
ENTI PARASTATALI

SOMMARIO: 1. Il termine "ente parastatale", in alcune leggi. — 2. Gli enti parastatali e le opinioni manifestate in dottrina. — 3. Enti parastatali, *établissements publics* e *établissements d'utilité publique*. — 4. Enti parastatali ed enti pubblici: criteri proposti per distinguere gli uni dagli altri. — 5. La vigilanza esercitata dallo Stato sugli enti privati: forme diverse di vigilanza. — 6. La vigilanza esercitata dallo Stato sugli enti pubblici e sugli enti pubblici parastatali: differenze. — 7. Conclusione.

1. — La nuova concezione dello Stato che idealizza il principio di Nazione e ad esso subordina ogni affermazione individuale (1), mentre viene a dare maggior prevalenza all'elemento sociale, viene pure ad ampliare di molto la sfera dei fini dello Stato e della collettività di cui lo Stato cura gli interessi.

Al perseguimento di questi fini lo Stato provvede in diverso modo, sia creando enti autonomi e distinti ovvero persone di diritto cui vengono demandati i nuovi fini da raggiungere, sia creando altri organi diretti che non hanno personalità giuridica in quanto sono parti od elementi dello Stato. Ma se il legislatore spesso dichiara,

(1) Accenna infatti ad una nuova concezione dello Stato e dei suoi fini il ROCCO (ALFR.) in *La trasformazione dello Stato*, Roma, 1927, pag. 19 e segg. Confronta pure D'ALESSIO, *Aspetti attuali del diritto pubblico italiano in Studi nelle scienze giuridiche e sociali* della R. Università di Pavia, vol. XI, 1927, pagina 37, nota 1.

esplicitamente, se al raggiungimento del nuovo fine intende provvedere con organi diretti o con organi indiretti, non è però sempre facile stabilire se, in quest'ultimo caso, le persone giuridiche, sia per la natura della funzione esplicata, sia per i loro caratteri intrinseci ed estrinseci, debbono ricomprendersi fra le persone giuridiche private oppur fra le persone giuridiche pubbliche.

La varietà dei termini usati nell'attribuire la personalità di diritto e più ancora il fatto che molti enti, prima ritenuti privati, ora vengono considerati pubblici dalla dottrina e dalla giurisprudenza (non sempre tuttavia concordemente) rendono difficile il compito di interpretazione e di sistemazione.

In questi ultimi tempi un nuovo termine è stato introdotto in alcune leggi: quello di "ente parastatale", od anche "ente autonomo parastatale". Questi termini sembrano certo usati per indicare che l'ente è persona di diritto e non già solo organo dell'amministrazione diretta dello Stato; ma si tratta di enti privati oppure di enti pubblici?

L'uso sempre più largo di quelle espressioni non ha mancato, infatti, di richiamare l'attenzione di illustri giuristi e già si son manifestati pareri diversi e opinioni contrastanti quanto alla natura giuridica e ai caratteri differenziali dei così detti enti parastatali, che per taluni dovrebbero ricomprendersi fra le persone giuridiche private, per altri fra le persone giuridiche pubbliche, per altri ancora dovrebbero occupare un posto intermedio fra queste e quelle.

La questione, che interessa tanto da un punto di vista pratico quanto sistematico, non mi sembra però venga posta da tutti entro i suoi esatti termini; alcuni poi interpretano la nuova parola facendo riferimento agli articoli 2 e 18 del r. decreto 13 novembre 1924, n. 1825, mentre l'espressione "ente parastatale", è usata anche in altre leggi e queste contraddicono all'interpretazione che, logicamente, si dovrebbe ricavare fondandosi solo sugli articoli 2 e 18 del decreto citato. Occorre poi rilevare che, sino a qualche tempo fa, il legislatore, pur facendo largo uso in taluni testi di legge della nuova espressione, sembrava tuttavia voler evitare di definire esplicitamente questo o quell'altro ente come ente parastatale. L'esame completo e dettagliato delle leggi e dei decreti coi quali furono creati quegli enti, che per taluno dovrebbero formare la categoria degli enti parastatali, non consentiva di trovar casi in cui la nuova

espressione fosse riferita, in modo da togliere ogni dubbio, a questa o a quell'altra persona di diritto; perciò appunto si poteva anche concludere che non si era affatto inteso creare una nuova categoria di persone giuridiche e che tutto si riduceva ad una pura questione di nomenclatura.

Alla mancanza di testi di legge dai quali poter dedurre direttamente od indirettamente, ma in modo certo, il carattere parastatale dell'ente, sembrava tuttavia far eccezione il r. decreto legge 6 maggio 1926, n. 870 che ha per titolo "Provvedimenti relativi agli atti di alcuni istituti parastatali e di altri enti". L'art. 1 del decreto stabilisce che gli atti e contratti stipulati dall'Istituto nazionale delle assicurazioni per impiegare i propri fondi sono soggetti al trattamento tributario stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. Eguali disposizioni si applicano ai medesimi atti e contratti stipulati dalla Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, anche se trattasi di impiego di fondi delle aziende da essa amministrare nonché ai medesimi atti e contratti della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Logicamente dunque quelli menzionati nell'articolo sarebbero enti parastatali (1). Ora però in un recente decreto che ricorderò più innanzi, e che ancor non mi sembra sia stato segnalato, la nuova espressione "ente autonomo parastatale", è, per esplicita dizione della legge, usata per definire la persona giuridica alla cui creazione provvede il decreto stesso.

In alcune decisioni del Supremo Collegio si accenna poi, sia pure con poca chiarezza, non solo ad usare correntemente il nuovo termine, ma anche a distinguere gli enti parastatali dagli enti pubblici e privati. La questione quindi merita un più attento esame.

Il nuovo vocabolo è pure usato nelle relazioni parlamentari con cui suol essere accompagnata la conversione in legge dei decreti

(1) Non sarebbero invece enti parastatali quelli menzionati negli articoli 2 e 3 e precisamente la Croce Rossa Italiana, l'Ordine Mauriziano e l'Ente nazionale per le industrie turistiche. Ciò si ricava anche chiaramente dalla relazione del Ministro delle Finanze (6 maggio 1926) nella quale gli enti elencati all'art. 1 vengono definiti "grandi istituti parastatali", mentre per quelli elencati all'art. 2 è detto che "nell'attuazione delle loro finalità meritano per lo meno lo stesso riguardo usato agli istituti parastatali". Per l'art. 3 viene poi concessa all'Ente nazionale per le industrie turistiche (che non rientra fra gli enti parastatali) una notevole facilitazione tributaria, sottoponendo a tassa fissa di registro ed ipotecaria l'atto di acquisto immobiliare per la sede centrale dell'Ente.

riguardanti la istituzione di nuovi enti. Ma da queste relazioni non mi par possibile argomentare (1).

Di enti parastatali si parla anche negli articoli 2 e 18 del regio decreto 13 novembre 1924, n. 1825 e nell'art. 3 del r. decreto 1 luglio 1926, n. 1130. L'art. 2 del r. decreto 13 novembre 1924, n. 1825 stabilisce che: " Le disposizioni del decreto (relative al contratto di „impiego privato), si applicano anche agli impiegati di Enti morali, „ di Enti parastatali e di Enti pubblici, salvo che il rapporto di impiego „ non sia diversamente regolato per legge. Le disposizioni del presente „ decreto non si applicano agli impiegati dello Stato, delle Provincie „ e dei Comuni ". L'art. 18 dispone che la competenza e le norme per la risoluzione delle controversie sui diritti derivanti dal contratto di impiego privato sono determinate dal r. decreto legge 2 dicembre 1923, n. 2682, modificato dal r. decreto 8 agosto 1924, n. 1375. Nulla è innovato circa la competenza stabilita da altre leggi (2) sulle controversie relative a rapporti di impiego di dipendenti di " Enti pubblici e parastatali „.

(1) Mentre, infatti, per il decreto già citato (cfr. la nota precedente) l'Ente nazionale per le industrie turistiche non rientrerebbe fra gli enti parastatali nella relazione che accompagna la conversione in legge del r. decreto 6 agosto 1926, n. 1430 concernente modificazioni all'ordinamento dell'Ente nazionale per le industrie turistiche, è detto " venne perciò istituito l'Ente nazionale per le industrie turistiche con carattere parastatale e funzione di propulsione e di coordinamento delle iniziative private riflettenti il turismo „. (*Atti Parlamentari*, sess. 1925-26, Camera, doc. n. 941).

Secondo la relazione che accompagna la conversione in legge del r. decreto legge 16 maggio 1926, n. 853, alla Cassa nazionale delle assicurazioni per gli infortuni sul lavoro dovrebbe attribuirsi " la figura di Ente parastatale analoga „ mente a quella che caratterizza la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, „ l'Istituto nazionale delle assicurazioni „. (*Atti Parlamentari*, sess. 1924-25, Camera, doc. n. 925). Per altre citazioni cfr. MAURO, *Sul concetto di ente parastatale in Riv. di dir. pubblico*, 1928, I, pagg. 206, 225. L'A. vuole invece argomentare da queste relazioni per dedurre i caratteri giuridici degli enti parastatali. Da ultimo la parola " parastatale „ trovasi usata nel r. decreto 8 novembre 1928, n. 2645 che riguarda " l'erezione in ente morale dell'Ente nazionale fascista di previdenza e di assistenza fra i dipendenti degli enti parastatali ed assimilati con sede in Roma „.

(2) Cfr. l'art. 29 del testo unico sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054 e l'art. 4 del testo unico sulla Giunta Provinciale Amministrativa 26 giugno 1924, n. 1058.

Per le difficoltà che nascono dall'interpretazione di questi articoli v. CAMMEO, *Gli impiegati degli enti pubblici e le norme sull'impiego privato*, in *Giurisprudenza it.*, 1928, III, 10.

Dalla dizione di questi articoli si dovrebbe dunque ricavare che gli enti parastatali sono una categoria intermedia fra gli enti morali (1) e gli enti pubblici (2). Ma, a parte le obiezioni che più innanzi verranno mosse a questa tesi, ed a parte pure il valore dell'argomento fondato esclusivamente sulla collocazione delle parole nell'articolo della legge, certo, tale criterio non trova alcun appoggio nell'art. 3 del decreto 1 luglio 1926, n. 1130. Per questo articolo infatti: le “ amministrazioni dello Stato, delle Provincie e dei Comuni e delle Istituzioni pubbliche di beneficenza, non possono far parte di associazioni di datori di lavoro legalmente riconosciute, a termini della legge 3 aprile 1926, n. 563, né sono soggette alle disposizioni della legge stessa sui contratti collettivi e sulla giurisdizione della magistratura del lavoro. La stessa norma vale per l'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, per l'azienda postale, telegrafica e telefonica, per la Cassa depositi e prestiti, per l'Istituto di emissione, per i banchi di Napoli e di Sicilia, per gli Istituti ed Enti parastatali, e per le Casse di Risparmio. Le associazioni costituite da dipendenti degli enti suddetti non possono essere legalmente riconosciute ”.

