CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **479/1988** (ECLI:IT:COST:1988:479)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **08/03/1988**; Decisione del **20/04/1988**
Deposito del **27/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **04/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9060**
Atti decisi:

N. 479

SENTENZA 20-27 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sicilia notificato il 3 settembre 1980, depositato in Cancelleria il 10 settembre successivo ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 1980, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del d.P.R. 14 novembre 1979, n. 940, avente per oggetto: "Autorizzazione all'Accademia Gioenia di Catania ad accettare una eredità";

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1988 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Antonino Sansone per la Regione Sicilia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con atto notificato il 3 settembre 1980 il Presidente della Regione Siciliana ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri impugnando il d.P.R. 14 novembre 1979 n. 940, col quale l'Accademia Gioenia, con sede in Catania, è stata autorizzata ad accettare un'eredità.

Assume il ricorrente che il detto provvedimento lede le prerogative della Regione violando: a) l'art. 14 dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione siciliana competenza legislativa esclusiva in materia di "istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie", e il correlativo art. 20, che attribuisce al governo regionale le corrispondenti funzioni esecutive e amministrative; b) l'art. 1 delle norme di attuazione in materia di accademie e biblioteche, approvate con d.P.R. 30 agosto 1975 n. 635, che devolve alla Regione le attribuzioni dello Stato in tale materia e dispone nell'ultimo comma che "la vigilanza e la tutela spettanti alle amministrazioni dello Stato sugli enti e sugli istituti locali esistenti nel territorio della Regione siciliana, che svolgono attività previste nel primo comma, sono esercitate dall'amministrazione regionale".

Né si può sostenere, sempre ad avviso del ricorrente, che il riferimento dell'art. 1, ultimo comma, di dette norme di attuazione sia limitato ai controlli generali e tipici, mentre l'autorizzazione ad acquisti immobiliari o all'accettazione di liberalità da parte di enti pubblici o privati è "una figura particolarissima di controllo" inerente al regime comune a tutte le persone giuridiche, quali che ne siano la natura e gli scopi istituzionali. Invero, dal terzo comma dell'art. 1, che riserva esplicitamente allo Stato "una figura atipica di controllo, qual'è indubbiamente l'autorizzazione all'esportazione di opere d'arte, prevista dall'art. 36 della legge n. 1089 del 1939, si argomenta che ricadono fra le attribuzioni regionali in generale tutte le forme di controllo, senza possibilità di distinguere tra controlli tipici e controlli atipici. In questo senso si ritiene di trovare conforto nella sentenza 6 dicembre 1977 n. 140 di questa Corte.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, contestando entrambe le tesi sostenute dalla regione ricorrente.

Per quanto riguarda la pretesa violazione degli artt. 14 e 20 dello Statuto regionale, l'Avvocatura, appellandosi essa pure alla sentenza n. 140 del 1977 di questa Corte, obietta che non è determinante il ricorso alle norme statutarie che contengono "generiche previsioni di una competenza regionale propria".

Per quanto concerne la pretesa violazione delle norme di attuazione in materia di accademie e biblioteche, si osserva anzitutto che la citata sentenza n. 140 del 1977 non è invocata a proposito dalla regione siciliana per argomentare dal terzo comma dell'art. 1 un generale trasferimento alla regione di tutte le forme di controllo, tipiche e atipiche, sugli enti che svolgono attività in questa materia, escluse soltanto quelle espressamente riservate allo Stato. Invero la funzione riservata allo Stato dal terzo comma dell'art. 1 delle norme di attuazione, cioè il rilascio di nulla osta all'esportazione di cose di interesse artistico e storico, non è una figura atipica di controllo, bensì un tipico atto di amministrazione attiva. Questo rilievo porta a concludere, proprio in base al criterio statuito dalla sentenza n. 140, che le funzioni di vigilanza e tutela attribuite alla regione dall'ultimo comma dell'art. 1 comprendono soltanto i controlli tipici, ai quali è estranea l'autorizzazione agli acquisti.

