



Ciò premesso si chiede il parere di questo Ufficio “*al fine di chiarire quali siano le norme che regolano l’assunzione presso l’Istituto Superiore di Giornalismo, considerata la sua natura giuridica di Fondazione, riconosciuto Ente Morale con Decreto Presidenziale n.8/A del 31 gennaio 1954*”.

2. Preliminarmente occorre individuare l’ambito dell’intervento consultivo riservato a questo Ufficio. Al riguardo appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell’art. 7 del D.Lgs.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull’ordinamento del Governo e dell’Amministrazione regionale - l’attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, rimanendo invece esclusa ogni considerazione sulla adozione di atti di natura gestionale riservati, come tali, all’amministrazione attiva nell’esercizio delle competenze ascritte.

Ciò premesso, nell’intento di assicurare un utile contributo, si procede a delineare il quadro normativo rilevante e si espongono alcune considerazioni di carattere tecnico-giuridico, che potranno servire da supporto per le determinazioni proprie di codesto Richiedente nella fattispecie rappresentata.

Anzitutto pare opportuno precisare che la richiesta formulata da codesto Ufficio speciale muove dal presupposto che nella fattispecie in esame trovi applicazione il comma 3 dell’articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21.

Tuttavia, ad avviso dello Scrivente, anche tale presupposto necessita di attenta verifica.

A tal fine è utile analizzare le disposizioni che vengono in rilievo e, in particolare, giova riportare nuovamente il testo dell’articolo 18, comma 1, della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, a mente del quale: “*Il personale in servizio, alla data del 31 dicembre 2018, presso l’Istituto superiore di giornalismo estinto per sopravvenuta impossibilità del raggiungimento dello scopo sociale è inserito nell’albo di cui al comma 1 dell’articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21*”.

Il richiamato articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, rubricato “*Società partecipate*”, al comma 1 prevede che “*È istituito presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione l'albo dei dipendenti delle medesime società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale*”.

Il successivo comma 2 del medesimo articolo 64 dispone: “*Nel suddetto albo devono essere iscritti tutti i dipendenti attualmente in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione, assunti prima del 31 dicembre 2009 (...)*”.

Infine, il comma 3 del predetto articolo 64, cui fa espresso riferimento codesto Richiedente, disciplina le cause di esclusione dall'albo dei dipendenti delle società in liquidazione statuendo che “*Saranno esclusi dall'albo i dipendenti non in possesso dei superiori requisiti soggettivi, nonché quelli assunti in violazione alle vigenti disposizioni regionali e statali in materia di reclutamento di personale e divieti di assunzioni*”.

Così ricostruito il quadro normativo, si evidenzia che l'articolo 18 della legge regionale n. 17/2019, nel prevedere l'inserimento del personale dell'Istituto di che trattasi, ormai estinto, nel medesimo albo dei dipendenti delle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale poste in liquidazione, ha espressamente richiamato soltanto il comma 1 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014 e non anche gli altri commi, sopra riportati, della medesima disposizione.

Pertanto, alla luce del primo canone di ermeneutica sancito dall'articolo 12 delle preleggi<sup>1</sup> al codice civile - secondo cui la norma giuridica si interpreta, anzitutto, dal punto di vista letterale, non potendosi alla stessa attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse – non pare che le cause di esclusione disciplinate dal comma 3 del predetto articolo 64 trovino applicazione nella fattispecie in esame in quanto non esplicitamente richiamate dall'articolo 18 della legge regionale n. 17/2019.

---

<sup>1</sup> L'articolo 12 delle *Disposizioni sulla legge in generale*, rubricato “*Interpretazione della legge*”, prevede: “*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*”.

Tale conclusione troverebbe conferma anche nella considerazione che il medesimo articolo 18 indica puntualmente il requisito soggettivo che il personale dell'Istituto Superiore di Giornalismo deve possedere per l'accesso all'albo in questione, individuandolo nella circostanza di essere stato in servizio presso il medesimo Istituto "alla data del 31 dicembre 2018"; tale precisazione porterebbe già ad escludere l'applicabilità del comma 3 dell'articolo 64 nella fattispecie in esame quantomeno nella parte in cui fa riferimento ai requisiti soggettivi prescritti, per i dipendenti delle società in liquidazione, dal precedente comma 2 dello stesso articolo 64 e, cioè, di essere stati in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le medesime società nonché di essere stati assunti prima del 31 dicembre 2009.

