondandosi principalmente sulle seguenti argomentazioni:

Il riconoscimento della personalità giuridica sarebbe, in via generale, sottratto alla potestà degli organi regionali, perché devoluto esclusivamente al Capo dello Stato. Principio che non

sarebbe derogato dalla disposizione dell'art. 12, secondo comma, del Codice civile (che ammette che l'esercizio di tale potere possa essere conferito, in determinati casi, al Prefetto) poiché data la necessità di una espressa delega, il potere resterebbe all'autorità delegante, alla quale ne spetterebbe sempre l'esercizio per valutare preliminarmente l'opportunità del riconoscimento. D'altra parte, la proposta del Ministro competente, circa la materia oggetto dell'attività dell'ente da riconoscere, non avrebbe altro effetto oltre quello preveduto dall'art. 89, primo comma, della Costituzione, in ordine alla necessità della controfirma ministeriale ai fini della validità del decreto presidenziale.

Osserva inoltre che il riconoscimento delle persone giuridiche, contrariamente a quanto sostiene la difesa della Regione, non avrebbe carattere strumentale rispetto alle finalità concrete che le persone giuridiche intendono perseguire, ma avrebbe carattere autonomo, come atto che importa il conferimento della capacità giuridica ad un nuovo soggetto di diritto. Il che esigerebbe secondo la tesi dell'Avvocatura, un'indagine complessa da espletarsi in base ad unicità di criteri e di modalità, con valutazioni quindi che trascenderebbero l'ambito del territorio regionale, dovendo necessariamente effettuarsi sul piano nazionale; e perciò al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 20 dello Statuto speciale.

Aggiunge infine, ricordando anche i principi affermati con la sentenza n. 6 del 1957 di questa Corte, che il Capo della Regione non potrebbe automaticamente sostituirsi al Capo dello Stato.

Nelle memorie, l'Avvocatura, circa la questione di carattere generale, insiste nelle argomentazioni sopra esposte; e, per quanto più particolarmente attiene all'attuale controversia, ricorda anzitutto che con il decreto del Presidente della Repubblica del 3 giugno 1955, n. 766, concernente il decentramento dei servizi del Ministero della pubblica istruzione, pur delegandosi al Prefetto la facoltà di autorizzare l'accettazione di donazioni, eredità e legati, si sarebbe invece mantenuta la competenza esclusiva del Capo dello Stato per quanto attiene al conferimento della personalità giuridica.

Rileva poi che l'attività amministrativa della Regione, in relazione alla potestà normativa esclusiva, o concorrente, attribuita per la materia della pubblica istruzione, non potrebbe avere applicazione concreta, in mancanza delle norme di attuazione non ancora emanate; con la conseguenza quindi che spetterebbe tuttora allo Stato il riconoscimento della personalità giuridica alle casse scolastiche istituite presso le scuole medie in base al decreto del 30 aprile 1924, n. 965. Il che sarebbe confermato dai numerosi decreti (indicati nelle memorie) che, in materia di riconoscimento delle casse scolastiche, sono stati costantemente emanati con decreti del Presidente della Repubblica. Si deve altresì osservare, aggiunge la difesa dello Stato, che le casse anzidette sarebbero strettamente collegate con gli istituti scolastici, perché esse, oltre alle finalità assistenziali a favore degli alunni, devono contribuire altresì col loro patrimonio al migliore funzionamento della scuola presso la quale sono istituite, in base alle norme del ricordato decreto del 1924. Il quale d'altra parte deferisce a funzionari governativi quali il Preside e il Provveditore agli studi il compito di istituirle, di proporle l'erezione in ente morale e di controllarne il funzionamento sotto la vigilanza del Ministero competente.

Conclude quindi chiedendo il rigetto del ricorso.

La difesa della Regione, per confutare le ragioni esposte dall'Avvocatura dello Stato, ha depositato una memoria il 24 gennaio 1959.

Considerato in diritto:

La questione sottoposta all'esame della Corte si concreta nel decidere se il decreto di erezione in ente mortale della Cassa scolastica annessa ad un istituto di istruzione media statale in Sicilia, emanato dal Presidente della Repubblica, possa ritenersi costituzionalmente legittimo.

Per quanto concerne l'istruzione media, circa la quale alla Regione siciliana è attribuita potestà normativa concorrente ai sensi dell'art. 17, lett. d, dello Statuto speciale, è pacifico che la materia è tuttora regolata dalle leggi dello Stato e, in particolare, per quanto attiene alle casse scolastiche degli istituti d'istruzione media, dalle disposizioni contenute nel capo XII del regolamento approvato con decreto del 30 aprile 1924, n. 965, A norma dell'articolo 101 di quest'ultimo decreto, le casse scolastiche sono istituite dal Preside, il quale è anche presidente del consiglio di amministrazione, composto nel modo stabilito nell'articolo 104, con i compiti specificati nel successivo art. 105. Le casse scolastiche possono proporsi un duplice scopo: concorrere, nei modi e con i mezzi indicati nell'art. 102, lett. a, allo sviluppo dell'istituto ed al miglioramento della cultura della scolaresca; aiutare (lettera b dello stesso articolo) gli alunni che versino in disagiate condizioni economiche e che dimostrino, per condotta e profitto, buona volontà e particolari attitudini allo studio. Secondo le disposizioni dell'art. 107 inoltre, quando il patrimonio della cassa raggiunga o superi la somma ivi indicata, il presidente del consiglio di amministrazione (cioè il Preside) promuove l'erezione della cassa in ente morale, trasmettendo al Ministero competente la prescritta documentazione, per il tramite del Provveditore agli studi, il quale deve esprimere il proprio parere. Pure al Provveditore deve essere trasmesso il rendiconto della gestione annuale; rendiconto che, per le casse scolastiche erette in ente morale, comprende, a norma degli art. 108, 109, 110 e 111 del ricordato regolamento, lo stato patrimoniale, il prospetto particolareggiato in ordine agli investimenti del capitale ed il bilancio finanziario.

