

F. VALENTE

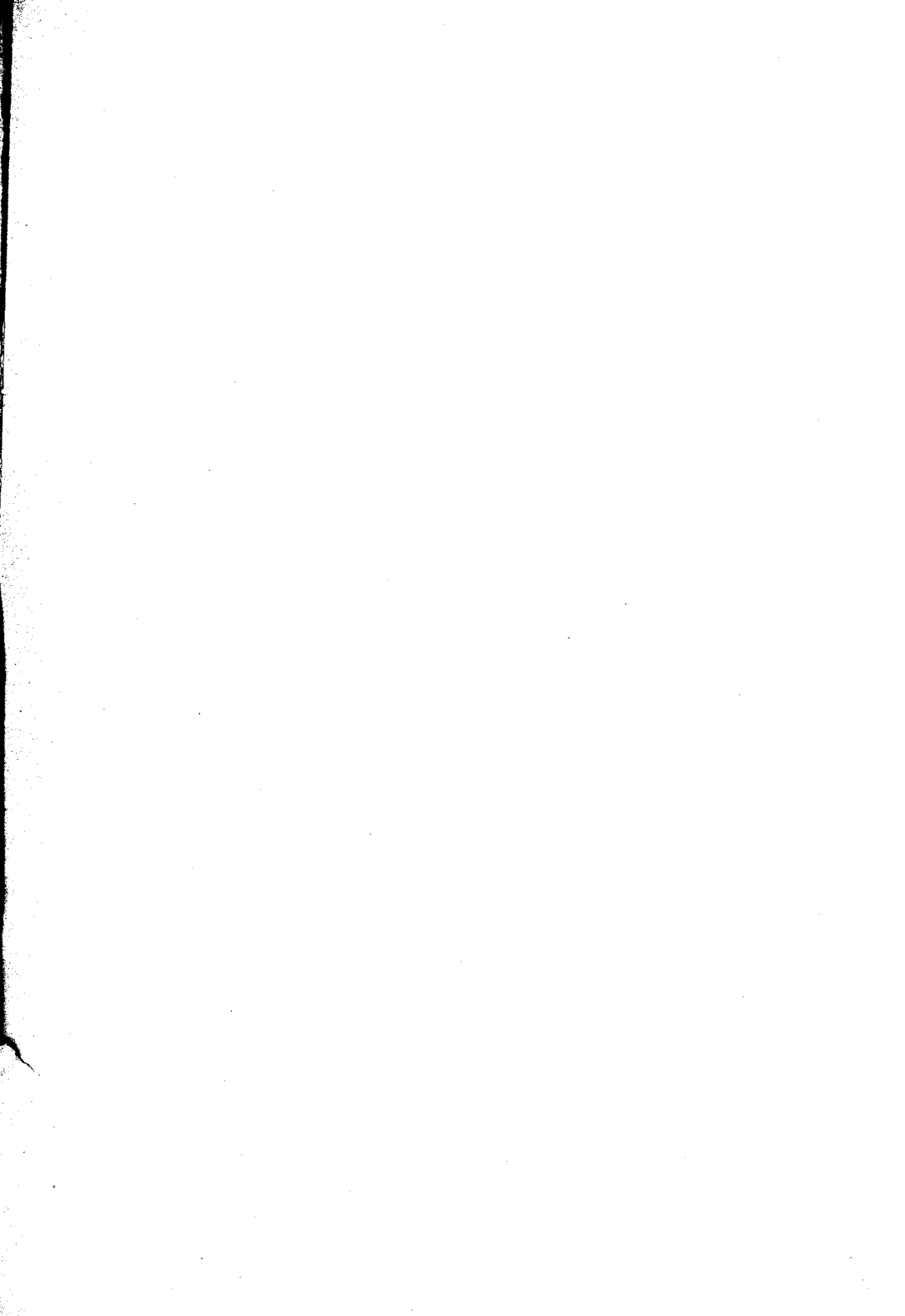
NATURA E CONTENUTO DELL'ASSISTENZA UNIVERSITARIA

ESTRATTO DALLA:
" RIVISTA DELLA ASSISTENZA " ,
(N. 6-7 giugno-luglio 1940-XVIII)

Mine B
54
78



ROMA
TIPOGRAFIA OPERAIA ROMANA
Via Emilio Morosini, 17
1940-XVIII



F. VALENTE

NATURA E CONTENUTO DELL'ASSISTENZA UNIVERSITARIA



ESTRATTO DALLA:
" RIVISTA DELLA ASSISTENZA „
(N. 6-7 giugno-luglio 1940-XVIII)

ROMA
LITOGRAFIA OPERAIA ROMANA
Via Emilio Morosini, 17

1940-XVIII

Con l'articolo 55 del R. D. 30 settembre 1923, n. 2102, sull'ordinamento della istruzione superiore, fu costituita presso ogni Università o Istituto Superiore una Cassa scolastica, allo scopo di fornire ai giovani di disagiate condizioni economiche e più meritevoli i mezzi per far fronte, in tutto o in parte, al pagamento delle tasse, delle soprattasse e dei contributi.