Si osserva altresì che il più volte citato comma 3 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014 contiene una disciplina che incide negativamente sulle posizioni soggettive; conseguentemente la relativa portata normativa è di stretta interpretazione e, come tale, non appare suscettibile di esegesi che ne estenda - in assenza di una esplicita previsione in tal senso - l'ambito soggettivo di applicazione oltre il confine espressamente individuato dal legislatore che è appunto quello dei dipendenti delle società partecipate.

Del resto, in forza del citato articolo 12 delle preleggi, l'interpretazione letterale non può essere dissociata dalla *ratio legis* e, nella fattispecie in esame, appare evidente che la finalità del summenzionato articolo 18 della l.r. n. 17/2019 è soltanto quella di tutelare i dipendenti dell'Istituto Superiore di Giornalismo attraverso l'inserimento di detto personale, in possesso del requisito pure ivi prescritto, nell'albo di cui al comma 1 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014, anche a prescindere dalla sussistenza degli altri requisiti previsti dal comma 3 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014.

Ciò posto, senza regresso dalle perplessità manifestate circa l'applicabilità, nel caso *de quo*, del comma 3 del predetto articolo 64, non ci si esime comunque dall'affrontare la questione posta da codesto Ufficio speciale concernente l'individuazione delle norme che regolano l'assunzione di personale presso l'Istituto Superiore di Giornalismo nella considerazione che, come precisato da codesto

Richiedente, lo stesso ha “*natura giuridica di Fondazione*” e dunque, come tale, rientra nel novero delle persone giuridiche private disciplinate dal Titolo II del Libro primo del codice civile (articoli 14 e seguenti c.c.).

Si precisa che tale natura giuridica assume particolare rilievo alla luce dell’orientamento della magistratura contabile secondo cui, seppur con riferimento all’ente locale, le modalità di reclutamento del personale imposte nei confronti dell’ente locale sono applicabili anche ai loro organismi partecipati di natura privatistica, quali associazioni e fondazioni, in quanto gli stessi costituiscano moduli organizzativi dell’ente per l’esercizio di funzioni generali proprie.

In particolare la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, nella deliberazione 24 luglio 2013, n. 151/2013/PAR, ha precisato che “*il ricorrere di determinati elementi, e cioè la costituzione/partecipazione, da parte di uno o più enti pubblici, di una persona giuridica privata, finalizzata alla realizzazione di un fine pubblico con l’impiego di finanziamenti pubblici e con modalità di gestione e controllo direttamente collegabili alla volontà degli enti soci, rende, di fatto, la persona giuridica privata un semplice modulo organizzativo dell’ente pubblico socio, al pari di altre formule organizzative aventi parimenti natura pubblicistica (aziende speciali e istituzioni).*”

*In altri termini l’utilizzo dello schema giuridico “fondazione” da parte dell’Ente pubblico rende la persona giuridica privata un’entità strumentale dell’Ente stesso, ovvero una modalità di gestione dell’interesse generale perseguito.*

*Ciò implica l’applicazione a quest’ultima dei vincoli pubblicistici in materia di spesa del personale ... e di reclutamento del personale e di conferimento degli incarichi di collaborazione autonoma, ...”.*

L’estensione ai soggetti privati dei vincoli stabiliti dalla disciplina pubblicistica trova fondamento, come evidenziato dai magistrati contabili nella richiamata deliberazione n. 151/2013/PAR, nel “*generale principio di razionalità e coerenza dell’ordinamento giuridico*” che “*impone la diretta applicazione della normativa vincolistica del settore pubblico a tutti gli organismi partecipati dagli Enti Locali e trova fondamento e giustificazione nel principio costituzionale della parità di trattamento (articolo 3*

*Cost.) per situazioni sostanzialmente uguali, in virtù dello scopo perseguito e delle risorse utilizzate per lo svolgimento delle attività, a prescindere dalla forma giuridica rivestita dell'organismo gestore”.*

Anche la Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, nella deliberazione 26 novembre 2013, n. 81/2013, ha evidenziato che l'applicabilità in astratto alle fondazioni delle norme finanziarie che pongono divieti e limiti di spesa all'ente locale fondatore, soprattutto per ciò che concerne il reclutamento di personale, è da ricollegarsi alla “*valenza pubblicistica*” del singolo ente privato in quanto connotato da particolari caratteristiche. In tal senso, la predetta deliberazione n. 81/2013, richiama la giurisprudenza, sia amministrativa sia civile, che “*concorda sulla necessaria presenza di alcune condizioni (che devono ricorrere cumulativamente) affinché un soggetto giuridico di diritto privato possa confluire all'interno del settore pubblicistico con ciò che ne consegue in termini di disciplina giuridica applicabile: che l'organismo venga istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; che sia dotato di personalità giuridica; che la sua attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo di amministrazione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 7393 del 12 ottobre 2010; Cassazione Civile, Sezioni Unite, sentenza 7 luglio 2011, n. 14958).*