Ora, dalla dizione di questo articolo, si può dedurre solo che il legislatore, dopo aver escluso nel primo comma le amministrazioni dello Stato, delle Provincie, dei Comuni e delle Istituzioni pubbliche di beneficenza, ha pure voluto escludere un altro gruppo di enti (fra i quali l'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'azienda postale, telegrafica e telefonica, che non sono persone giu-

(1) Interpretando l'art. 2 tutti ammettono concordemente che gli enti morali siano le persone giuridiche private. Cfr. CAMMEO, *op. cit.*, col. 8; RANELLETTI, *La giurisdizione competente per le controversie contro pubbliche amministrazioni aventi per oggetto diritti patrimoniali derivanti dal rapporto d'impiego in Foro it.*, 1928, I, 94; VITTA, *Le persone giuridiche pubbliche in Francia ed in Italia*, Modena, 1928, pag. 13; MAURO, *op. cit.*, pag. 207. Ma non sempre, a mio avviso, i termini di ente, corpo o persona morale, di cui è menzione anche nell'art. 2 del Cod. Civ. debbono essere intesi nel senso di persone giuridiche private. Così, ad esempio, è ente morale ma è certo persona giuridica pubblica, l'Opera nazionale Balilla istituita con legge 3 aprile 1926, n. 224. “ È istituito un ente morale con sede in Roma, denominato Opera nazionale Balilla per l'assistenza e per l'educazione fisica e morale della gioventù. Tale ente è sottoposto all'alta vigilanza del Capo del Governo, primo Ministro (art. 1) ”.

(2) In questo senso CAMMEO, *op. cit.*, col. 8.

ridiche, né private, né pubbliche, sibbene organi dell'amministrazione diretta statale).

Il legislatore ha voluto distinguere gli istituti e gli enti parastatali, dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni, e dalle istituzioni pubbliche di beneficenza; ciò tuttavia non significa che gli enti parastatali non siano enti pubblici, e tanto meno che debbano costituire una categoria intermedia fra le persone giuridiche private e le persone giuridiche pubbliche. Anzi dagli articoli 92 e 93 si ricava proprio che tutti gli enti enumerati nel secondo comma dell'art. 3 sono enti pubblici (1).

In sostanza, adunque, ciò che si dovrebbe dedurre argomentando dalla collocazione del nuovo termine "ente parastatale", agli articoli 2 e 18 del r. decreto legge 13 novembre 1924, n. 1825, contraddice a quanto si ricava dagli articoli 3 (1° e 2° comma), 92 e 93 del r. decreto 1 luglio 1926, n. 1130; da queste disposizioni non si possono quindi ricavare elementi decisivi per risolvere la questione.

Né, per vero, elementi decisivi possono trarsi ove pure si tenga presente il regio decreto legge 24 gennaio 1929, n. 122 che provvede all'ordinamento dell'Istituto nazionale L.U.C.E. e che definisce, peraltro, questo ente come "ente autonomo parastatale". Per l'articolo 1 del decreto, infatti, l'Istituto nazionale L.U.C.E. per la propaganda e la cultura a mezzo della cinematografia e fotografia è costituito quale ente autonomo parastatale con sede in Roma, a norma del r. decreto legge 5 novembre 1925, n. 1985, convertito nella legge 18 marzo 1926, n. 562 ed annessa convenzione stipulata fra gli enti fondatori dell'Istituto stesso.

Recentemente poi la IV Sezione del Consiglio di Stato (2), nello stabilire la propria competenza a decidere le controversie relative

(1) Il titolo IV infatti del decreto 1 luglio 1926 concerne le "associazioni di dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici". L'art. 92 dispone poi: "le „ associazioni fra i dipendenti dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, delle „ istituzioni pubbliche di beneficenza e degli altri enti indicati nell'articolo 3 secondo comma del presente decreto, quando la costituzione ne sia consentita „ dalla legge, debbono essere autorizzate con decreto del Capo del Governo, ecc. „; cfr. pure l'art. 93.

(2) Cfr. decisione 7 dicembre 1928 in *Giurisprudenza it.*, 1929, III, 62.

al rapporto di impiego fra l'Azienda italiana petroli Albania (1) e i suoi dipendenti, ha pure affermato che l'Azienda italiana petroli Albania "più ancora che un ente parastatale è una vera e propria amministrazione di Stato dotata di autonomia finanziaria". La decisione, in verità, a parte il richiamo agli enti parastatali, sembra esatta: le aziende autonome fanno parte dell'amministrazione diretta dello Stato; non hanno quindi personalità di diritto né privata né pubblica.

La stessa IV Sezione del Consiglio di Stato (2) richiamandosi al principio già altre volte enunciato per cui, in punto di interpretazione dell'art. 29 n. 1 del r. decreto legge 26 giugno 1924, n. 1054, la giurisdizione esclusiva ha la sua ragion d'essere e il suo criterio determinante non nelle norme obbiettive che regolano di volta in volta il rapporto d'impiego, ma nell'indole subbiettiva e pubblica degli enti o istituti che quel rapporto contraggono (il che trova conferma nell'art. 18 del r. decreto legge 13 novembre 1924, n. 1825 dove, peraltro, si fa menzione non solo degli enti pubblici, ma anche degli enti parastatali), ha pure affermato che l'Associazione nazionale per il controllo della combustione è un ente pubblico sottoposto alla vigilanza dell'amministrazione centrale dello Stato. Quindi i rapporti d'impiego fra l'Associazione e il suo personale, da qualunque norma regolati, ricadono sotto la giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato. A parte la conclusione, qui pure possono nascere dubbi quanto all'essere l'Associazione nazionale per il controllo della

(1) V. il r. decreto legge 8 luglio 1925, n. 1301 che istituisce la gestione per lo sfruttamento dei terreni petroliferi albanesi. La gestione è posta alla immediata dipendenza del Ministro delle comunicazioni e viene affidata al servizio approvvigionamenti della direzione generale delle ferrovie dello Stato. V. pure il decreto ministeriale 24 novembre 1925 per l'istituzione e il funzionamento delle aziende autonome per lo sfruttamento dei terreni petroliferi e dei boschi nella Repubblica Albanese. La sorveglianza su dette aziende viene demandata ad un funzionario del Ministero delle comunicazioni. Con r. decreto legge 3 aprile 1926, n. 556 venne poi istituita anche l'Azienda generale italiana petroli per lo svolgimento di ogni attività relativa all'industria ed al commercio dei prodotti petroliferi. Malgrado i contributi dello Stato (art. 1) la figura giuridica dell'Azienda è quella di una società anonima (art. 6) e però alla società può essere affidato l'incarico di eseguire ricerche petrolifere in Italia e nelle colonie. Su ciò cfr. r. decreto legge 13 febbraio 1927, n. 300.

(2) Decisione 16 novembre 1928 in *Giurisprudenza it.*, 1929, III, 58.

combustione ente pubblico oppure ente parastatale. Il r. decreto 23 dicembre 1926, n. 2318 che riconosce giuridicamente l'Associazione nazionale per il controllo della combustione ed approva lo statuto relativo (1), affermando infatti che l'Associazione è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'economia nazionale (2), stabilisce semplicemente all'art. 1 che l'Associazione nazionale per il controllo della combustione "è costituita con personalità giuridica e gestione autonoma",.

2. — Da queste brevi notizie non par dubbio che si renda necessario fissare criteri ben definiti per distinguere gli enti parastatali dagli enti pubblici e dagli enti privati. Ma quale deve essere l'interpretazione logica del termine "ente parastatale",?

Il Romano (3), dopo aver premesso che sono da definirsi come persone pubbliche in primo luogo lo Stato che impersona l'ordi-

(1) Per gli scopi dell'associazione cfr. l'art. 2 dello statuto. V. pure il precedente r. decreto legge 9 luglio 1926, n. 1331 che crea un consorzio obbligatorio nazionale, con sede in Roma e sezioni regionali, avente personalità giuridica, fra gli utenti di apparecchi a pressione di vapore, a gas e degli apparecchi e degli impianti di combustione.

(2) Quando concorrono gravi irregolarità di funzionamento, il consiglio d'amministrazione della Associazione nazionale per il controllo della combustione può essere sciolto con reale decreto previo parere del Consiglio di Stato. In tal caso l'amministrazione dell'Associazione è assunta da un commissario straordinario fino alla ricostituzione del nuovo consiglio di amministrazione che dovrà aver luogo entro un anno dall'avvenuto scioglimento.

(3) *Corso di diritto costituzionale* (1925-26), Padova, pag. 57; ma il ROMANO, ha poi mutato opinione. Nella seconda edizione del *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1928, l'A. definisce gli enti parastatali come enti pubblici che però si accostano più immediatamente allo Stato e sono di regola costituiti dallo Stato stesso e come questo esplicano delle attività in tutto il suo territorio assumendo così carattere nazionale. Gli enti poi ausiliari di enti diversi dallo Stato, p. es., del Comune o della Provincia o di una Università si potrebbero dire enti paracomunali, paraprovinciali, parauniversitari ecc. (cfr. *op. cit.*, pag. 61). Per il ROMANO, adunque, gli enti parastatali costituirebbero una speciale categoria di enti pubblici. Quanto ai caratteri distintivi fra ente pubblico ed ente parastatale egli accetta quelli fissati dal RANELLETTI di cui si dirà più innanzi, benché questi attribuisca alla espressione "ente parastatale", solo un valore di nomenclatura e non ravvisi alcuna differenza — quanto alla natura giuridica — fra ente pubblico ed ente parastatale.

namento giuridico nella sua unità ed ha lo scopo fondamentale di curare gli interessi più generali e, in secondo luogo, tutte le persone giuridiche che sono destinate a funzionare come enti ausiliari dello Stato, continua poi: “ invece sono private quelle istituite per „ uno scopo che, di fronte allo Stato, non è che lecito anche se di „ utilità pubblica; in quest’ultima ipotesi esse apparterranno alla „ categoria dei c. d. enti parastatali per usare una espressione che „ si riscontra nelle leggi più recenti, ma rimarranno sempre, appunto „ perché non hanno una funzione integratrice di quella dello Stato, „ fuori della categoria delle persone pubbliche ”.