Lo stesso articolo stabilì i fondi destinati alla Cassa e dettò le norme relative alla sua amministrazione ed alla sua gestione.

Con l'articolo 56 del detto R. D. fu costituita presso ogni università o istituto superiore l'Opera dell'università o istituto, col fine di promuovere ed attuare l'assistenza scolastica nelle varie sue forme.

Particolari norme furono dettate dall'articolo 56 per l'amministrazione e per la gestione dell'Opera, nonchè sui mezzi occorrenti per il suo funzionamento.

Tra questi è da annoverarsi, in prima linea, la tassa per le opere istituite dal successivo articolo 58.

Il R. D. L. 28 agosto 1931, n. 1227, recante nuove disposizioni sulla istruzione superiore, dopo di aver modificato, con l'articolo 54, il ridetto articolo 58 del 1923, relativo alla tassa per le Opere Universitarie o di Istituti superiori, fissandone l'ammontare e regolandone l'applicazione, dispose:

- a) con l'articolo 55, il riconoscimento della personalità giuridica delle Opere Universitarie, stabilendone i fini;
- b) con l'articolo 56, il conferimento al Ministero della Educazione Nazionale della vigilanza sulle opere e sulle fondazioni aventi per fine l'incremento degli studi superiori e l'assistenza, nelle sue varie forme, agli studenti universitari;
- c) con l'articolo 57, la facoltà nel Governo di promuovere l'aggruppamento di due o più fondazioni, indicate nell'articolo precedente, il loro

concentramento nell'Opera universitaria, la riforma delle norme statutarie e la trasformazione del fine.

Dette disposizioni sono state poi riportate nel Testo Unico delle leggi sulla istruzione superiore, approvato con R. D. 31 agosto 1933, n. 1592, negli articoli 185 e seguenti, posti sotto il Capo « Assistenza universitaria ».

A detti articoli fanno seguito altre norme, tratte dal R. D. 5 giugno 1932, n. 1003, concernenti la istituzione, presso il Ministero della Educazione Nazionale, di un Comitato Centrale per le opere Universitarie (art. 193, 194, 195, 196 e 197) che ha per iscopo di:

- a) promuovere il coordinamento delle varie forme assistenziali che sorgono ad iniziativa delle università;
- b) deliberare circa la erogazione dei fondi;
- c) promuovere le istituzioni di case dello studente;
- d) secondare le varie iniziative dei gruppi universitari Fascisti ai fini della cultura e della educazione politica e sportiva degli studenti universitari;
- e) favorire l'afflusso degli studenti stranieri presso le Università e curare l'intensificazione degli scambi fra studenti italiani e stranieri.

Il Comitato Centrale è presieduto dal Ministro della Educazione Nazionale ed è composto: del Ministro Segretario del P. N. F., del Segretario Amministrativo del P. N. F.; del Vice Segretario dei G. U. F.; di un rappresentante della Milizia Nazionale Universitaria, del Direttore Generale della Istruzione Superiore, di un Rettore, di due Professori, di un rappresentante del Ministro delle Finanze e di un rappresentante del Ministro delle Corporazioni.

La ricerca della natura giuridica delle fondazioni, incluse nel sistema di assistenza universitaria che fa capo al Comitato Centrale previsto dal Testo

Unico per l'istruzione Superiore, non poteva prescindere dalla esposizione delle norme relative alla struttura ed ai compiti del Comitato stesso a cui, perciò, siamo stati indotti ad accennare, precisandone l'estensione ed il contenuto.

Con il rinnovato ordinamento di queste attività assistenziali al quale, in più riprese, si è rivolta l'attenzione del legislatore, attraverso i ricordati provvedimenti, dal 1923 al 1934, si è venuta man mano delineando la tendenza a porre sotto la nuova disciplina delle leggi scolastiche anche le attività finora operanti nel quadro della legge organica 17 luglio 1890, n. 6972, ed attuate da enti assurti alla loro personalità giuridica come istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Le nuove leggi universitarie, si è detto, hanno dischiuso all'assistenza giovanile nuovi orizzonti; le condizioni ed i presupposti che in passato potevano dar luogo al riconoscimento di un ente con una determinata qualifica, di istituzione di assistenza o di istituzione scolastica, sono stati modificati dalla legge 28 agosto 1931, e la modifica estende la sua influenza così sugli enti da erigere, come su quelli già costituiti, prescindendo, per questi ultimi, anche dal loro stato giuridico personale di cui abbiano, in fatto, goduto e che sia stato formalmente loro attribuito all'atto del riconoscimento della loro personalità.

Tendiamo, appunto, a stabilire se ed in che cosa abbiano innovato le leggi, dal 1923 al 1934, in materia di assistenza universitaria; quali siano i rapporti fra la nuova disciplina dell'assistenza stessa e quella regolatrice delle istituzioni di beneficenza; se e come, infine, possano riguardarsi, sotto il profilo del nuovo ordinamento, gli istituti già riconosciuti agli effetti della legge 17 luglio 1890.