In secondo luogo l'Avvocatura contesta, più radicalmente, la stessa riferibilità dell'attività svolta dall'Accademia Gioenia di scienze naturali alle materie previste dall'art. 14, lett. r) dello statuto regionale, per le quali sono state emanate le norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 635 del 1975. L'attività dell'istituzione di cui trattasi è rivolta a fini di ricerca scientifica e di formazione post-universitaria, e ciò - superando il dato puramente nominalistico della denominazione assunta - porta ad annoverarla nelle materie dell'"istruzione media e universitaria" oggetto della competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 17 dello statuto. Risultano quindi inapplicabili le norme del d.P.R. n. 635, mentre le norme di attuazione cui si dovrebbe fare riferimento - cioè appunto quelle in materia di istruzione universitaria e post-universitaria - non sono state ancora emanate, restando ferma pertanto la competenza dello Stato, e precisamente del Ministero della pubblica istruzione, dal quale in effetti è stata istruita la domanda di autorizzazione accolta dal decreto impugnato.

L'Avvocatura conclude chiedendo il rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzioni sollevato col ricorso di cui sopra ha per oggetto la spettanza del potere di autorizzare le accademie e le biblioteche ad acquistare beni immobili e ad accettare liberalità.

Il ricorso è fondato.

Già gli artt. 14 lett. r) e 20 dello statuto speciale della Sicilia, richiamati dalla difesa della Regione, i quali sottopongono le accademie e le biblioteche "per molteplici aspetti ai poteri di supremazia" della Regione (competenza legislativa esclusiva e correlative funzioni esecutive e amministrative), forniscono un indice positivo di trasferimento all'amministrazione regionale del potere di cui si controverte: indice non decisivo, ma di valore non trascurabile, come ha riconosciuto, in un altro contesto, la sentenza n. 62 del 1973 di questa Corte.

Risolutivo è l'art. 1, primo comma, del d.P.R. 30 agosto 1975 n. 635, portante "norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di accademie e biblioteche", il quale dispone: "L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione siciliana, le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di biblioteche e accademie".

Di fronte a questa norma hanno scarso peso le argomentazioni svolte in opposti sensi dalla difesa della Regione e dall'Avvocatura dello Stato sulla base dell'ultimo comma dell'articolo citato, che conferisce all'amministrazione regionale "la vigilanza e la tutela spettanti alle amministrazioni dello Stato sugli enti e sugli istituti locali esistenti nel territorio della regione siciliana, che svolgono attività previste nel primo comma". Questa disposizione integra la norma del primo comma con riferimento alla categoria dei controlli generali e tipici, in precedenza esercitati dai prefetti e dalle giunte provinciali amministrative. Ma che tale categoria non comprenda l'autorizzazione agli acquisti è un rilievo inconferente ai fini della questione oggetto del ricorso in esame, posto che la detta autorizzazione - sia essa "una particolarissima figura (atipica) di controllo" (C. cost. n. 139 del 1972) oppure un potere di amministrazione attiva - rientra nelle "attribuzioni" statali trasferite alla Regione ai sensi del primo comma.

2. - Contro questa interpretazione dell'art. 1, primo comma, del decreto n. 635 l'Avvocatura oppone l'argomento a contrario a suo avviso ricavabile dal d.P.R. n. 636 di pari data, in materia di "pubblica beneficenza e di opere pie" (art. 14 lett. m) dello statuto regionale), che include esplicitamente nelle funzioni trasferite alla Regione anche il potere di autorizzazione agli

acquisti nei confronti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Ma la ratio che giustifica il trasferimento del potere alla Regione in rapporto agli enti operanti nella materia di cui alla lett. m) dell'art. 14 dello statuto regionale vale anche per gli enti operanti nelle materie di cui alla lett. r). Invero per tutti gli enti di interesse locale e per le persone giuridiche private, quali che ne siano i fini istituzionali, l'autorizzazione agli acquisti ha assunto prevalentemente, già con la legge n. 218 del 1896 e poi con gli artt. 17 cod. civ. e 5 delle relative disposizioni di attuazione, la funzione tutoria di controllo della convenienza dell'acquisto per l'ente e di protezione della famiglia del testatore o donante contro liberalità eccessive a terzi.