Per il Lessona (1) gli enti parastatali sarebbero quegli stabilimenti di utilità pubblica ai quali non si riconosce una potestà d’impero od un pubblico potere.

Per il Forti (2) sono enti che si accostano agli stabilimenti di utilità pubblica dalla dottrina francese classificati in una categoria speciale fra le persone pubbliche e quelle private.

Secondo il Salemi (3) il fatto che il legislatore ha voluto designarli con un termine diverso da quello usato per indicare le persone pubbliche e private, dimostra che degli enti parastatali si è voluto formare una categoria a sé e precisamente una categoria che non coincide con quella delle persone pubbliche, ma neanche con quella delle persone private.

Il Borsi (4), dopo aver negato la possibilità di concepire una categoria intermedia di persone giuridiche fra quelle private e quelle pubbliche, accennando solo agli artt. 2 e 18 del r. decreto 13 novembre 1924, n. 1825, avverte che lo scopo di queste disposizioni introduttive di un discutibile neologismo è di abbracciare con la loro espressione la più ampia serie di persone giuridiche, non già di introdurre distinzioni fra le medesime. A questo riguardo però il chiaro autore soggiunge poi che non si nega “ che fra le persone giuridiche „ private possano farsi distinzioni in ragione del grado più o meno „ elevato della loro utilità sociale e quanto più è grande questa utilità „ tanto più possa il diritto abbondare di disposizioni speciali ad essa „ favorevoli ”.

(1) *Foro it.*, 1925, I, 837; e in *Riv. di dir. processuale civile*, 1926, II, 1.

(2) *Lezioni di diritto amm.* (anno 1924-1925), Napoli, 1925, pag. 31 e segg.

(3) *La legislazione sugli enti locali*, Padova, 1927, pagg. 33-34.

(4) *Legislazione degli enti locali*, Padova, 1926, pag. 13.

Il Cammeo (1), pur criticando quella giurisprudenza che tendeva ad introdurre da noi la categoria degli *établissements d'utilité publique* e riferendosi solo alla collocazione delle parole nell'articolo 2 del r. decreto 13 novembre 1924, n. 1825, pensa che gli enti parastatali non siano pubblici *stricto sensu*. L'espressione " ente parastatale „, non potrebbe dunque essere interpretata se non nel senso di " stabilimento di utilità pubblica „. Ma poi, in altri punti del suo dotto studio (2), aggiunge che gli enti parastatali sono enti che, pur avendo scopi di utilità pubblica, non sono dotati di *imperium*; " nella vasta e complessa legislazione vigente non si può escludere „, a priori che vi siano enti di tale natura, cioè pubblici, senza potestà coercitiva o, in una parola, *parastatali* „.

Per il Vitta (3) sembra certo che per enti parastatali si debbano intendere quelli che la dottrina per lo innanzi annoverava bensì in parte fra gli enti pubblici quantunque avessero qualche loro particolare caratteristica. " In altri termini, secondo quest'ultima espressione, enti pubblici *stricto sensu* apparirebbero le corporazioni territoriali al disotto dello Stato, con loro potestà d'impero, quali le Province e i Comuni, che la dottrina italiana, secondo un'espressione adottata dal Romano, chiama enti autarchici che si reggono da sé: e forse anche enti pubblici sarebbero le altre corporazioni coattive; enti parastatali sarebbero invece gli enti a carattere di fondazione, in qualche modo però riattaccati all'amministrazione governativa, a differenza delle fondazioni di mera natura privata „.

Per il Ranalletti (4), che s'occupava incidentalmente della questione e pur fissa criteri ben definiti, l'espressione " ente parastatale „, non designa una categoria di persone giuridiche di una speciale natura giuridica e intermedia fra gli enti privati e quelli pubblici, ma solo una data categoria di enti pubblici in tutto uguali per la natura giuridica alle altre persone giuridiche pubbliche. L'illustre Maestro è il solo fra tutti che precisa i caratteri distintivi degli enti parastatali; ed afferma che sono parastatali gli enti pubblici costituiti dallo

(1) *Op. cit.*, col. 8.

(2) *Op. cit.*, coll. 11, 12.

(3) *Le persone giuridiche pubbliche in Francia ed in Italia*, cit., pag. 14.

(4) *Op. cit.* in *Foro it.*, 1928, I, 106, nota 25. V. anche, dello stesso A., *Lezioni di diritto amministrativo. Ordinamento della Pubblica Amministrazione*, II ed., Milano, 1929, pagg. 329, 330.

Stato, dei quali, cioè, lo Stato ha formato o concorso a formare la unità di fatto (1) substrato della persona giuridica e che estendono per la loro finalità, la loro azione a tutto il territorio.

Infine, per il Mauro (2) gli enti parastatali sono veri e propri enti pubblici, ma fra questi formano una categoria a sé perché si trovano con lo Stato in rapporto di dipendenza più stretto degli altri enti pubblici. A denotare ciò il legislatore non poteva trovare una espressione migliore chiamandoli enti parastatali (3).

Riassumendo, si può dire che in dottrina si son manifestate tre diverse tendenze: una prima considera gli enti parastatali persone giuridiche private; una seconda ravvisa negli enti parastatali gli *établissements d'utilité publique* della dottrina francese, tanto più che la nostra giurisprudenza — se pur ora ha mutato indirizzo — sembrava favorevole negli anni scorsi ad accettare la distinzione fra *établissements publics* e *établissements d'utilité publique* e a ricondurre sotto quest'ultima figura alcuni enti che non erano considerati persone giuridiche pubbliche in senso stretto (4); una terza, infine, considera gli enti parastatali come persone giuridiche pubbliche; ma ove non si ammetta che le espressioni “ente parastatale”, e “ente pubblico”, si equivalgono o che, comunque, tale distinzione non ha importanza giuridica alcuna, gli enti parastatali dovrebbero costituire una speciale categoria di persone giuridiche pubbliche con propri e definiti caratteri.

(1) La costituzione della persona giuridica, cioè la formazione degli elementi naturali nel concorso dei quali la persona giuridica può sorgere, non è a confondersi, come il RANELLETTI già ha avvertito in altro lavoro (*Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative* in *Riv. di dir. pubblico*, 1926, I, pag. 344, nota I), col riconoscimento della persona giuridica che è sempre atto dello Stato e che trasforma la unità di fatto substrato della persona giuridica in unità di diritto.

(2) *Op. cit.* in *Riv. di dir. pubblico*, 1928, I, pag. 225-226.

(3) Ma in verità mi sembra esatta l'osservazione del CAMMEO, *op. e loc. cit.* per il quale questa parola, che dal punto di vista etimologico significa ciò che si trova in analogia dello Stato, ciò che sta presso lo Stato, non fornisce da sola alcun sicuro senso.

(4) Così per la Cassa di risparmio e per la Cassa nazionale degli infortuni sul lavoro, cfr. CAMMEO, *op. cit.*, col. 6, nota 7.

3. — A mio avviso, si deve innanzi tutto escludere che gli enti parastatali siano persone giuridiche private. L'Istituto nazionale delle assicurazioni (1), la Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro (2), l'Istituto nazionale di credito per la cooperazione (3), l'Istituto nazionale per l'esportazione (4), l'Isti-

(1) Cfr. la legge 4 aprile 1912, n. 305. Per l'art. 1 della legge l'Istituto ha personalità giuridica e gestione autonoma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio; esso esercita in regime di monopolio la assicurazione sulla durata della vita umana in tutte le loro possibili forme. L'art. 1 poi del regolamento per l'esecuzione della legge dichiara che l'Istituto nazionale delle assicurazioni è un Istituto di Stato.

(2) Per l'art. 1 dello statuto approvato con r. decreto 13 agosto 1926, n. 1678 la Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro istituita con la convenzione 16 febbraio 1883 e riordinata col r. decreto legge 16 maggio 1926, n. 853 è ente di diritto pubblico con personalità giuridica e gestione autonoma ed è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'economia nazionale. Cfr. anche le disposizioni integrative per il riordinamento della Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni sul lavoro (r. decreto legge 25 novembre 1926, n. 2052). Nella relazione a questo decreto legge del Ministro Belluzzo, la Cassa nazionale di assicurazione è però definita come "un importante istituto parastatale".

(3) Per gli artt. 3 e 4 del r. decreto 31 luglio 1921, n. 1073 l'Istituto nazionale di credito per la cooperazione ha lo scopo di esercitare il credito a favore delle istituzioni cooperative di qualsiasi specie e dei loro consorzi, le une e gli altri legalmente costituiti da cooperative. L'Istituto esercita il credito agrario e concede prestiti e mutui per la costruzione ed acquisto di case popolari ed economiche a cooperative, istituti autonomi ed altri enti. L'Istituto nazionale di credito per la cooperazione ha personalità giuridica e gestione autonoma. L'Istituto venne eretto in "ente morale", con r. decreto 19 agosto 1913, n. 1140. Cfr. poi r. decreto 30 novembre 1919, n. 2318; r. decreto 9 aprile 1922, n. 932; r. decreto legge 2 dicembre 1923, n. 2688 e r. decreto 11 settembre 1924, n. 1520.

L'art. 2 di questo ultimo decreto stabilisce che il Ministro per l'economia nazionale ed il Ministro per le finanze possono in qualsiasi tempo di concerto o singolarmente disporre ispezioni presso la sede centrale e gli organi locali dell'Istituto. Il Ministro per l'economia nazionale ha facoltà di provvedere mediante apposito decreto ministeriale all'annullamento delle deliberazioni — quando il consiglio d'amministrazione si rifiuti di revocarle — che sono contrarie alle leggi o allo statuto o lesivi degli interessi dell'Istituto.

(4) L'Istituto nazionale per l'esportazione costituito con r. decreto legge 18 aprile 1926, n. 800 ha personalità giuridica ed è dotato di piena autonomia amministrativa e finanziaria (art. 1). Ha per compito di promuovere lo sviluppo dell'esportazione dei prodotti del sottosuolo e dell'industria italiana. A tal fine provvede allo studio sistematico dei mercati esteri ed alla raccolta di tutte le notizie ai medesimi relative.

tuto autonomo per la lotta antimalarica nelle Venezie (1), l'Unione militare (2), che per qualche autore dovrebbero classificarsi fra gli enti parastatali (3), sono certamente persone giuridiche pubbliche e non già solo enti privati con scopi di pubblica utilità.

Per mezzo di questi enti, infatti, lo Stato mira a raggiungere scopi che sono anche suoi: queste persone di diritto sono destinate a soddisfare interessi pubblici, cioè interessi collettivi, e lo Stato le considera attive anche nel proprio interesse (4).