Sulla questione si svolsero, come era naturale, e non sono peraltro concluse, appassionante discussioni fra il Ministero dell'Interno tendente ad assicurare, nell'interesse dell'assistenza, alle fondazioni per borse universitarie, il sistema di rigoroso controllo istituito dalla ridetta legge del 1890 e reso più efficace dalle successive modificazioni, e il Ministero della Educazione Nazionale, desideroso di attrarre le fondazioni medesime nell'orbita della scuola, al fine di saldarle con questa ed escludere ogni ingerenza di organi o enti che alla scuola fossero estranei.

Dopo varie alternative la questione fu sottoposta all'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale, di cui è opportuno qui riassumere l'autorevole parere in data 19 maggio 1938.

Si avevano da riformare le norme per l'assegnazione delle borse di studio universitarie e di perfezionamento post-universitario della Fondazione Lavagna, in Pisa, e sorse questione se la competenza a provvedere fosse del Ministero dell'Interno oppure di quello della Educazione Nazionale.

Questo sosteneva la sua competenza in base agli articoli, su ricordati, 55 e 56 del R. D. L. 28 agosto 1931, ora 189 e seguenti del Testo Unico, che, derogando alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, avrebbero dato una disciplina organica alle opere ed alle istituzioni dedite all'assistenza universitaria.

Il Ministero dell'Interno invece negava la deroga. Il R. D. L. del 1931, con la espressione «opere e fondazioni che hanno per fine l'assistenza nelle sue varie forme» non avrebbe inteso di comprendervi quelle che sono destinate agli studenti poveri. Perciò le istituzioni che prestano assistenza agli studenti universitari, senza riguardo alle loro condizioni economiche, sarebbero contemplate dal R. D. L. del 1931 e sottoposte alla vigilanza del Ministero della Educazione Nazionale, le altre resterebbero soggette alla disciplina della legge del 1890.

La Sezione prima del Consiglio di Stato, chiamata a risolvere la controversia aveva, con il parere 7 aprile 1936, seguito una via intermedia: aveva ammesso la deroga, ma entro certi limiti. Aveva distinto l'assistenza dalla beneficenza, riconoscendo essere proprio della beneficenza lo scopo puramente caritativo e ritenendo la deroga operativa soltanto nei riguardi delle istituzioni pubbliche di assistenza universitaria e non anche nei riguardi delle istituzioni pubbliche, per dir così, di beneficenza universitaria. Queste ultime erano e restano soggette alla legge del 1890 e, conseguentemente, alla vigilanza del Ministero dell'Interno. Per distinguere, poi, le istituzioni di beneficenza universitaria da quelle di assistenza universitaria aveva adottato questo criterio: se il fine sia puramente caritativo e l'istruzione un semplice mezzo per dare una professione ad un povero, l'istituzione è di beneficenza; se il fine sia di dare incremento all'istruzione superiore e il beneficio del povero si debba ravvisare come un risultato connesso, proposti dal fondatore, ma non come un fine essenziale, allora si ha l'istituzione di assistenza universitaria.

Oppose il Ministero dell'Interno che il R. D. L. del 1931 non ha derogato alla legge del 1890 ed il primo argomento a sostegno della sua tesi lo trasse dallo stesso articolo 56 il quale sottopone alla vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale quelle opere e fondazioni che attuano l'assistenza agli studenti universitari. Poiché la legge non dice studenti universitari poveri o bisognosi, si deve intendere che essa si sia voluta riferire all'assistenza degli studenti universitari in generale (pensionati, mense, vendita di libri), la quale assistenza viene dallo stesso articolo, posta sul medesimo piano dell'incremento degli studi superiori.

Aggiunse, inoltre, lo stesso Ministero dell'Interno che nelle relazioni parlamentari sulla proposta di conversione in legge del R. D. L. de

1931 non è fatto alcun cenno all'inclusione delle istituzioni di assistenza agli studenti poveri fra gli enti da coordinare con le opere universitarie e anzi, nella relazione alla Camera dei deputati è espressamente dichiarato che il coordinamento di cui negli articoli 55 e 56 della legge 16 giugno 1932, si riferisce alle fondazioni scolastiche.

Il campo, adunque, di applicazione della legge del 1890 è rimasto inalterato e comprende tutte le istituzioni che nel conferimento del beneficio (borsa, posto di studio, ecc.) non prescindono dalle condizioni economiche dell'assistito, quello della legge del 1931 abbraccia, invece, le fondazioni in vantaggio della generalità degli studenti universitari.

A sua volta il Ministero dell'Educazione Nazionale, criticando il cennato parere della Sezione prima del Consiglio di Stato, sostiene che la deroga di cui nell'ordinamento del 1931 non è una deroga limitata, ma una deroga piena. Tutte le istituzioni, siano di assistenza, siano di beneficenza universitaria, sono sottratte alla vigilanza del Ministero dell'Interno. All'espressione usata dall'articolo 56 del detto R. D. L. «opere e fondazioni che hanno per fine l'assistenza nelle varie sue forme agli studenti universitari» deve darsi un significato più ampio che comprende così le istituzioni di assistenza, di cui all'articolo 1 della legge del 1890, quale risulta dalla riforma del 1923, come quelle di beneficenza *stricto sensu*.