Perciò il d.P.R. n. 636 del 1975 non autorizza il prospettato argomento a contrario per le materie di cui al decreto n. 635; comunque siffatto argomento è svalutato dall'art. 15 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative concernenti l'acquisto di immobili e l'accettazione di liberalità da parte degli enti e delle persone giuridiche di cui all'art. 13, cioè degli enti pubblici locali operanti nelle materie contemplate dal decreto, tra i quali l'art. 49, terzo comma, annovera anche le istituzioni culturali di interesse locale operanti nel territorio regionale. È vero, come osserva l'Avvocatura, che il d.P.R. n. 616 del 1977 non è applicabile nella specie, trattandosi di un'istituzione culturale di dimensioni locali operante nel territorio di una regione a statuto speciale. Non di meno esso costituisce un indice ermeneutico concludente nel senso che l'art. 1, primo comma, del d.P.R. n. 635 del 1975 comprende tra le attribuzioni statali trasferite alla Regione siciliana anche il potere autorizzativo di cui è causa. Non si può pensare che una istituzione culturale di interesse locale debba chiedere l'autorizzazione ad accettare un'eredità all'amministrazione regionale, se situata nel territorio di una regione a statuto ordinario, e debba invece ancora chiederla allo Stato se insediata nel territorio della regione siciliana.

3. - Dal fatto che la domanda di autorizzazione è stata presentata dall'ente interessato al Ministero della pubblica istruzione (e non a quello per i beni culturali) l'Avvocatura trae un ultimo argomento per sostenere che, in ragione dell'attività svolta nel campo della ricerca scientifica e della formazione post-universitaria, l'Accademia Gioenia deve essere annoverata - superando il dato puramente nominalistico della denominazione assunta - nella materia dell'istruzione universitaria di cui all'art. 17 lett. d) dello statuto regionale, estranea alle previsioni del d.P.R. n. 635 del 1975 e per la quale il Governo non ha ancora provveduto a emanare specifiche norme di attuazione, onde in tale materia il potere di cui si discute sarebbe tuttora riservato allo Stato.

Ma il comportamento dell'ente in oggetto non può evidentemente giustificare la svalutazione, tentata dall'Avvocatura, della qualifica di "accademia" ad esso attribuita dallo statuto approvato con d.P.R. 24 novembre 1948 n. 1549. Le accademie che svolgono attività di ricerca scientifica si distinguono dagli altri istituti di studi superiori operanti nel medesimo campo, oltre che per l'origine, per le peculiari finalità, inerenti alla promozione della ricerca scientifica, che esse si propongono (conferimento di premi, borse di studio, ecc.), nonché per peculiari criteri di selezione dei propri membri.

Del resto la distinzione, operante a livello dell'amministrazione statale, tra accademie e istituti di istruzione universitaria, le une rientranti nella competenza del Ministero per i beni culturali, gli altri nella competenza del Ministero della pubblica istruzione (o, in prospettiva, della ricerca scientifica), non si riproduce al livello dell'amministrazione regionale siciliana. L'art. 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento del governo e dell'amministrazione della Regione siciliana, approvato con d.p.reg. 28 febbraio 1979 n. 70, concentra le due materie nel medesimo assessorato, denominato "Assessorato dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione".

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta alla Regione siciliana il potere di autorizzare le accademie e le biblioteche aventi sede nel territorio della Sicilia all'acquisto di beni immobili e all'accettazione di lasciti e donazioni; e in conseguenza annulla il d.P.R. 14 novembre 1979 n. 940 ("Autorizzazione all'Accademia Gioenia, in Catania, ad accettare una eredità").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.