Provvede alla miglior conoscenza all'estero, sia della capacità produttiva dell'Italia che dei prodotti italiani, mediante una efficace opera di propaganda e disciplinando la partecipazione italiana alle mostre e fiere estere. Favorisce le iniziative intese a meglio organizzare il commercio di esportazione anche nei riguardi del credito dei servizi e delle tariffe di trasporto. Può inoltre prendere qualsiasi iniziativa diretta al raggiungimento degli scopi per cui è costituito.

(1) Dallo statuto e dal r. decreto legge 13 agosto 1926, n. 1649, risulta che l'Istituto autonomo per la lotta antimalarica nelle Venezie ha personalità giuridica di diritto pubblico e che fra gli scopi più importanti v'ha quello di integrare l'attività degli enti locali per la profilassi ed assistenza sanitaria antimalarica sotto la vigilanza delle autorità provinciali; nel settembre d'ogni anno viene stabilito il programma d'azione da svolgersi nell'anno successivo; il programma è approvato dal Magistrato delle acque e, quando si estende oltre la competenza territoriale di questo istituto, dal Ministro per i lavori pubblici.

(2) L'Unione militare era in origine una società cooperativa. Col regio decreto 27 ottobre 1926, n. 1999 venne però trasformata in ente autonomo avente personalità giuridica propria sottoposta alla vigilanza del Ministro per la guerra il quale la esercita di concerto col Ministro per l'economia nazionale. Provvede all'approvvigionamento ed alla vendita degli oggetti di vestiario e di equipaggiamento militare, nonché dei generi di ordinario consumo, a prezzo mite, anche a non iscritti all'ente ed esercita il credito agli iscritti mediante la mutualità ed il risparmio. Nel preambolo al decreto è detto "ritenuta la necessità assoluta di", "creare un ente autonomo che provveda efficacemente agli scopi che lo Stato intende perseguire nel campo del consumo e del credito per gli ufficiali delle forze", "armate; poiché è attualmente costituita per tali finalità fra gli ufficiali la società anonima cooperativa di consumo e di credito denominata "Unione Militare", "ed occorre pertanto riordinare e trasformare la società stessa di diritto privato", "in modo che diventi un istituto di diritto pubblico con propria personalità distinta", "dallo Stato e sottoposto alla vigilanza governativa, perseguendo in modo appropriato detti fini di carattere pubblico.....".

(3) SALEMI, *op. cit.*, pag. 33; MAURO, *op. cit.*, pag. 227.

(4) RANELLETTI, *Principii di dir. amm.*, Napoli, 1912, pag. 411 e segg.; ed anche in *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative in Riv. di dir. pubblico*, 1916, I, pag. 341. La ragione della natura pubblica della persona

Può anche verificarsi il caso che in un dato momento e per un dato ordinamento statale il fine perseguito da un ente sia privato e la persona di diritto si muova perciò solo nel campo del diritto privato. Ma poi quel fine viene assunto dallo Stato (1), viene cioè a far parte dei fini statuali di natura pubblica ed allora lo Stato trasforma l'ente privato in ente pubblico (così è avvenuto ad esempio per l'Unione militare), quando pure non preferisce sopprimere l'ente privato e perseguire il nuovo fine direttamente con organi sprovvisti di personalità giuridica.

Per altri autori invece — in ispecie per coloro che limitano i loro rilievi alla collocazione della parola “ente parastatale”, nell'art. 2 del r. decreto legge 13 novembre 1924, n. 1825 — gli enti parastatali altro non sarebbero se non gli stabilimenti di utilità pubblica del tipo francese che si contrappongono agli enti pubblici *stricto sensu*. Ma neppure questa tesi può essere accolta.

A parte, infatti, che nella dottrina francese la distinzione fra *établissements publics* e *établissements d'utilité publique* è accolta non senza contrasti ed incertezze, intesa in senso diverso (2) e

giuridica è data dal concorso di quei due elementi e l'obbligo che l'ente ha verso lo Stato di attuare la propria finalità è solo uno degli effetti del rapporto che lega la persona giuridica allo Stato. Per il RANELLETTI, adunque, l'ente è pubblico per la funzione e per il rapporto che allo Stato lo lega; per la funzione che consiste nella soddisfazione degli interessi collettivi posti dallo Stato fra i suoi fini; per il rapporto in base al quale lo Stato considera l'ente attivo anche nel proprio interesse.

La teoria esposta dal RANELLETTI, con l'usata precisione e chiarezza, è sostanzialmente accolta dal CAMMEO, *op. cit.*, col. 4; BORSI, *op. cit.*, pag. 8; SALEMI, *op. cit.*, pag. 31. Per il ROMANO, *Corso di dir. costituzionale* (1925-26), cit., pag. 57, sono pubbliche tutte le persone giuridiche destinate a funzionare come enti ausiliari dello Stato. Ma l'A., bene poi aggiunge che “affinché una persona, „ giuridica possa dirsi pubblica non basta che agisca come ente ausiliario dello „ Stato, ma occorre che questa sia la sua destinazione fondamentale ed organica, „ il fine apposito per cui essa non solo agisce, ma esiste „.

(1) Nel campo soprattutto della così detta funzione sociale (cfr. RANELLETTI, *Principii di dir. amm.*, cit., pag. 76 e segg.), lo Stato moderno tende di continuo ad assumere nuovi fini. Certe forme di assistenza e di beneficenza, oggi di carattere pubblico, stanno a sostituire attività che in passato erano esercitate da privati. Perciò è vero che il carattere pubblico o privato di un fine non può stabilirsi a priori in modo costante per tutti i tempi.

(2) V. MICHOU, *Théorie de la personnalité morale*, Parigi, 1906-1909, I, pagina 205 e segg.; HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Parigi, 10^a ediz., 1921, pag. 305 e segg. e 325 e segg.; JÉZE, *Principes généraux de droit administratif*, Parigi, 2^a ediz., 1914, pag. 263 e segg.

nella recente giurisprudenza è oggetto di indagine sempre più laboriosa (1), la dottrina nostra ritiene concordemente (2) che detta distinzione non possa essere trasportata ed applicata nel diritto italiano perché troppo diverse sono le due legislazioni. D'altra parte bene avverte il Ranelletti (3) che gli stabilimenti di pubblica utilità sono creazioni di iniziativa privata, estranee all'organizzazione della pubblica amministrazione e sono ritenute persone giuridiche private pur dotate della più larga capacità che viene riconosciuta alle persone giuridiche del diritto amministrativo per i servizi (che si definiscono privati) che esse rendono al pubblico. Ora, posto che gli enti parastatali non possono assimilarsi alle persone giuridiche private, neppure possono formare una categoria di enti a se analogamente agli *établissements d'utilité publique*. D'altra parte, se la giurisprudenza delle nostre Corti e del Supremo Collegio sembrava per l'addietro favorevole ad ammettere questa nuova categoria di enti sul modello della dottrina e della giurisprudenza francese (4), in questi ultimi tempi sembra favorevole a considerare molti enti di dubbia natura come enti pubblici in senso stretto (5).

(1) JÉZE, *Cours de droit public*, Parigi, 1924, pag. 292 e segg.

(2) RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, cit., pag. 353, nota 5 ed anche in *Lezioni di diritto amm.* (1929), cit., pagg. 311, 312; CAMMEO, *Gli impiegati degli enti pubblici ecc.*, cit., col. 7; FORTI, *Sul carattere distintivo delle persone giuridiche pubbliche* in *La Corte di Cassazione*, 1925, 322; BORSI, *Legislazione degli enti locali*, cit., pag. 13; MAURO, *op. cit.*, pag. 216.

(3) *La giurisdizione competente per le controversie contro pubbliche amministrazioni ecc.*, cit., 94.

(4) Cfr. le decisioni per le Casse di Risparmio, per il Banco di Napoli, per l'Istituto federale delle Venezie, per gli enti autonomi portuali, riportate dal CAMMEO, *op. cit.*, col. 12; La Cassa nazionale di assicurazioni per gli infortuni sul lavoro che era stata qualificata come uno stabilimento di utilità pubblica, non riscontrandosi in essa alcuna attribuzione del pubblico potere, venne recentemente definita invece come vero e proprio ente pubblico (Cassazione 23 maggio-17 ottobre 1924 in *La Corte di Cassazione* et ivi la nota del FORTI, già citata). Per il Banco di Napoli considerato come istituto pubblico (Cassazione 27 novembre 1924), cfr. la nota favorevole alla sentenza del LESSONA in *Riv. di dir. processuale civile*, 1926, II, pag. 1.

Nei r. decreti legge 23 luglio 1926, n. 1298 e 2 giugno 1927, n. 829 il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia sono definiti come "stabilimenti di credito di diritto pubblico aventi propria personalità giuridica e gestione autonoma".

(5) V., fra le altre, recentemente la decisione della Cassazione 20 aprile 1928 (*Foro it.*, 1928, III, 152) a proposito dell'Istituto di S. Spirito e Ospedali riuniti

Recentemente poi — adottando un criterio che non mi sembra esatto — il Supremo Collegio ha deciso che l'ente è senz'altro pubblico quando persegue scopi di utilità pubblica (1).

Da ciò tuttavia si ricava, a mio avviso, che l'indirizzo giurisprudenziale tende oggi, anche in rapporto alla mutata concezione dello Stato e dei suoi fini, ad allargare di molto il concetto di ente pubblico (2), in esso ricomprendendo molti enti che prima eran ritenuti privati, e, in particolare, anche tutte quelle persone di diritto create dalla nuova legislazione; così, sia in omaggio a questa nuova giustificata tendenza, sia per l'impossibilità di seguire la dottrina francese ponendo una categoria intermedia di enti (*établissements d'utilité publique*), fra le persone giuridiche private e pubbliche, non sembra debba dubitarsi del carattere pubblico di certe persone di diritto malgrado la terminologia inesatta od impropria della legge.

Per fare qualche esempio debbon senz'altro, a mio avviso, ritenersi enti pubblici: l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (3) l'Istituto nazionale per le opere pubbliche dei co-

di Roma che interessa soprattutto per la interpretazione dell'articolo 29 della legge sul Consiglio di Stato. La Corte ha ritenuto che pur trattandosi di una istituzione pubblica di beneficenza essa debba rientrare fra gli enti di cui all'art. 29 citato e pertanto i ricorsi dei suoi funzionari per il rapporto di impiego sono di competenza del Consiglio di Stato e non già della Giunta Provinciale Amministrativa.