Con il R. D. L. del 1931 il legislatore ha inteso di dare un'organizzazione autonoma, con caratteri propri e ben definiti, a quella particolare forma dell'attività sociale costituita dall'assistenza a favore degli studenti universitari, sottoponendola all'esclusiva vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale, tanto se volta a beneficio della generalità degli studenti, quanto se intesa a vantaggio dello studente povero e bisognoso.

Si tratta di due forme di attività che, sebbene apparentemente diverse, sono coordinate e connesse alla vita ed alla funzione dell'università. E l'unicità dei loro intenti e delle loro finalità sarebbe rivelata dall'unicità stessa dell'organo che ad esse è preposto: l'Opera Universitaria.

Esaminate le opposte tesi, il Consiglio di Stato, col ricordato parere, premesso che la distinzione fra istituti di assistenza e istituti di beneficenza si presenta praticamente difficile e, allo stato della legislazione, giuridicamente molto discutibile, ebbe ad osservare come nella specie non fosse rilevante ai fini dell'interpretazione degli articoli 55 e 56 del R. D. L. del 1931.

E infatti la Sezione prima, sostenendo la tesi della deroga limitata e ammettendo, perciò, la deroga soltanto nel caso che l'istituzione con il sovvenire lo studente povero o bisognoso abbia avuto in mira, sopra tutto, l'incremento degli studi superiori, ha riconosciuto alla deroga un

limite che non poggia più su quella distinzione, essendoché, posto quel criterio, è indifferente che l'istituzione sia e debba essere chiamata istituzione di assistenza piuttosto che istituzione di beneficenza e viceversa.

Pertanto ritenne il Consiglio che l'interpretazione degli articoli 55 e 56 andasse formulata nei seguenti termini: per effetto del R. D. L. del 1931 sono sottratte alla disciplina della legge sulle opere pie e sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale quelle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza scolastica che, provvedendo in favore di studenti universitari poveri e bisognosi, abbiano di mira principalmente l'incremento degli studi superiori.

La distinzione, sostenuta dal Ministero dell'Interno, fra assistenza alla generalità degli studenti e assistenza agli studenti bisognosi e poveri è contrastata dalla lettera e dallo spirito della legge.

L'articolo 56, infatti, dispone testualmente che sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale le opere e le fondazioni che hanno per fine «l'incremento degli studi superiori e l'assistenza nelle sue varie forme agli studenti universitari».

L'incremento degli studi superiori deve essere il fine prevalente o principale della fondazione assistenziale, affinché questa si possa ritenere sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale. E ciò non tanto perchè nella disposizione citata esso è indicato per primo, quanto per il tipo d'organizzazione che la legge ha dato a questo ramo della pubblica assistenza, un'organizzazione, cioè, saldata all'ordinamento universitario anzi, per meglio dire, all'ordinamento di ogni singola università. Epperò è da ritenere che il legislatore abbia avuto in mira quelle fondazioni che, insieme con l'assistenza agli studenti, sia pure bisognosi, sia pure poveri, o mediante essa, avessero per iscopo l'incremento degli studi superiori, nella quale espressione si deve intendere l'accrescimento, nel nome e nel prestigio, di una determinata università.

Di così esplicito quanto autorevole insegnamento sono state fatte svariate e frequenti applicazioni dalle quali, peraltro, si desume la tendenza, ora espressa, ora tacita, a riguardare le fondazioni di assistenza nel campo degli studi superiori sotto nuovi profili, ispirati ai principi informativi della legge del 1931 e tendenti a riconoscerle più come fondazioni universitarie, che come istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e si è giunti ad ammettere anche la possibilità, in un primo tempo esclusa, di rivedere, alla luce dei nuovi orientamenti, lo stato personale degli istituti, già e da tempo operanti sotto la disciplina della legge 17 luglio 1890.

Ora, anche in considerazione della importanza cui è assunta l'assistenza, in questo settore, mercé

la dichiarazione XXIX della Carta della Scuola che la proclama destinata a coronare, su di un piano di solidarietà politica e sociale, l'intima collaborazione fra il Partito e la Scuola, è sembrato opportuno dare un contributo alla soluzione dell'importante problema, soluzione che sarebbe destinata ad eliminare, fra i sostenitori delle opposte tesi, ogni motivo di rinnovate discussioni e di più o meno giustificate preoccupazioni.

Vediamo, adunque, per valutare completamente la portata delle riforme del 1923 e del 1931 quale era lo stato della dottrina, della legislazione e della giurisprudenza prima delle ricordate disposizioni.

Una legislazione positiva sulle fondazioni di studio mancava nel nostro paese, come, d'altronde, manca tuttora, nonostante il R.D.L. del 1931.

Mancava assolutamente una legge organica che ne determinasse la natura e ne regolasse la vita: mancavano disposizioni legislative che stabilissero i rapporti giuridici di tali istituzioni nei loro contatti con gli altri enti morali e con lo Stato.