Alla stregua del richiamato orientamento della magistratura contabile, l'applicabilità all'Istituto Superiore di Giornalismo delle norme di carattere finanziario che hanno disposto limiti e divieti alle assunzioni<sup>2</sup> è ricollegata alla sussistenza, in capo al medesimo Istituto di una serie di elementi quali la costituzione da parte dell'ente pubblico, il perseguimento di fini pubblicistici, la presenza maggioritaria di fonti pubbliche di finanziamento, l'esistenza di controlli da parte di soggetti pubblici, l'ingerenza pubblica nella gestione dell'ente.

---

<sup>2</sup> Nell'ordinamento regionale viene in rilievo l'articolo 1, comma 10, primo periodo, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 secondo cui: “*È fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato*”.

A tal fine pare opportuno condurre l'accertamento dei requisiti sopra indicati attraverso l'analisi delle disposizioni normative e dei provvedimenti amministrativi che hanno riguardato l'Ente in questione.

Anzitutto, occorre richiamare l'articolo 1, comma 1, della legge regionale 6 aprile 1996 n. 20, recante *“Interventi a favore dell'Istituto superiore di giornalismo di Palermo”*, con cui il legislatore regionale ha riconosciuto le finalità perseguite dall'Istituto *de quo* fra quelle proprie della Regione in materia di istruzione media e universitaria, disponendo che: *“1. La Regione siciliana riconosce le finalità dell'Istituto superiore di giornalismo di Palermo, eretto ente morale con decreto del Presidente della Regione 31 gennaio 1954, n. 8/A, fra quelle proprie ai sensi dell'articolo 17, lettera d) dello Statuto regionale siciliano.*

*2. La Regione siciliana intraprende tutte le azioni per il pieno riconoscimento dell'Istituto superiore di giornalismo quale corso di studi di scuola superiore a livello universitario”.*

Per ciò che concerne i provvedimenti amministrativi, nel sito istituzionale dell'Assessorato regionale della formazione e dell'istruzione professionale si rinvencono il D.D.G 21 luglio 2016, il D.A 20 aprile 2018, n. 1419 e il D.D.G. 19 marzo 2019, n. 864.

Con il primo provvedimento il Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale ha accertato in capo alla Fondazione di che trattasi *“la permanenza dei requisiti per il possesso della personalità giuridica di diritto privato e la conseguente iscrizione nel registro delle persone giuridiche di diritto privato istituito presso la Segreteria Generale della Presidenza della Regione Siciliana”*.

Ed infatti, l'Istituto Superiore di Giornalismo è stato iscritto nel registro delle Persone Giuridiche della Regione Siciliana, al numero d'ordine 268, con lo scopo di *“avviare agli studi e alle ricerche scientifiche relative alle discipline concernenti l'opinione pubblica, le relazioni pubbliche, la comunicazione, l'informazione e fornire di preparazione tecnico-professionale coloro che desiderano dedicarsi all'attività pubblicistica nel campo del giornalismo e della comunicazione in genere (radio,*

*televisione, cinema, audiovisivi, pubblicità, comunicazione di impresa, comunicazione pubblica, comunicazione sociale)*”.

Con il D.A. 20 aprile 2018 l'Assessore regionale per l'istruzione e la formazione professionale, preso atto delle dimissioni del Presidente e del Vice Presidente dell'Istituto *de quo*, ha provveduto a nominare un commissario *ad acta* con il compito, tra l'altro, di adottare tutti gli atti indifferibili e urgenti fino alla data ivi prevista e comunque fino all'insediamento degli ordinari organi di amministrazione.

Infine, con il D.D.G. 19 marzo 2019, n. 864 - accertato il definitivo aggravarsi della già consolidata posizione debitoria della Fondazione e la totale perdita del patrimonio quale elemento essenziale prescritto dalla normativa di riferimento per il mantenimento della personalità giuridica di diritto privato con conseguente sopravvenuta e verificata impossibilità di raggiungimento dello scopo sociale - si è provveduto a dichiarare l'estinzione della Fondazione Istituto Superiore di Giornalismo.

Ciò detto, si osserva ora che, se il riconoscimento legislativo delle funzioni dell'Istituto di che trattasi sembra averlo connotato quale ente destinato a realizzare funzioni di carattere generale proprie della Regione, integrando il requisito c.d. teleologico, perplessità invece permangono per quanto riguarda la sussistenza degli altri elementi sopra individuati.