(1) Cassazione 28 giugno 1928 in *Foro Amm.*, 1928, pagg. 227, 228: nella specie trattavasi dell'Istituto Froebeliano e la Corte ritenne che detto Istituto soggetto, senza dubbio, alla vigilanza della Pubblica Amministrazione, perché non persegue scopi puramente privati ma scopi di utilità pubblica quale è quello di promuovere la cultura e la educazione, che rientrano indiscutibilmente fra i compiti dello Stato moderno, ben può convenirsi che debba essere riguardato come ente pubblico.

(2) L'osservazione è fatta anche dal VITTA, *op. cit.*, pagg. 16, 34. V. anche la nota del LESSONA, in *Foro it.*, 1925, I, 837, alla decisione 26 marzo 1925.

(3) Costituito con r. decreto legge 20 maggio 1924, n. 731; ha per iscopo di concedere mutui per la esecuzione di opere ed impianti e per le trasformazioni necessarie per utilizzare concessioni, con dichiarazioni di pubblica utilità fatte dallo Stato, dalle Province, e dai Comuni con popolazione non inferiore a centomila abitanti, a favore di imprese private di nazionalità italiana. L'Istituto ha facoltà di procedere contro i debitori morosi con l'istessa procedura di cui si vale lo Stato per la riscossione delle imposte dirette; è sottoposto a vigilanza del Ministero delle Finanze che ha diritto d'ispezione su tutta l'attività dell'Istituto (artt. 3, 7).

muni (1), l'Ente nazionale per l'incremento delle industrie turistiche (2), l'Ente nazionale serico (3), l'Ente nazionale di propaganda (4), l'Opera nazionale del dopolavoro (5).

(1) Cfr. i decreti legge 2 settembre 1919, n. 1627 e 2 settembre 1919, n. 1628 che istituiscono il Consorzio di credito per opere pubbliche e l'Istituto nazionale per le opere pubbliche dei Comuni. Per il Consorzio è detto esplicitamente che esso ha personalità giuridica, è soggetto a vigilanza del Ministero del tesoro ed ha lo scopo di concedere mutui per la esecuzione di opere pubbliche, garantite dalla cessione di annualità a carico dello Stato e di delegazioni di tributi, esigibili con i privilegi delle imposte dirette, che siano rilasciate da Province, Comuni, Consorzi e dall'Opera nazionale dei combattenti in dipendenza delle bonifiche idrauliche ed agrarie da essa eseguite.

L'Istituto nazionale per le opere pubbliche dei Comuni è definito come "un ente autonomo", ed è autorizzato ad assumere, in sostituzione e nell'interesse degli enti locali, l'esecuzione delle opere pubbliche di competenza dei Comuni e dei Consorzi di cui i Comuni facciano parte quando per essi lo Stato conceda contributi, sussidi e mutui.

(2) V. r. decreto legge 12 ottobre 1919, n. 2099 e r. decreto legge 6 agosto 1926, n. 1430. L'ente ha personalità e gestione autonoma. L'ente è stato riordinato poi con r. decreto 30 gennaio 1929, n. 137; per questo decreto più innanzi.

(3) Istituito con r. decreto legge 16 dicembre 1926, n. 2265. L'ente ha personalità giuridica ed autonomia amministrativa e finanziaria. È sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'economia nazionale anche al fine del coordinamento dell'azione dell'ente con le direttive di politica economica dello Stato. Il presidente è nominato dal Ministro.

(4) Cfr. il r. decreto 19 ottobre 1925, n. 1783 che riconosce la personalità giuridica all'Istituto nazionale di propaganda avente lo scopo di provvedere alla gestione dei fondi elargiti a fine di propaganda nazionale in conformità alle generali direttive politiche del Governo. Con r. decreto legge 5 novembre 1925, n. 1985, venne poi creato l'Istituto nazionale per la propaganda e la cultura a mezzo della cinematografia denominato "L'Unione Cinematografica Educativa", L. U. C. E.; nell'annessa convenzione all'art. 2 si dice che l'istituto predetto costituisce un ente morale autonomo. Su ciò vedi poi il r. decreto legge 24 gennaio 1929, n. 122, già ricordato, che provvede al nuovo ordinamento dell'Istituto nazionale L. U. C. E. Per la costituzione del consiglio di amministrazione dell'Istituto cfr. il r. decreto 21 marzo 1929, n. 397.

(5) Per l'art. 2 del r. decreto legge 1 maggio 1925, n. 582 l'Opera nazionale del dopolavoro ha personalità giuridica e può ricevere ed amministrare sussidi, oblazioni, lasciti di qualsiasi natura e valore, acquistare e possedere beni e compiere tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini. Per gli scopi dell'Opera cfr. il r. decreto 11 novembre 1926, n. 1936; essa promuove il sano e proficuo impiego delle ore libere dei lavoratori intellettuali e manuali, provvede all'incremento ed al coordinamento delle istituzioni create per quel fine,

È ben vero che molte volte, sia per le espressioni diverse usate dal legislatore (corpo morale, ente morale, ente autonomo) (1), sia anche perchè non è sempre possibile trarre elementi decisivi argomentando dal criterio astratto del fine perseguito dall'ente e dal rapporto che lega questi allo Stato, possono sorgere dubbi. In questi casi il carattere pubblico o privato dell'ente deve desumersi da segni estrinseci. Su ciò vi è accordo tanto in dottrina che in giurisprudenza; ma l'accordo vien meno quando si tratta di stabilire in concreto quali debbono essere questi segni estrinseci (2).

Comunque, senza addentrarmi in queste gravi dispute e riportandomi alle ragioni sopra esposte, mi sembra di poter senz'altro concludere nel senso che se degli enti parastatali si può formare una categoria di enti a sé, tale categoria non coincide affatto con quella degli *établissements d'utilité publique* della dottrina francese.

La soluzione logica sembra, adunque, quella per cui gli enti parastatali debbono ricomprendersi fra gli enti pubblici *stricto sensu*.

fornisce ad esse ed ai loro aderenti ogni necessaria assistenza promuovendone eventualmente l'erezione in ente morale.

(1) Cfr. la nota precedente; v. pure il r. decreto legge 6 novembre 1926, n. 1832 che sopprime la sezione autonoma del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali e crea l'Istituto di liquidazione per il quale tuttavia non possono nascere dubbi in quanto la legge dice "ente autonomo di diritto pubblico". Il Ministero per le finanze può affidare con suoi decreti all'Istituto di liquidazione le funzioni di liquidatore degli enti e delle società sovvenzionate direttamente dalla sezione speciale autonoma del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali indicate nel decreto.

(2) Per il RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative*, cit., pag. 337 e segg., l'ente può essere pubblico quando lo Stato lo costituisce per esercitare un servizio pubblico o gli concede il diritto d'impero o assoggetta l'ente a tutela od anche a vigilanza, non limitata però a semplici motivi di polizia. Altri autori includono fra questi segni caratteristici anche l'obbligo imposto dallo Stato alla persona giuridica di perseguire il proprio fine, l'ingerenza dello Stato nell'amministrazione dell'ente, il divieto di cessare la sua attività senza il consenso dello Stato. Cfr. su ciò, specialmente, CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, I, pag. 654; VITTA, *op. cit.*, pag. 9 e segg.

Un criterio che ha avuto fortuna in giurisprudenza, ed è pure seguito dai civilisti, è quello per il quale l'ente è pubblico solo quando è dotato di *jus imperii*. V. fra gli altri: COVIELLO, *Manuale di dir. civ.*, Milano, 1924, III ediz., pag. 202; FERRARA, *Trattato di dir. civ.*, I, n. 128; contro ed, a mio avviso, a ragione in quanto vi sono persone giuridiche non dotate di *jus imperii* e che però sono pubbliche, onde quest'ultimo criterio non può essere sufficiente, FORTI, *Sui caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche in La Corte di Cassazione*, 1925, 323.

4. — Rimane tuttavia a vedere se gli enti parastatali abbiano propri e definiti caratteri giuridici per cui, pur essendo persone giuridiche pubbliche *stricto sensu*, debbano da queste, in qualche modo, differenziarsi.

Certo non mi pare sufficiente il dire che gli enti parastatali si trovano in un rapporto di dipendenza, verso lo Stato, assai più stretto degli altri enti pubblici i quali sorgono per iniziativa privata o sono a finalità molto più ampia (1). Il criterio è astratto e indeterminato; da un punto di vista strettamente giuridico poi non rileva. Infine, ove non sia possibile fissare segni estrinseci dai quali dedurre, nei singoli casi concreti, che v'ha maggior o minor dipendenza, sempre sussistono difficoltà pratiche; per cui, anche ammesso che si possa formare una scala graduale dei rapporti di dipendenza verso lo Stato, dubbi e incertezze possono nascere allorché si tratta di classificare questo o quell'altro ente fra gli enti pubblici o fra gli enti parastatali. Il grado diverso di dipendenza non può dunque servire da criterio discrezionale.

Si deve poi notare che il criterio della dipendenza, quando non sia più esattamente definito, a considerarlo strettamente, ci riporta ai concetti di vincolo gerarchico e di amministrazione statale diretta ovvero ai rapporti di dipendenza che corrono fra gli organi sprovvisti della personalità di diritto in quanto sono parti od elementi dello Stato stesso.

Questa dipendenza è, di regola, patrimoniale e funzionale, nel senso cioè che gli organi gerarchicamente subordinati non hanno patrimonio proprio e separato e non godono di autonomia funzionale. Vi sono però eccezioni: tali eccezioni sono rappresentate, a mio avviso, dalle così dette *aziende autonome* (2), le quali debbono classificarsi, da un punto di vista sistematico, fra gli organi dell'amministrazione di-

(1) MAURO, *op. cit.*, pag. 227.

(2) Fra le aziende o amministrazioni autonome di recente creazione si possono ricordare: l'amministrazione postale e telegrafica e l'azienda dei telefoni (rr. decreti legge 23 aprile 1925, n. 520 e 14 giugno 1925, n. 884); l'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (rr. decreti legge 8 dicembre 1927, n. 2258 e 29 dicembre 1927, n. 2452); l'azienda del demanio forestale di Stato (r. decreto 30 dicembre 1923, n. 3267); l'azienda autonoma della strada (legge 17 maggio 1928, n. 1094 e r. decreto 1 giugno 1928, n. 1139).

retta statale perché non sono persone giuridiche di diritto pubblico; ma dagli organi dell'amministrazione diretta dello Stato in senso stretto si differenziano perché godono di una autonomia patrimoniale ovvero perché si tratta di servizi pubblici cui provvede lo Stato operando semplici distinzioni nel proprio patrimonio, senza adunque staccare un complesso di beni ponendolo come patrimonio a sè nel qual caso si avrebbe la persona di diritto. Oltre all'autonomia patrimoniale gli organi diretti, e più particolarmente le aziende autonome, possono talora godere di una limitata autonomia funzionale; ma l'autonomia patrimoniale e funzionale, trattandosi di organi della amministrazione diretta dello Stato, non può mai essere completa perché questa è attributo proprio degli organi indiretti ovvero delle persone giuridiche pubbliche. Non si vede, quindi, come rispetto a queste ultime possa parlarsi di dipendenza, sia essa patrimoniale o funzionale, dacché le persone giuridiche pubbliche, pur perseguendo scopi che rientrano fra gli scopi statuali, sono autonome patrimonialmente e funzionalmente. (1).