Il Giorgi (1), rimandando allo studio di Emanuele Peverelli su «Fondazioni e lasciti in pro dell'istruzione superiore», ricorda che l'unica disposizione legislativa sulle fondazioni di studio fosse l'articolo 3 della legge 13 novembre 1859. Quanto alle disposizioni regolamentari esse erano da ridursi ad un comma dell'articolo 8 del regolamento sull'amministrazione centrale dello Stato, che dà al Ministro un'azione di sorveglianza sulle fondazioni in discorso, senza determinarne i limiti né i mezzi, coi quali siffatta azione deve spiegarsi; e a due articoli del regolamento 3 novembre 1877 sull'amministrazione scolastica provinciale, in forza dei quali tale azione era delegata ai consigli scolastici provinciali.

A tali disposizioni il Giorgi aggiunge l'articolo 59 lettera d) della legge 17 luglio 1890 e l'articolo 106 lettera a) del regolamento che, esentando dal concentramento gli istituti di istruzione e considerando le borse di studio per gli studenti bisognosi come enti destinati a integrare altra forma di beneficenza, vengono a comprendere i posti di studio destinati ai poveri, fra le opere pie.

Nacque così, da tempo, la questione sul carattere di cosiffatti assegni e sul modo di conciliare le attribuzioni delle autorità scolastiche con quelle delle Giunte Provinciali Amministrative e del Ministro dell'Interno.

Il Consiglio di Stato fu fermo nel riconoscere il carattere di opere pie alle borse di studio in favore di studenti bisognosi, anche quando la preferenza dei poveri non fosse stata assoluta, ma eventuale o sottoposta a concorsi di merito, escludendolo soltanto se la condizione della povertà

non fosse in alcun modo richiesta, dalle tavole di fondazione.

E il Ministero della Pubblica Istruzione, ricorda ancora il Giorgi, sebbene da principio tentasse di sottrarre a questa interpretazione le fondazioni improprie, cioè quelle borse di studio che erano incorporate nell'amministrazione di qualche scuola, finì con l'accettarla rispetto alle fondazioni e lasciti a pro dell'istruzione primaria e secondaria. L'accettò nonostante le disposizioni del regolamento sul Consiglio provinciale scolastico: essendosi detto che queste disposizioni, in quanto attribuiscono ai Consigli la vigilanza dei lasciti per posti gratuiti di insegnamento e sull'amministrazione patrimoniale di essi, devono restringere alle fondazioni che non hanno carattere di opere pie.

Rimase peraltro aperto il conflitto, fra i due poteri, per i lasciti e le fondazioni a pro della istruzione superiore.

Rispetto a queste il Ministero dell'Istruzione insistette nella pretesa di ritenerle esclusivamente soggette alla sua autorità.

In occasione di una discussione sorta sulla natura giuridica dei Collegi di S. Marco ed Engleschi, annessi all'Università di Padova ed istituiti per conferire posti di studio a studenti poveri, la controversia fu portata all'esame del Consiglio di Stato che la risolse nell'adunanza generale dell'8 aprile 1893 (Collegi Universitari di S. Marco ed Engleschi contro G. P. A. di Padova).

Stabilì allora l'Alto Consesso che gli istituti di privata fondazione diretti a favorire e propagare l'istruzione, nell'interesse di una maggiore diffusione della cultura, sono soggette esclusivamente al Ministero dell'Istruzione pubblica, quando anche le tavole di fondazione stabiliscano che, a parità di merito dei concorrenti, si debbano preferire i candidati più poveri. Al contrario le fondazioni con le quali sono istituiti collegi, borse di studio o sussidi di altra maniera a favore di giovani poveri debbono considerarsi come istituzioni pubbliche di beneficenza, anche quando la forma con la quale s'imparte il beneficio, è l'istruzione superiore.

In generale però tutte le fondazioni a scopo di studio, abbiano o no il carattere di istituti di beneficenza, per la parte tecnica e didattica dipendono sempre ed esclusivamente dal Ministero dell'Istruzione.

A questa massima si è, da allora, costantemente ispirata la giurisprudenza consultiva e giurisdizionale del Consiglio di Stato. Ricordiamo, ad esempio, i pareri 19 aprile 1928 delle Sezioni Prima e Seconda (Fondazione Mantero-Picardo in Genova) e 6 febbraio 1924 della Sezione Prima (Commissaria Viani in Zeppa) che conclusero si abbia opera pia quando la povertà è condizione necessaria per il conferimento delle borse di studio; ed inoltre i pareri 27 settembre 1928 (legato

(1) La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali - Vol. V, pag. 443.

Zumbini in Cosenza), 11 settembre 1907 (legati Sensales), 19 settembre 1906 (Collegio Caccia in Novara), tutti della Sezione Prima; ed ancora la decisione della quarta Sezione 29 dicembre 1909 (Società di incoraggiamento allo studio del disegno in Varallo) con i quali, nello stabilire che il titolo di preferenza a favore dei bisognosi non basta a qualificare la fondazione come opera pia, si confermò in maniera più o meno esplicita, la linea di condotta tracciata dal Consiglio di Stato nella ricordata adunanza generale dell'8 aprile 1893.

