

Sezioni unite, decisione 8 aprile 1893, *Collegi universitari di S. Marco ed Engleschi c. Ministero istruzione pubblica*.

Opere pie — Fondazione di studio — Carattere di beneficenza — Dipendenza del Ministero dell'istruzione (L. 17 luglio 1890 sulle istituzioni di beneficenza, art. 1).

Le fondazioni con le quali sono istituiti collegi, borse di studio od altri sussidi per aiutare giovani poveri ad abilitarsi a qualche professione, arte o mestiere, dipendono per la parte tecnica e didattica dal Ministero dell'istruzione pubblica, ma debbono considerarsi come istituzioni di beneficenza soggette alla legge 17 luglio 1890. (1)

La parola professione usata nell'art. 1 della legge 17 luglio 1890 comprende anche gli studi superiori e universitari. (2)

Il Consiglio, ecc. (*Omissis*) — Sentito il relatore e ritenuti i seguenti fatti esposti nel parere della Sezione dell'interno del 13 gennaio 1893, e cioè:

Ritenuto che la Giunta prov. amm. di Padova nelle adunanze del 19 febbraio e 1 aprile 1892 espresse il parere che dei quattro collegi annessi a quell'Università due, cioè i collegi S. Marco ed Engleschi, abbiano a considerarsi come istituzioni pubbliche di beneficenza; e gli altri due, vale a dire i collegi Cottunéo-Greco ed Amuleo, debbano ritenersi come lasciati a mero scopo educativo non aventi il carattere di Opere pie;

«Contro la prima deliberazione il Ministero dell'istruzione pubblica ha interposto reclamo a quello dell'interno, sostenendo che neppure i collegi S. Marco ed Engleschi costituiscono istituzioni di beneficenza e che quindi debbono, non altrimenti degli altri, essere amministrati esclusivamente dalla autorità scolastica. Gli argomenti che il Ministero dell'istruzione mette innanzi a sostegno della propria tesi si riducono sostanzialmente ai seguenti:

«1. Che la Giunta prov. amm. avendo ritenuto che le pensioni dei collegi S. Marco ed Engleschi vengono concesse a *studenti poveri*, e che perciò devono considerarsi quali sussidi diretti a procurare l'educazione o *l'avviamento professionale*, viene ad elevare a fine essenziale di un istituto quel carattere di beneficenza che in ogni fondazione necessariamente si riscontra, perché la ragione della esistenza di qualunque ente morale sta appunto nella necessità di rimediare alla insufficienza delle forze individuali per raggiungere un dato fine. Che se il legislatore delle Opere pie ha considerato come manifestazioni della pubblica beneficenza le fondazioni che mirano al miglioramento morale ed economico delle classi meno agiate coll'educazione, istruzione ed *avviamento* a qualche professione o mestiere, perché in esse si trova una coincidenza tra la funzione sociale e il fine cui mirano, non è però lecito interpretare estensivamente le parole *educazione, istruzione e professione*, usate dalla legge, considerando come opera di carità anche quella che mira ad aprire la via alle più eccelse professioni liberali e alle pubbliche carriere.

« 2. Che la natura delle fondazioni a favore della istruzione superiore deve ritenersi immedesimata con quella della istituzione pubblica, e nel caso con quella dell'Ateneo padovano, alla quale sono annesse. Cosicché non è lecito considerare siffatte fondazioni alla stregua degli altri enti morali. La dottrina le chiama *fondazioni improprie* appunto perché, pur comportandosi come enti morali, la esistenza loro non si può concepire distintamente da quella dell'istituzione pubblica alla quale sono annesse.

« 3. Che il dubbio può sorgere soltanto riguardo al collegio S. Marco perché la sua origine potrà forse giustificare il parere della Giunta prov. amm. che fosse un Opera pia; ma la trasformazione del

primitivo istituto di beneficenza, se tale poteva dirsi, in una fondazione a favore dell'istruzione superiore fu fatta dal Governo austriaco, ed è ormai irrevocabile. Anche per esso, come per gli altri tre collegi universitari, le pensioni vengono accordate ai giovani poveri, ma questi debbono avere conseguita la licenza liceale, e ciò basta, ad escludere che si tratti di sussidi caritatevoli ».