Nè, d'altra parte, per distinguere l'ente pubblico dall'ente parastatale può esser sufficiente il dire che dei fini perseguiti dagli enti pubblici — a differenza di quelli perseguiti dagli enti parastatali — solo alcuni rientrano fra i fini che lo Stato considera come propri (2).

Se, infatti, ci si fonda su di un criterio soggettivo si può ben dire che i fini perseguiti dagli enti pubblici sono fini perseguiti da altri enti distinti dallo Stato. Se, invece, si ha riguardo al criterio obbiettivo i fini perseguiti dagli enti pubblici, che sono tutti più o meno di interesse collettivo, rientrano nelle finalità generali dello Stato. Quindi non si può dire che gli enti pubblici perseguono fini che non sono fini dello Stato, perché, subbiettivamente, questi fini sono sempre degli enti pubblici e, obbiettivamente, tutti gli enti pubblici, nessuno escluso, perseguono fini di interesse collettivo che rientrano nei fini generali dello Stato e che, perciò, lo Stato considera anche come suoi.

Per le ragioni esposte non mi sembra che questi criteri possano

(1) Per questi concetti accennati, brevemente, nel testo e per un esteso esame dell'ordinamento delle aziende od amministrazioni autonome confronta GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, 1929, pag. 311 e segg.

(2) MAURO, *op. cit.*, pag. 226.

servire per fondare la distinzione fra ente pubblico ed ente parastatale.

La conclusione logica parrebbe dunque quella cui già è giunto il Ranelletti il quale, attribuendo all'espressione " ente parastatale „ solo un valore di nomenclatura, non ravvisa alcuna differenza — quanto alla natura giuridica — fra ente pubblico ed ente parastatale. Sicché, da un punto di vista sistematico, la nozione di ente parastatale solo potrebbe precisarsi affermando che la costituzione della unità di fatto di questi enti è opera dello Stato e che essi hanno carattere nazionale, in quanto estendono la loro azione su tutto il territorio (1).

A mio avviso però, ora che il termine " ente parastatale „ è usato non soltanto nelle relazioni parlamentari, che non consentono di trarre utili deduzioni, ma anche in talune leggi (2), è necessario, sulla base di questi elementi positivi, riesaminare la questione.

Si deve poi notare che non mancano disposizioni di legge dalle quali sembra di poter dedurre che il legislatore vuole effettivamente distinguere. Fra queste si debbon in special modo ricordare le disposizioni del decreto 23 febbraio 1927 del Capo del Governo che autorizza la costituzione dell'Associazione nazionale fascista del pubblico impiego e quelle contenute nello statuto dell'associazione stessa. Fra le associazioni nazionali, aderenti a quella del pubblico impiego, di cui viene pure autorizzata la costituzione, con riserva di approvare i relativi statuti (3), il decreto distingue: 1° l'Associazione nazionale fra dipendenti dalle provincie; 2° l'Associazione nazionale fra dipendenti dai comuni; 3° l'Associazione nazionale fra dipen-

(1) Così RANELLETTI, *La giurisdizione competente ecc.*, in *Foro it.*, 1928, I, 106, nota 5.

Nel senso che gli enti parastatali sono enti pubblici di cui lo Stato ha concorso a formare la unità di fatto e la cui azione per le finalità da raggiungere si estende a tutto il territorio, accogliendo completamente la tesi del RANELLETTI, cfr., di recente: Magistratura del Lavoro di Napoli 9 aprile 1929 in *Foro amministrativo*, 1929, II, 148. Nella specie trattasi dell'Ente del Porto di Napoli che sarebbe ente pubblico " parastatale „; perciò i ricorsi dei dipendenti dell'Ente stesso per il rapporto di impiego sono di competenza del Consiglio di Stato.

(2) V. fra quelle già ricordate, specialmente, il r. decreto legge 24 gennaio, 1929, n. 122.

(3) Cfr., su ciò gli artt. 11 della legge 3 aprile 1926, n. 563, 3 e 92 del r. decreto 1 luglio 1926, n. 1130.

denti dalle istituzioni pubbliche di beneficenza; 4° l'Associazione nazionale fra dipendenti da istituti parastatali ecc. All'art. 1 dello statuto dell'Associazione del pubblico impiego si aggiunge poi che „ possono farne parte, purché diano prova sicura di essere devoti „ al regime fascista, gli impiegati ed altri dipendenti, secondo le disposizioni di cui agli articoli successivi, dello Stato, delle provincie, „ dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, degli istituti „ parastatali ed enti assimilati (1) del Regno d'Italia, per i quali, a „ norma degli articoli 11 della legge 3 aprile 1926, n. 563 e 3 del „ r. decreto 1 luglio 1926, n. 1130, è consentita la forma associativa „.

Rimane poi a vedere se la costituzione, come unità di fatto, degli enti parastatali sia sempre opera dello Stato e se, in ogni caso, essi abbiano carattere nazionale; se — ancora — non vi siano altri enti (che, pur essendo certo enti pubblici, non sembra però possano ricomprendersi fra gli enti pubblici parastatali) i quali estendano anch'essi la loro azione su tutto il territorio; sicché il criterio, oltre non avere rilevanza giuridica, neppure sarebbe sempre decisivo.

A questo riguardo si deve ricordare che l'Istituto autonomo per la lotta antimalarica nelle Venezie costituito con r. decreto 13 agosto 1926, n. 1649 e che, per gli autori già menzionati (2), è ente parastatale, ha tuttavia, normalmente, competenza territoriale limitata (3). D'altra parte vi sono istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che esercitano l'assistenza e la beneficenza a favore dei poveri esistenti nel territorio di tutto il Regno, che hanno dunque carattere nazionale. Ora, ove pure non si voglia aver riguardo al fatto che il legislatore ha sempre cura di tenere ben distinte le istituzioni pubbliche di beneficenza dagli istituti od enti parastatali (4), si dovrebbe ritenere che le istituzioni pubbliche di assistenza e bene-

(1) Questa espressione che si trova anche in alcune leggi già ricordate, non può essere usata che nel senso di „ ed altri enti pubblici „. Anche da qui dunque si ricava che gli enti parastatali sono enti pubblici; ma ciò non toglie — anzi dalla dizione della legge mi pare si possa dedurre in modo sicuro — che il legislatore vuol distinguere fra ente pubblico ed ente parastatale.

(2) Cfr. nota 3 pag. 143.

(3) V. nota 1 pag. 143.

(4) Che il legislatore voglia assoggettare le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza e gli altri enti pubblici (parastatali) ad una diversa disciplina

ficenza, che estendono le loro funzioni su tutto il territorio, sono enti parastatali?

Non mi par possibile: tanto le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di prima classe, quanto quelle di seconda classe (1) sottostanno ad una identica disciplina giuridica. Rimarrebbe poi a vedere se le istituzioni che hanno una entrata patrimoniale (2) effettiva superiore alle L. 50.000, e che la legge parifica a quelle che esplicano la loro azione in tutto il territorio del Regno, debban ricomprendersi fra gli enti pubblici o fra gli enti pubblici parastatali. Ciò indipendentemente dalle osservazioni che farò più innanzi quanto al criterio su cui poggiare la distinzione tra gli enti pubblici, in

bone si deduce anche dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277 sulla protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia. L'art. 1 della legge provvede a istituire un ente morale, con sede in Roma, denominato "Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia". L'Opera non è soggetta alla legge e ai regolamenti che disciplinano le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Cfr. su ciò la relazione del Ministro per l'interno al Senato (8 dicembre 1924, doc. 79). V. anche d'AMELIO (SALV.), *La beneficenza nel diritto italiano*, Roma 1928, 2^a edizione, pag. 319.

(1) Per l'art. 3 del r. decreto 30 dicembre 1923, n. 3841 le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono divise in due classi. Appartengono alla prima classe quelle che esercitano l'assistenza e la beneficenza a favore dei poveri esistenti nel territorio di tutto il Regno e quelle che hanno una entrata patrimoniale effettiva superiore alle lire cinquantamila. Tutte le altre appartengono alla seconda classe.

Il r. decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, come è noto, ha modificato molti articoli della legge 17 luglio 1890, n. 6972. In applicazione dell'art. 1 del citato r. decreto 30 dicembre 1923, n. 2841 è stata sostituita alla formula "istituzioni pubbliche di beneficenza", usata nel testo del 1890, quella più ampia "istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", per affermare che la legge riguarda non solo le istituzioni puramente caritative, ma anche quelle, come è detto nella relazione, "le quali più che a soddisfare bisogni di singoli mirano a scopi generali", di conservazione, di tranquillità, di benessere economico e morale della società, e si propongono a tal fine la protezione delle nuove generazioni mediante l'assistenza della maternità e dell'infanzia e la prevenzione degli effetti socialmente dannosi dell'inabilità, delle malattie della vecchiaia e della disoccupazione, integrando all'uopo con idonee prestazioni di vario genere le risorse individuali.

Il r. decreto 30 dicembre 1923, n. 2841 non venne però completamente attuato e fu modificato in alcune sue parti da leggi successive. Confronta su ciò d'AMELIO, *op. cit.*, pag. 300 e segg.

(2) L'art. 1 della legge 17 giugno 1926, n. 1187 sostituisce alle parole "entrata patrimoniale", le altre "entrata ordinaria".

particolare fra le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e gli enti parastatali.

La conclusione che già si può trarre è questa: che tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza, tanto di prima classe (quelle che hanno carattere nazionale) che di seconda classe sono certo enti pubblici ma non anche enti pubblici parastatali; sicché il criterio dell'azione dell'ente estesa a tutto il territorio non è sempre decisivo; certo è però che fra gli enti parastatali ve ne sono molti che hanno carattere nazionale (1).