Alla stregua di tali principi non si può non concludere che quando l'educazione e l'istruzione di qualunque ordine e grado sono un mezzo per assistere colui che si trovi in condizioni di bisogno, alla fondazione deve riconoscersi la natura giuridica di istituzione pubblica di assistenza e beneficenza; quando, invece, l'educazione e l'istruzione costituiscono il fine, l'ente che dovrà sorgere non potrà essere incluso nel quadro della legge 17 luglio 1890, che di quelle altre istituzioni regola il sorgere e l'operare.

A tali principi medesimi nulla avrebbe innovato il ridetto parere del Consiglio di Stato in adunanza generale 19 maggio 1938, dappoiché, confermando le direttive del 1893, ha concluso che per effetto degli articoli 55 e 56 del R. D. L. del 1931 sono sottratte alla disciplina della legge sulle opere pie e sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale quelle istituzioni di assistenza scolastica che hanno di mira principalmente l'incremento degli studi superiori.

Se così fosse, le riforme del 1923, del 1931 e del 1932, riportate nel Testo Unico del 1934, non sarebbero veramente tali; avendo in sostanza codificato, in questo settore, una prassi già, da tempo, seguita uniformemente dalla giurisprudenza ed ogni controversia ispirata al nuovo orientamento ed alle nuove basi di esso sarebbe fuori di luogo.

Tanto meno, occorrerebbe riesaminare la situazione e lo stato giuridico personale degli enti già costituiti, dato che essi sorsero in applicazione degli stessi principi e degli stessi criteri posti a fondamento delle nuove ricordate disposizioni.

Ma, in realtà, come ebbe a ricordare il Ministero dell'Interno, nelle relazioni parlamentari sulla proposta di conversione in legge del R. D. L. del 1931, non è fatto alcun cenno all'inclusione delle istituzioni di assistenza agli studenti universitari poveri fra gli enti da coordinare con le opere universitarie e anzi, nella relazione alla Camera dei deputati è espressamente dichiarato che il coordinamento di cui è cenno negli articoli 55 e 56 della legge 16 giugno 1932 si riferisce alle fondazioni scolastiche.

E, d'altra parte, non si può non rilevare che qualora la riforma di cui si tratta avesse inteso di disciplinare in maniera organica l'ordinamento

delle fondazioni universitarie, differenziando queste dagli istituti di assistenza e beneficenza e creando per esse una disciplina organica ed uno stato giuridico proprio, a differenza di quanto si pratica per le fondazioni nel campo degli studi elementari e secondari, sarebbe stata necessaria una norma ben diversa da quella contenuta nell'articolo 56 del 1931, il quale dispone semplicemente che le fondazioni aventi per fine l'incremento degli studi superiori e l'assistenza nelle sue varie forme agli studenti universitari, sono sotto la vigilanza del Ministero della Economia Nazionale.

Avrebbe dovuto, cioè, in luogo di soffermarsi a statuire limitatamente all'organo preposto alla vigilanza, vale a dire a indicare una delle conseguenze della nuova struttura giuridica delle fondazioni medesime, precisare in maniera diretta ed organica la loro natura e fissare ogni elemento atto a distinguere, con criteri positivi, le fondazioni scolastiche dalle altre, erette e disciplinate sotto le norme di cui nella precedente legge del 1890.

Non è, dunque, in questo settore che deve ritenersi abbiano ad operare le disposizioni in esame; esse non mirano ad innovare all'ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nè a codificare la differenziazione, già in atto, fra queste e le fondazioni scolastiche: esse sono, invece, rivolte ad altre forme di assistenza e precisamente a quelle attività che non hanno uno sfondo economico, e cioè che non si prefiggono il compito di sovvenire necessità derivanti da deficienze di mezzi finanziari, ma hanno invece uno sfondo sociale e politico comprendente la gioventù universitaria e le necessità della sua preparazione fisica, spirituale e culturale al fine di renderne, comunque, più facile il cammino e più sicura la mèta.

È noto che, accanto alle multiformi attività assistenziali con cui il Regime, innovando definitivamente alle vecchie concezioni benefiche e caritative, si è assunto il compito, sulla base del principio Mussoliniano della solidarietà nazionale, di integrare l'azione dei singoli, laddove questa, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, non è in grado di fronteggiare le necessità di vita e di sviluppo dell'individuo e della famiglia, molte altre ne sono sorte le quali, più che un carattere di assistenza, assumono quello di difesa del cittadino, in relazione all'attività che esso svolge, nel quadro della vita della Nazione e tenuto conto della impossibilità, in cui verrebbe a trovarsi, di fronteggiare da solo le esigenze connesse alla attività medesima e da questa direttamente o indirettamente dipendenti.

Rientrano nel ciclo di questa azione del Regime tutte le provvidenze di carattere sociale, con fini di assistenza e di previdenza, alcune collegate alla organizzazione sindacale e corporativa, altre da questa indipendenti, tutte rivolte all'individuo in

quanto lavora o produce, sia o pur no in condizioni di bisogno, abbia o non la possibilità di provvedere anche da solo a tutto ciò che richiedono la sua posizione, la sua opera, le sue esigenze fisiche, intellettuali, morali, lavorative e produttive.