Che su la proposta questione intorno al carattere dei due collegi di S. Marco ed Engleschi annessi all'Università di Padova, la Sezione emise il parere che avessero a ritenersi fondazioni pubbliche di beneficenza da governarsi alla stregua della legge 17 luglio 1890.

Che il Ministero dell'istruzione persistendo invece nell'opinione già in precedenza manifestata, che si tratti semplicemente di istituzioni scolastiche soggette esclusivamente alla sua autorità, chiede il parere del Consiglio di Stato in adunanza generale, contrapponendo agli argomenti svolti dalla sezione nel parere sopra citato le seguenti deduzioni:

1. Che accogliendo la massima adottata nel parere della Sezione ne verrebbe la conseguenza che dovrebbero essere soggette esclusivamente alla legge sulle Opere pie, e quindi al Ministero dell'interno, non solo tutte le fondazioni in prò dell'istruzione superiore, che sono oltre 350, ma benanco in generale tutte le fondazioni scolastiche aventi per scopo l'educazione e l'istruzione di giovani disagiati, mentre la cura degli interessi pubblici attinenti all'istruzione spetta al Ministero dell'istruzione e non vi possono essere enti morali diretti a promuovere l'istruzione dipendenti da altra Amministrazione;

2. Che le fondazioni per gli studi superiori nella grandissima loro varietà di forme hanno un carattere comune che ne fa una specie distinta di enti morali, giacché non è la persona appartenente alla classe povera che tendono a soccorrere, incoraggiare o premiare, ma lo studente che ha dato prove, col buon esito degli studi secondari, di potere intraprendere gli studi superiori; onde sono sempre fondazioni di studio, sia che esigano o no la condizione di povertà nel beneficiato, e il carattere di istituti di beneficenza in essi cede a quello di istituti scolastici, ed è perciò che lo art. 1° della legge 17 luglio 1890, dopo aver enumerate le istituzioni di beneficenza, soggiunge che nulla è innovato circa la condizione giuridica degli istituti scolastici;

3. Che nei numerosi casi nei quali il Ministero dovette promuovere l'approvazione dei nuovi statuti delle fondazioni di studio il Consiglio di Stato nei suoi pareri riconobbe sempre la competenza del Ministero dell'istruzione, affermando spesso che trattavasi di fondazioni di studio non soggette alla legge sulle Opere pie, e la relazione ministeriale cita una serie di pareri, dai quali, nel concetto di esso Ministero, risulterebbe che il principio generale cui s'informa la giurisprudenza del Consiglio di Stato, tanto consultiva che giurisdizionale, in questa materia è che nelle fondazioni intese piuttosto a promuovere l'istruzione che a soccorrere i poveri debba ravvisarsi, non una manifestazione della carità pubblica, ma un complemento alla funzione governativa dell'istruzione dovuto alle forze private;

4. Che nella specie non è stata sufficientemente motivata la dichiarazione che si tratti di Opere pie; ed è stata fraintesa la considerazione di fatto dell'annessione dei due istituti controversi all'Università di Padova, che il Ministero aveva addotto per dimostrare che l'amministrazione degli istituti medesimi deve spettare all'Università e soggiacere alla vigilanza di esso Ministero;

5. Che secondo l'intenzione del legislatore delle Opere pie le parole *educazione, istruzione e professione* debbono interpretarsi restrittivamente e *secundum subjectam materiam*, cioè in quanto possono essere mezzi per alleviare la condizione dei poveri; che lo studio delle scienze che si fa nelle Università sebbene per le facoltà di medicina e di ingegneria abiliti direttamente alle professioni liberali, è sempre fine a sé stesso; che se ciò non fosse, la natura giuridica delle fondazioni in prò della istruzione superiore muterebbe pel solo fatto di una riforma universitaria che introducendo gli esami di Stato togliesse ogni valore professionale agli studi universitari.