Ed infatti, non avendo lo Scrivente rinvenuto l'atto costitutivo della Fondazione né lo statuto della stessa, risulta impossibile avere contezza della presenza della Regione Siciliana sia tra i fondatori dell'Istituto sia all'interno della compagine degli organi che ne delineavano la relativa *governance*; per conseguenza, appare difficile accertare la sussistenza del requisito c.d. dell'influenza dominante del soggetto pubblico, anche tenuto conto della circostanza che non si conosce se l'attività dello stesso Istituto sia stata finanziata dall'Amministrazione regionale in modo prevalente.

Invero, non appare superfluo precisare che i provvedimenti amministrativi sopra richiamati sono stati adottati dalla Regione Siciliana in qualità di autorità governativa, ai sensi dell'articolo 25 del codice civile<sup>3</sup> ed in forza delle norme di

<sup>3</sup> L'articolo 25, comma 1, del codice civile dispone: “L'autorità governativa esercita il controllo e la vigilanza sull'amministrazione delle fondazioni; provvede alla nomina e alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi; annulla, sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le

attuazione dello Statuto in materia di persone giuridiche private (D.Lgs. 29 gennaio 1997, n. 26<sup>4</sup>) che attribuiscono agli assessori regionali le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche private.

Chiarisce in proposito la direttiva della Segreteria Generale 29 ottobre 2012, n. 47569, che le funzioni di controllo e vigilanza svolte dalla Regione Siciliana nei riguardi delle fondazioni iscritte nel registro delle persone giuridiche della Regione stessa non comportano poteri di indirizzo nei confronti dei predetti enti privati i quali “determinano autonomamente le proprie modalità organizzative”.

Finalità principale dell’Autorità di vigilanza è, pertanto, come si legge nella summenzionata direttiva, *“quella di assicurare il rispetto dello scopo che la fondazione si prefigge di raggiungere, di cui il corretto utilizzo del suo patrimonio è condizione essenziale. ... Il controllo operato da parte dell’autorità di vigilanza è, quindi, di pura legittimità, non destinato a valutare la opportunità e la convenienza degli atti rispetto allo scopo dell’Ente ma finalizzato semplicemente a verificare che l’attività svolta dagli amministratori sia conforme al dettato normativo e finalizzato al perseguimento dello scopo della fondazione”*.

Alla luce di quanto sopra, pur apparendo difficile che nell’esercizio dell’attività di vigilanza si sia creata una situazione di ingerenza e di influenza dominante della Amministrazione regionale nei confronti dell’Istituto di che trattasi, permangono comunque le perplessità sopra rappresentate correlate all’impossibilità, per lo scrivente Ufficio, di avere la completezza delle informazioni necessarie.

---

*deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume; può sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto o dello scopo della fondazione o della legge”.*

<sup>4</sup> Il D.Lgs. 29 gennaio 1997, n. 26 recante “Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di persone giuridiche private” dispone:

*ART. 1. 1. Le funzioni degli organi centrali e periferici dello Stato di cui all'articolo 12 del codice civile concernenti le persone giuridiche che hanno la loro sede nella regione siciliana e le cui finalità statutarie sono limitate all'ambito regionale e alle materie di competenza legislativa regionale sono trasferite alla regione. Le suddette funzioni sono esercitate dal presidente e dagli assessori regionali preposti ai corrispondenti rami di amministrazione secondo le relative competenze.*

*ART. 2. 1. Le funzioni amministrative degli organi centrali e periferici dello Stato di cui all'articolo 17, nonché quelle di cui agli articoli 25 e seguenti del codice civile, concernenti le persone giuridiche private di cui all'articolo 1 sono, altresì, trasferite alla regione siciliana e sono esercitate dal presidente e dagli assessori regionali preposti ai corrispondenti rami di amministrazione secondo le relative competenze”.*

Pertanto, qualora codesta Amministrazione dovesse determinarsi nel senso di ritenere comunque applicabile nella fattispecie in esame il comma 3 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014, ben potrà la medesima Amministrazione avviare proficue interlocuzioni con il competente Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale per acquisire informazioni e documentazione al fine di accertare la sussistenza degli elementi individuati dalla magistratura contabile quali indicatori della riconducibilità dell'Ente in questione nel novero di quelli cui si applicano i vincoli pubblicistici in materia di assunzione del personale.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente Ufficio.

\*\*\*\*\*

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maddalena Barreca\*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro\*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993