Neppur sembra si debba richiedere, affinché l'ente sia parastatale, che la costituzione delle unità di fatto di questi enti sia sempre opera dello Stato. Vi sono indubbiamente molti casi in cui le leggi positive danno conferma della bontà del criterio. Così, per fare esempi, oltre quelli già ricordati, è certo costituito dallo Stato come unità di fatto " l'Istituto poligrafico dello Stato „ che pur deve ricomprendersi fra gli enti parastatali. Qui, infatti, lo Stato non interviene già solo a riconoscere l'ente come soggetto di diritto pubblico. Nessun dubbio poi può nascere sulla utilità di distinguere due atti logicamente ben diversi: quello della costituzione dell'ente come unità di fatto, e quello del riconoscimento giuridico. Più brevemente: l'elemento materiale dall'elemento formale. Altro è infatti creare, porre in vita l'ente, altro è far sì che l'ordinamento giuridico lo consideri un soggetto di diritto. Ma questa ben fondata distinzione non può sempre essere decisiva per stabilire il carattere pubblico o pubblico parastatale dell'ente.

Oltre che dell'Istituto poligrafico (2) è certo opera dello Stato la costituzione, come unità di fatto, dell'Opera nazionale per la

(1) Cfr. quelli già menzionati a pagg. 142, 146, 147.

(2) Cfr., specialmente, gli artt. 1 e 12 della legge 6 dicembre 1928, n. 2744. L'Istituto poligrafico dello Stato per l'esercizio delle arti grafiche e per la gestione delle pubblicazioni di Stato destinate alla vendita, ha personalità giuridica e gestione autonoma ed è posto alla diretta dipendenza del Ministero delle finanze. Gli utili netti dell'Istituto debbono essere versati allo Stato. Il controllo sulla fabbricazione della carta è esercitato dal provveditore generale per mezzo dei propri funzionari (art. 13). L'Istituto può avvalersi dell'amministrazione finanziaria per accertamenti e verifiche. Le norme per la organizzazione ed il funzionamento sono fissate nello statuto; cfr. però anche gli artt. 9, 21 della legge.

protezione della maternità e dell'infanzia (1) e dell'Opera nazionale fra i combattenti (2).

Ma non mi pare sia opera dello Stato la costituzione, come unità di fatto, dell'Istituto nazionale L. U. C. E. che pur è, per esplicita definizione di legge, ente autonomo parastatale (3). L'Istituto ha per iscopo la diffusione della cultura popolare e della istruzione generale per mezzo di visioni cinematografiche e di riproduzioni fotografiche messe in commercio o distribuite a scopo di propaganda nazionale in Italia ed all'estero, nonché per mezzo del cinema parlante e sincronizzato; provvede alla produzione, edizione e diffusione di pellicole e fotografie, sia di propria che di altrui fabbricazione, aventi carattere didattico, educativo, artistico, culturale, scientifico ecc. o, comunque, destinate al complemento

(1) Cfr. la legge già citata 10 dicembre 1925, n. 2277. L'Opera è sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'interno il quale ne approva i bilanci e i conti. Possono far parte dell'Opera le associazioni e gli enti morali (art. 3).

L'Opera è investita di un potere di vigilanza e di controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza e la protezione della maternità e dell'infanzia e nell'esercizio di tale potere ha facoltà di provocare d'ufficio dalle competenti autorità governative i provvedimenti eventualmente necessari e di promuovere, in particolar modo, la sospensione e lo scioglimento delle amministrazioni, delle istituzioni pubbliche e private. L'Opera può fondare istituzioni, casse di maternità, ecc. (art. 6).

(2) Istituita con l'art. 5 del decreto luogotenenziale 10 dicembre 1917, n. 1970. Cfr. poi il r. decreto legge 16 settembre 1926, n. 1606. Ha lo scopo di concorrere allo sviluppo economico ed al miglior assetto sociale del paese provvedendo principalmente alla trasformazione fondiaria delle terre ed all'incremento della piccola e media proprietà, in modo da accrescere la produzione e favorire l'esistenza stabile sui luoghi di una più densa popolazione agricola.

Nell'adempimento di questo suo scopo l'Opera si propone l'elevazione economica e morale degli ufficiali e dei militari di truppa che hanno combattuto per la difesa della patria. L'Opera ha personalità giuridica e gestione autonoma ed ha facoltà di contrarre mutui (artt. 2 e 3). Quanto alla vigilanza sono particolarmente interessanti le disposizioni dell'art. 13 che verrà esaminato più innanzi.

(3) Oltre che l'art. 1 del r. decreto legge 24 gennaio 1929, n. 122, cfr. anche l'art. 1 del precedente r. decreto legge 24 dicembre 1926, n. 2210. L'Istituto nazionale per la propaganda e la cultura a mezzo della cinematografia venne istituito col regio decreto legge 5 novembre 1925, n. 1985 (cfr. la nota 4 pag. 147), cui è annessa la convenzione costitutiva. Con regio decreto legge 22 dicembre 1927, n. 2453 si provvide poi al coordinamento dell'opera che l'Istituto nazionale L. U. C. E. è chiamato a compiere d'accordo e per conto delle singole amministrazioni dello Stato.

della istruzione e alla elevazione della cultura generale; e coordina le diverse attività di carattere pubblico concernenti la cinematografia educativa e di propaganda (1).

Che l'Istituto non sia costituito come unità di fatto dallo Stato lo si ricava da molti articoli della legge e più ancora dalla convenzione. L'art. 1 del r. decreto legge 24 dicembre 1926, n. 2210 e l'art. 1 del r. decreto legge 24 gennaio 1929, n. 122 si richiamano infatti alla convenzione stipulata fra "gli enti fondatori", dell'Istituto nazionale L. U. C. E. L'art. 5 della convenzione riafferma il principio che gli istituti di cui all'art. 1 della convenzione stessa sono considerati "fondatori". Questi enti fondatori son tali non già solo per il fatto che concorrono a formare in diversa misura e in diverso modo il patrimonio dell'ente (art. 5 della convenzione), ma anche perchè son quelli che hanno costituito effettivamente la unità di fatto dell'ente. Ciò bene si ricava, oltre che da altre disposizioni, dall'art. 1 della convenzione dove si dichiara che la convenzione costitutiva fra gli enti fondatori è approvata (ed è firmata dagli istituti stessi e dal Ministro per gli affari esteri); e quegli enti fondatori vengono poi elencati. Fra gli enti fondatori dell'Istituto nazionale L. U. C. E. la convenzione ricorda, fra l'altro, la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, la Cassa nazionale per le assicurazioni per gli infortuni sul lavoro, l'Istituto nazionale delle assicurazioni, l'Opera nazionale dei combattenti, oltre ad altri enti che hanno semplicemente aderito e che quindi non sono fondatori.

Queste disposizioni e il fatto stesso della esistenza di una convenzione dimostrano, a parer mio, che la costituzione della unità di fatto dell'Istituto nazionale L. U. C. E., ente autonomo parasta-

(1) Art. 2 del r. decreto legge 24 gennaio 1929, n. 122; per il raggiungimento dei fini indicati, l'Istituto può concordare anche con le singole amministrazioni dello Stato programmi di lavoro. L'Istituto nazionale L. U. C. E. è l'organo tecnico dei singoli ministeri, del partito nazionale fascista e dipendenti organizzazioni e di tutti gli enti comunque posti sotto il controllo dello Stato. Per ciò tutte le amministrazioni e gli enti predetti, che per il raggiungimento delle loro finalità intendono avvalersi della ripresa e diffusione di pellicole cinematografiche e fotografiche, debbono affidare il loro lavoro all'Istituto nazionale L. U. C. E., concordando con esso apposite convenzioni. Per l'ordinamento amministrativo e finanziario dell'Istituto cfr. gli artt. 5 e 6 e segg. della legge citata.

tale (1), non è già opera dello Stato, bensì di un gruppo di enti pubblici: i “fondatori”, che hanno dunque concorso a formare il substrato di fatto della persona giuridica. A ciò si è poi aggiunto l'elemento formale: il riconoscimento giuridico dell'ente — atto questo logicamente ben distinto — per parte dello Stato.

Neppure dunque per questa via si riesce a fissare un criterio discrezionale che valga, in ogni caso, a distinguere l'ente pubblico dall'ente pubblico parastatale; d'altra parte, come si è già detto, non sembra si possa ancora sostenere che si tratta di una pura questione di nomenclatura.

5. — Quale dunque deve essere il criterio per distinguere?

Quando l'ente persegue scopi che sono fra gli scopi statuali è naturale che lo Stato abbia interesse al raggiungimento delle finalità di quella persona giuridica. Il controllo esercitato dallo Stato è appunto la conseguenza di questo interesse dello Stato al conseguimento delle finalità della persona giuridica; esso è dunque un elemento esteriore, caratteristico della natura pubblica della persona giuridica (2). La parola “controllo”, non ha però sempre egual significato nel nostro diritto positivo perché comprende tanto il controllo di merito quanto il controllo di legittimità. Questa distinzione è fatta avendo riguardo allo scopo cui il controllo si dirige: il controllo di legittimità o la vigilanza mira a stabilire se l'atto amministrativo è conforme al diritto oggettivo, cioè non viziato da violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere. Il controllo di merito deve esaminare se l'atto è conveniente, cioè buono nel suo contenuto, ed opportuno, cioè buono in ordine alle circostanze che lo hanno determinato e a cui deve adeguatamente rispondere (3).

(1) Nella convenzione costitutiva è anche detto che l'Istituto non è soggetto alle disposizioni del codice di commercio riguardanti le società commerciali.

(2) Così RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche ecc.*, cit., pag. 339.

(3) Per questi concetti cfr. RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche ecc.*, op. e loc. cit.; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico* (lezioni), 1926-1927, Milano, pag. 601; RANELLETTI, *Lezioni di dir. amm.* (1929), cit., pagg. 252 e segg.; CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911, vol. I, pag. 155; FERRARIS C. F., *Diritto amministrativo*, Padova, 1922, vol. I, pag. 193; VITTA, *op. cit.*, pag. 17. Per qualche cenno ai controlli di legittimità,

Si deve però notare che il controllo di merito spesso comprende anche la legittimità ed è la regola nelle amministrazioni costituite gerarchicamente. Il controllo di legittimità è invece la regola, salvo che non sia diversamente disposto per legge, ove si tratti di sorveglianza in senso proprio.