Si tratta quindi di persone giuridiche strettamente connesse con scuole pubbliche, alle quali, contrariamente a quanto mostrano di ritenere le parti, non si può disconoscere carattere pubblicistico. Esse infatti sono create dallo Stato, prescindendo da iniziative private, per finalità di evidente interesse generale, cioè lo sviluppo ed il miglioramento della pubblica istruzione e l'assistenza agli alunni bisognosi; sono amministrate da un organo collegiale presieduto da un funzionario dello Stato e composto da membri da lui scelti; e sono inoltre soggette ad un penetrante controllo sulla gestione patrimoniale e finanziaria devoluto ad organi dello Stato.

D'altra parte, per ciò che riguarda l'erezione in ente morale, dalle norme sopra ricordate risulta chiaramente che, alle casse scolastiche collegate col funzionamento dell'istituto scolastico, viene conferita la personalità giuridica mediante un procedimento che si svolge esclusivamente col concorso degli organi dello Stato. Si inizia infatti con la proposta documentata del Preside, e, previa relazione e parere del Provveditore agli studi, si conclude con l'emanazione del decreto da parte del Capo dello Stato, secondo il principio generale costantemente applicato e ora codificato nell'art. 12 del Codice civile per le persone giuridiche di diritto privato.

Ciò posto ed in relazione appunto alla procedura tracciata nel regolamento del 1924, non può ritenersi fondata la tesi prospettata dalla difesa della Regione. La quale, come si è già in precedenza precisato, sostiene che, trattandosi di materia devoluta alla potestà normativa della Regione, ai sensi dell'art. 17, lett. d, dello Statuto speciale, e di provvedimento di interesse esclusivamente regionale, la competenza ad emanare il decreto di riconoscimento ora impugnato, sarebbe spettata, in base all'art. 20 dello Statuto stesso, al Presidente della Regione, che la rappresenta e ne riassume il carattere unitario, e non già al Capo dello Stato.

Questa tesi muove dal presupposto che, anche quando, come nel caso, si tratta di legislazione statale, operante nel territorio della Regione e della correlativa attività amministrativa esercitata da organi dello Stato, sarebbe possibile, nell'ipotesi in cui la materia

sia devoluta alla potestà normativa della Regione, una sostituzione automatica degli uffici e degli organi di quest'ultima a quelli dello Stato; e, in particolare, la sostituzione del Presidente della Regione nelle attribuzioni del Presidente della Repubblica.

Non è in tal senso peraltro la giurisprudenza di questa Corte, che, con varie decisioni concernenti tanto materie comprese nel l'art. 14, quanto materie comprese nell'art. 17 dello Statuto speciale (sentenze nn. 6, 9, 11 e 19 del 1957; e nn. 1 e 45 del 1958), ha invece ritenuto, sulla base dell'articolo 43 dello Statuto speciale e in relazione al principio che la Regione, per quanto di estesa autonomia, resta sempre inquadrata nell'unità nazionale e subordinata allo Stato (sentenza n. 9 del 1957), che l'accennata sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non sia ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione. Ed ha pure precisato, in particolare (sentenza n. 6 del 1957), che "nessuna corrispondenza può esservi tra un qualsiasi organo regionale ed il Presidente della Repubblica, onde il primo senz'altro assuma ed eserciti funzioni che la legge, applicabile nel territorio della Regione, affidi al Capo dello Stato".

Ora, anche per la decisione dell'attuale controversia, il richiamo ai principi anzidetti ha carattere risolutivo; poiché, giova ripetere, si tratta di materia tuttora regolata, anche in Sicilia, dalle leggi dello Stato, e, nell'ambito dell'amministrazione statale, si inizia, si svolge e si conclude, col decreto del Capo dello Stato, la procedura relativa al conferimento della personalità giuridica alle casse scolastiche inerenti agli istituti di istruzione media. Ond'è chiara la conseguenza che, allo stato della legislazione e fino a quando, anche nella materia di che trattasi, come già si è fatto in altri numerosi casi, non saranno emesse le norme di attuazione cui si è accennato, il decreto ora impugnato deve ritenersi legittimamente emanato. È da notare, d'altra parte, che, da quando è entrato in vigore lo Statuto della Regione fino ad oggi (l'ultimo decreto è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 gennaio 1959, n. 9), alle casse scolastiche, istituite in Sicilia, è stata conferita la personalità giuridica con provvedimento del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica istruzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando sul ricorso del 27 maggio 1958, notificato in pari data ed iscritto al numero 12 del Registro ricorsi del 1958, proposto dalla Regione siciliana per conflitto di attribuzione circa il decreto del Presidente della Repubblica del 27 novembre 1957, n. 1444 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 77 del 29 marzo 1958) con il quale fu eretta in ente morale la Cassa scolastica della scuola media statale in via Protonotaro n. 4 in Palermo:

dichiara la competenza dello Stato ad emanare il decreto impugnato e, per conseguenza, respinge il ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 marzo 1959.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.