Infine un'altra forma di assistenza ha istituito e sviluppato il Regime, quella di carattere fondamentale politico, diretta alla formazione della coscienza, alla difesa della integrità morale dei cittadini, alla preparazione dei giovani per orientarli verso le aspirazioni e gli obbiettivi della Patria Fascista.

Rientrano in queste attività particolarmente quelle realizzate dall'Opera Nazionale Dopolavoro e dalle organizzazioni giovanili.

Ora è appunto in questi settori della assistenza sociale e della assistenza politica che noi riteniamo debba rintracciarsi il campo d'azione degli organismi di assistenza universitaria, cassa scolastica a parte, cui sono rivolte le disposizioni della legge del 1931 e del 1932.

Il Consiglio di Stato, nel più volte ricordato parere 19 maggio 1938, per lumeggiare il contenuto dell'assistenza degli istituti posti sotto la vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale e circoscrivere la sfera d'azione di questo e di quelli, risale all'Opera universitaria, che a detti istituti presiede, e ricorda come l'ente creato dalla legge del 1923 e consolidato da quella del 1931, ha avuto felice denominazione di « opera » la quale parola, autorizzando il raccostamento con le opere delle chiese monumentali intente, come si sa, al mantenimento dell'edificio, va intesa nel senso di istituzione volta al bene dell'Università, al suo mantenimento e incremento, onde le attività benefiche e assistenziali in favore degli studenti, che essa promuove o controlla, hanno da essere attività che perseguono quel fine spirituale che è l'incremento degli studi superiori.

Ora, a parte il rilievo che la parola « Opera » richiama, forse più propriamente, quelle attività assistenziali che, sviluppandosi su un terreno non esclusivamente economico, hanno un contenuto sociale e politico, come l'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'infanzia, l'Opera Nazionale Dopolavoro, l'Opera Combattenti, l'Opera Mutilati, l'Opera per gli orfani di guerra e simili, è da tener presente che se dall'Opera Universitaria si risale, per trarre motivo di giudizio sul contenuto della sua azione e, conseguentemente, su quello delle attività che è chiamata a coordinare, all'organo centrale, coordinatore e propulsore delle attività medesime, se ne deduce che questo e quelle hanno una sfera di azione ben diversa volta alla generalità dei giovani, senza distinzione fra abbienti e non abbienti e senza altro fine, che quello di completare l'organismo scolastico e di facilitare i suoi compiti di carattere istruttivo ed educativo.

Detto organo, cui è dedicato l'articolo 193 del Testo Unico, il quale si denomina, come abbiamo accennato all'inizio di questa esposizione, Comitato Centrale per le opere Universitarie e che viene, dalla stessa legge, indicato come propulsore e coordinatore dell'attività delle opere di assistenza universitaria, ha il compito: a) di promuovere il coordinamento delle varie forme assistenziali che sorgono; b) noti, ad iniziativa delle singole università; c) di erogare i fondi a sua disposizione; d) di promuovere le istituzioni di case dello studente; e) di secondare le iniziative dei Gruppi Universitari fascisti ai fini della cultura e della educazione politica e sportiva degli studenti universitari; f) di favorire l'afflusso degli studenti stranieri presso le scuole del Regno e di intensificare gli scambi fra studenti italiani e stranieri.

Presiedono a detto Comitato, come si è dianzi accennato, col Ministro della Educazione Nazionale, elementi tratti dal Partito, dalla Scuola, dal G. U. F., dalla Milizia, dal Ministero delle Finanze e da quello delle Corporazioni.

Siamo, dunque, in un campo assistenziale che ha una propria fisionomia e che differisce profondamente da ogni altra assistenza, sia che abbia come fine principale l'intervento a favore del povero, sia che detto fine ne costituisca l'obbiettivo secondario o mediato, unito ad altri di carattere culturale e scientifico.

Siamo, insomma, nel campo dell'assistenza di natura sociale e politica.

Non si esclude che il nuovo ordinamento universitario si occupi anche della assistenza economica ma siffatto compito viene affidato esclusivamente alla Cassa scolastica alla quale, appunto per questo, viene conferita una compagine ed una attrezzatura sue proprie, diversa e distinta da quelle che caratterizzano la vita e il funzionamento dell'opera universitaria.

Induce decisamente a questa conclusione anche la parola e lo spirito della dichiarazione XXIX della Carta della Scuola la quale esplicitamente proclama: « Le opere di assistenza scolastica coronano su di un piano di solidarietà politica e sociale l'intima collaborazione tra il Partito e la Scuola ».

In definitiva ci sembra di poter affermare che sotto l'impero del Testo Unico sulla istruzione superiore 31 agosto 1933, n. 1592, nulla vi sia da innovare né alla disciplina della legge 17 luglio 1890, per quanto riguarda le fondazioni universitarie, né alla natura di quelle fondazioni che per non avere come scopo unico o principale l'assistenza degli studenti poveri, a quella disciplina sono sottratte e trovano la loro regolamentazione nei principi generali di diritto, al di fuori, cioè di una propria disciplina speciale ed organica.

I criteri differenziali dei due ordini di istituti sono quelli dianzi esposti, già formulati, in man-

canza di norme positive, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, e costantemente applicati.