Ciò premesso, la Sezione ha considerato:

Che innanzi tutto sono da esaminarsi gli appunti di insufficiente motivazione e di travisamento dedotti contro il parere della Sezione del 13 gennaio ultimo scorso. (*Omissis*)

Che non può mettersi in dubbio che gli istituti di privata fondazione i quali siano diretti a propagare la istruzione nell'intento di una maggiore diffusione della coltura, siano soggetti esclusivamente al Ministero della istruzione pubblica, non solo per la parte tecnica, didattica e disciplinare, ma altresì per la parte amministrativa, quand'anche le tavole di fondazione stabiliscano che a parità di merito dei concorrenti debbano essere preferiti i candidati più poveri; imperocché questa condizione non toglie che lo scopo essenziale della fondazione sia l'incremento degli studi.

Che per lo contrario le fondazioni colle quali sono istituiti Collegi, borse di studio o sussidi di altra maniera per aiutare giovani poveri, o almeno di condizione non agiata, ad abilitarsi a qualche *professione, arte o mestiere*, siccome lo intento della fondazione è di sovvenire bisognosi, e l'istruzione, sia pure preordinata all'abilitazione a professioni liberali, non è che la forma colla quale s'imparte il beneficio, la fondazione è a considerarsi di beneficenza, e come tale apparterrà bensì per la parte tecnica e didattica alla istruzione, e potrà essere amministrata, se così dispongono le tavole di fondazione, da Università o da altri istituti dal Ministero della istruzione pubblica dipendenti, ma sempre subordinatamente all'osservanza delle norme e dei sindacati stabiliti dalla legge 17 luglio 1890; Che di fronte a questa discreta sanzionata da una giurisprudenza ormai costante è manifesto come sia infondato il timore che tutte le 350 fondazioni in prò della istruzione superiore esistenti nel Regno, e in generale tutte le fondazioni scolastiche abbiano ad essere sottratte, quanto all'amministrazione, alla dipendenza del Ministero della istruzione pubblica;

Che è poi assolutamente vana l'apprensione che la cura degli interessi pubblici attinenti alla istruzione sia sottratta alla direzione del detto Ministero, poiché, come si è osservato, tutte le fondazioni a scopo di sussidi, abbiano o no carattere di istituti di beneficenza, per la parte tecnica e didattica dipendono sempre ed esclusivamente dal Ministero della istruzione; quali sieno le istituzioni di beneficenza e disposto che fra esse sono da annoverarsi quelle che abbiano per oggetto di *procurare l'educazione, l'istruzione e l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere*, aggiunge che nulla è innovato alle disposizioni delle leggi che regolano gli istituti scolastici;

Che non è perciò il caso di ritornare sulla interpretazione ristretta che vorrebbe dare al vocabolo *professione* usato nel succitato art. 1° della legge sulle Opere pie, adducendo che questa locuzione deve essere interpretata *secundum subjectam materiam* e non può comprendere gli studi superiori se non in quanto siano mezzi per alleviare la condizione dei poveri loro procurando un'esercizio remuneratore.

Tutti gli studi superiori quando non conducono ad una abilitazione professionale possono sempre avviare alla carriera dell'insegnamento, e in ogni modo conducono ad un miglioramento morale, che il Ministero della pubblica istruzione non deve dimenticare essere, anche più del miglioramento economico, lo scopo della disposizione in esame della legge sulle Opere Pie.

D'altra parte, come già si osservo, la locuzione usata dal legislatore rispetto alle professioni e la contrapposizione ad esse delle arti e dei mestieri escludono perentoriamente la incivile distinzione.

Che occorre poi appena avvertire che l'adozione degli esami di Stato non toglierebbe che gli studi superiori continuassero ad essere un avviamento al miglioramento economico, poiché resterebbero pur sempre il solo mezzo per essere ammessi a questo esperimento, dal quale poi dipenderebbe l'esercizio di ogni ufficio o professione.

Che quanto alla giurisprudenza in contrario invocata basta prendere sott'occhio pareri e le decisioni invocate per essere convinti i criteri seguiti nella soggetta materia dal Consiglio di Stato sono stati sempre quelli superiormente enunciati, e che la inapplicabilità della legge sulle Opere pie, e il conseguente diritto del Ministero dell'istruzione pubblica o delle autorità di lui dipendenti all'amministrazione patrimoniale e alla erogazione delle rendite si è riconosciuto unicamente rispetto a quelle fondazioni di studio che non erano istituite a vantaggio di giovani poveri, e dalle quali perciò esulava il carattere di istituti di pubblica beneficenza

Per questi motivi, ecc.