Debbono, invece, ritenersi applicabili le norme concernenti l'istituzione ed il funzionamento dell'Opera universitaria a quelle attività assistenziali, su uno sfondo sociale e politico, volte alla generalità della gioventù universitaria, che trovano nella scuola l'origine, i mezzi e lo sviluppo e che, con la scuola sono dirette a preparare la gioventù stessa sotto il profilo fisico, morale, intellettuale e politico.

Dopo quanto abbiamo esposto sarebbe superfluo soffermarsi sul punto se l'ordinamento dell'assistenza universitaria, quale risulta dal ridetto Testo Unico sull'istruzione superiore, possa estendersi a quelle fondazioni già erette ed operanti come istituti pubblici di assistenza e beneficenza sotto la disciplina della legge 17 luglio 1890 e se, in confronto di queste, sia ammissibile il passaggio alla dipendenza del Ministero dell'Educazione Nazionale.

Il contenuto dell'assistenza universitaria, regolata dalla cennata riforma, profondamente diverso da quello degli enti di beneficenza, esclude la possibilità di un riesame della situazione e della natura giuridica di questi; tuttavia, a parte ciò, non è inopportuno esporre alcune considerazioni.

Con la decisione 19 ottobre 1937 della Sezione V del Consiglio di Stato, nella controversia relativa alla decretata sclassificazione di istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, della fondazione Prenestino, in Palermo, per patrimoni sacri, fu affermato il principio che un istituto giuridico di sclassifica e di corrispondente classifica fra gli enti ecclesiastici, di una istituzione eretta a norma della legge 17 luglio 1890, è ignoto alla nostra legislazione.

Pertanto il detto Consesso, esaminata la questione se dalla legislazione concordataria si determini una virtuale abrogazione della legislazione patria sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, in tema di fondazioni di culto, la risolse negativamente e contestò alla pubblica amministrazione la facoltà di riesaminare la posizione giuridica dei singoli enti per definirli e riconoscerli, con atti di natura esecutiva, enti ecclesiastici soggetti al regime di diritto cui il concordato sottopone gli enti di tale natura.

La Sezione fu indotta a risolvere in tal senso la insorta controversia nella considerazione che la classifica importa mutamenti della posizione generica e specifica che la legge riconosce già all'ente, ed il passaggio di questo dal regime di diritto delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a quello, essenzialmente diverso, previsto dal concordato. Ed il passaggio per atto unilaterale amministrativo da uno stato personale ad altro diverso, e da un regime di diritto ad altro

pure diverso, non può aver luogo che o in vista di una norma di legge unilaterale o in virtù di una norma di legge concordata.

Tutto ciò, quantunque non possa disconoscersi che la legge 27 maggio 1929, n. 848, e il regolamento 2 dicembre 1929, n. 2262, siano da considerare come revisive della legislazione italiana precedente in tema di enti ecclesiastici e di fondazioni di culto.

In applicazione di questo principio non sembra che possa, anche seguendo le direttive fissate dal Consiglio di Stato con il ricordato parere 19 maggio 1938 sulle fondazioni universitarie, concludersi nel senso di attribuire all'autorità amministrativa il potere di disporre, per effetto dell'articolo 56 del R. D. L. 28 agosto 1931, mutamenti del regime giuridico cui già sottostavano le fondazioni stesse.

Trattasi, infatti, di enti la cui personalità e natura giuridica, formalmente accertate e dichiarate dalla sanzione Sovrana, sono connesse con gli scopi di assistenza giovanile indicati dalla volontà dei fondatori e consacrati nei relativi statuti.

Nei confronti di essi non può ritenersi, in mancanza di un'esplicita disposizione legislativa, che debba ritenersi operante l'articolo 56 del 1931 il quale si limita a stabilire, come abbiamo accennato, che le opere e le fondazioni aventi per fine l'incremento degli studi superiori e l'assistenza universitaria sono poste sotto la sorveglianza del Ministero dell'Educazione Nazionale.

Una norma che avesse inteso di disporre la revisione dello stato personale di enti già costituiti, avrebbe dovuto affermare ciò in modo esplicito e stabilire, insieme, le modalità necessarie per la sua applicazione così nei riguardi del tempo come nei riguardi degli istituti.

A parte ciò, la revisione stessa non sarebbe praticamente giustificata anche perchè, come abbiamo ricordato, i criteri in base ai quali il Consiglio di Stato ha finora attinto le norme per distinguere gli istituti di assistenza posti sotto la disciplina della legge del 1890, da quelli di natura scolastica, coincidono sostanzialmente con quelli risultanti dal più volte citato parere del 19 maggio 1938.

Concludendo, le disposizioni concernenti il nuovo ordinamento dell'assistenza universitaria non hanno derogato da quelle contenute nella legge organica 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, dato che riguardano attività poste su uno sfondo politico e sociale, interessante gli studenti universitari in genere, senza distinzione fra abbienti e bisognosi, dal punto di vista economico, ed in ogni caso, l'ordinamento stesso non autorizza la revisione dello stato personale degli enti già costituiti.

3.2.2018

60542