Comunque, senza entrare in maggiori particolari, interessa rilevare che il criterio della vigilanza, sia pure come segno esteriore, non è sempre decisivo per stabilire la natura pubblica o privata della persona giuridica. E' ben vero che l'art. 29 del r. decreto 26 giugno 1924 n. 1054, attribuisce all'esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale i ricorsi relativi al rapporto d'impiego prodotti dagli impiegati dello Stato, " degli enti od istituti pubblici sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza ecc. ", (1); sicché sembra che a costituire la pubblicità dell'ente più non occorra ora il controllo di merito, come in passato si riteneva, ma semplicemente il controllo di legittimità (2). Ma, a tale riguardo, si debbono fare due fondamentali osservazioni: a) — Innanzi tutto vi sono varii tipi, varie forme di vigilanza; b) — Non mancano casi, anzi sembra che essi diventino sempre più numerosi (3), in cui

di merito e misti e per una estesa bibliografia al riguardo cfr. la nota del FORTI, alla decisione del Consiglio di Stato 3 aprile 1908, in *Foro It.*, 1908, III, 145.

(1) Su ciò vedi pure di recente: Corte Appello Napoli 18 maggio 1928 in *Il diritto del lavoro*, 1928, II, 276.

(2) Cfr. in questo senso VITTA, *op. cit.*, pag. 17.

(3) Anche la giurisprudenza d'altra parte, che per solito si fonda sul criterio della vigilanza per distinguere l'ente pubblico dall'ente privato, ha ammesso che tale criterio in alcuni casi non è sufficiente. Pur essendo sottoposte a vigilanza a sensi dell'art. 1 del r. decreto 24 gennaio 1924, n. 63, ha ritenuto che non sono enti pubblici le cooperative. Cfr. Corte Appello Genova 11 gennaio 1927 in *Il diritto del lavoro*, 1927, pag. 1298 e le note e le decisioni ivi citate. Sono stati invece ritenuti enti pubblici, ai fini della competenza nelle controversie di impiego, l'Istituto nazionale di credito per la cooperazione (Cassazione sez. unite 7 luglio 1927), l'Istituto Federale di credito per il risorgimento delle Venezie, la Società Umanitaria, gli enti autonomi di consumo (Corte Appello Bologna 13 maggio 1927), l'Azienda consorziale dei consumi del Comune di Milano (Corte Appello Milano 6 giugno 1928). Per queste decisioni ed altre cfr. *Il diritto del lavoro*, 1928, II, 276. In particolare per l'Azienda consorziale dei consumi del Comune di Milano, cfr. di recente: Cassazione sez. unite 11 giugno 1929 in *Monitore dei Tribunali*, 1929, pag. 687, con richiami a decisioni precedenti. V. poi per l'Istituto nazionale per le assicurazioni infortuni costituito in Trieste ed ora in liquida-

la vigilanza dello Stato si esplica anche su enti privati (1).

Mi limito ora a questo secondo punto. Per fare un esempio, fra i molti, basti ricordare l'Ente nazionale per le audizioni radiofoniche o per il servizio delle radioaudizioni circolari costituito con r. decreto 29 dicembre 1927, n. 2526. Nessun dubbio che l'ente non sia nè ente pubblico, nè ente pubblico parastatale. Per l'art. 2 del decreto l'ente è stato costituito in società anonima, e si deve quindi ritenere ch'esso sia sottoposto alla disciplina giuridica cui è sottoposta questa estesa categoria di società commerciali. La convenzione che esiste fra il Ministero delle comunicazioni e la società anonima ente italiano per le audizioni radiofoniche non autorizza certo a dire che la costituzione dell'ente, come unità di fatto, è opera dello Stato. Si tratta dunque di una concessione che lo Stato fa all'ente privato per l'esercizio di un determinato servizio pubblico e, come ogni altra concessione, essa può venir revocata. Ciò non toglie però che, per l'art. 12 del citato decreto, il Ministero delle comunicazioni abbia facoltà di esercitare, a mezzo di funzionari all'uopo incaricati, il controllo; controllo che riguarda alcuni obblighi specifici (cfr. l'art. 7) che l'ente si assume nei riguardi dello Stato per l'ottenuta concessione.

Da qui si ricava, in modo indubbio, che controllo o vigilanza vi è talora anche sugli enti privati, per esempio il controllo esercitato dallo Stato su persone giuridiche private solo a scopo di difesa del pubblico; e si ricava anche che la vigilanza, sia pure come segno estrinseco per distinguere l'ente pubblico dal privato, può essere fonte di gravi equivoci qualora non si voglia scendere ad una più appropriata specificazione delle sue forme.

Che vi siano, d'altra parte, varie forme di vigilanza non è cosa nuova. Già, con la ben nota chiarezza, osservava il Ranelletti (2) che è irrilevante per decidere della natura pubblica o privata di una

zione, per il carattere che questo ente aveva nell'ordinamento giuridico austriaco e per il carattere che assunse poi, Corte Appello Trieste 26 gennaio 1927 in *Manuale degli amministratori comunali e provinciali e delle Opere pie*, 1927, pag. 131.

(1) Anche le istituzioni private o di famiglia che sono enti morali ed hanno scopo di carità e pur non debbono ritenersi istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sono soggette alla vigilanza dello Stato. Sull'argomento v. d'AMELIO, *op. cit.*, pag. 378 e segg.

(2) RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche ecc.*, cit., pag. 352.

persona giuridica la vigilanza che su di essa lo Stato esplica nella sua attività di polizia. “ Questa vigilanza è attività di osservazione, „ uno dei momenti dell’attività di polizia che si esercita su ogni „ manifestazione della attività umana per impedire i fatti che la legge „ colpisce come reati. Essa perciò, come tutta l’attività di polizia (1) „ è attività puramente di difesa dell’ordine giuridico esistente contro „ le possibili violazioni, non di interessamento e cura dell’attuazione „ del fine della persona su cui si esercita „ .

Concludendo: vigilanza o controllo può talora esplicare lo Stato anche su enti privati, quando questi enti si assumono l’onere di provvedere al raggiungimento di determinati compiti specifici, i quali, se pur non rientrano fra i fini dello Stato, interessano tuttavia, anche indirettamente, lo Stato stesso. In questi casi - è evidente - la vigilanza ha una diversa natura giuridica, ha un’estensione limitata: si limita ad accertare se quei determinati obblighi specifici sono adempiuti; consente — ancora — che la persona giuridica privata persegua i propri fini, spesso di solo lucro o di natura meramente patrimoniale, senza che l’azione libera di questi enti in ordine ai propri fini sia comunque invigilata.

D’altra parte si è già brevemente accennato in questo studio (2), e più diffusamente in altro lavoro (3), alla necessità di esaminare, nei casi dubbi, due elementi per decidere della natura pubblica o privata dell’ente: quello patrimoniale e quello funzionale.

Richiamando le osservazioni altrove fatte mi sembra di poter ancora affermare che questi due elementi, separatamente e congiuntamente considerati, di cui mi son valso per poter definire la struttura giuridica delle aziende od amministrazioni autonome di Stato, sono

(1) Per questo concetto cfr.: RANELLETTI, *La polizia di sicurezza nel trattato di dir. amm. dell’Orlando*, Milano, 1904, vol. IV^o, pag. 278 e segg. il quale separa nettamente questa attività dello Stato, e dopo aver precisato il concetto di polizia in generale, distingue questa in polizia di sicurezza e polizia amministrativa. Su ciò vedi anche di recente: ROVELLI, *Delle misure di sicurezza. Osservazioni generali* nel volume *Osservazioni intorno al progetto preliminare di un nuovo codice penale*, Milano, s. d. pag. 130 e segg.; BATTAGLINI, *Principii di diritto penale in rapporto alla nuova legislazione. Questioni preliminari*, Milano, 1929 pagg. 32, 66, 77, 87 e 124.

(2) Cfr. a pag. 150.

(3) GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino, Bocca, 1929, pag. 346.

suscettibili di applicazione generale e ben potrebbero offrire alla pratica punti di appoggio definiti per decidere del carattere pubblico o privato dell'ente.

6. — E veniamo ora alla distinzione fra enti pubblici ed enti pubblici parastatali per tentare di stabilire se la vigilanza che lo Stato esplica sempre sugli uni e sugli altri, in quanto tutti perseguono scopi che rientrano fra i fini statuali, abbia ugual natura, identica portata, medesima estensione, produca gli stessi effetti.

Solo per questa via mi sembra, infatti, si possa giustificare la distinzione; distinzione che risponde ad un criterio legislativo, sia pur non ancora preciso e che, per i rilievi già fatti, non può essere eliminata. E se il criterio astratto che verrò ponendo è buono, niun dubbio ch'esso consenta di dedurre anche conseguenze pratiche.

Vigilanza esercita lo stato sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che sono enti pubblici in senso proprio e non enti pubblici parastatali; e lo Stato esercita pure la tutela su questi enti pubblici che è preordinata dalla legge per motivi trascendenti le finalità di ogni singolo ente, per motivi di ordine pubblico (1). Mentre la tutela spetta alla Giunta provinciale amministrativa, la vigilanza è incombenza specifica, per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, del Ministero dell'interno.

Limitandoci alla sola vigilanza interessa chiarire quale è la natura giuridica di questo potere che lo Stato esercita sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Ha esso identica natura di quel potere che lo Stato esercita anche sugli enti pubblici parastatali?

Ecco il punto che, ove pure si voglia prescindere da quanto già si è detto per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e per gli enti parastatali, può, a mio avviso, servire a staccare la categoria degli enti pubblici dagli enti pubblici parastatali. Nè si dica che altro è differenziare le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza dagli enti parastatali e altro è differenziare tutti gli enti pubblici dagli enti parastatali. Certo le istituzioni pubbliche di

(1) Per le differenze fra tutela e vigilanza con particolare riguardo alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, cfr. per tutti il lavoro già citato del d'AMELIO, *op. cit.*, pag. 624 e segg., pag. 641 e segg.

assistenza e beneficenza non esauriscono la più ampia sfera degli enti pubblici. Ma il criterio distintivo fondato sulla diversa natura della vigilanza che esercita lo Stato funziona e funziona per tutti gli enti pubblici, fra questi le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e gli enti equiparati a sensi dell'art. 91 della legge (1), in contrapposto agli enti pubblici parastatali.

Mi riferisco, in particolare, alle istituzioni di assistenza e beneficenza perchè è più facile scorgerne i caratteri differenziali, ma non mancherò di portare altri esempi.

Da un punto di vista generale, intanto, si può dire che la vigilanza può ben avere un diverso contenuto: può essere continua, può limitare la libertà dell'ente e può limitarne l'autonomia dell'amministrazione; può invece non essere continua, e lasciare ampia libertà d'azione all'ente pubblico.

Comunque vediamo brevemente le disposizioni sulla vigilanza delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: in particolare gli artt. 44 e segg. della legge 17 luglio 1890, n. 6972 modificata dal decreto 30 dicembre 1923, n. 2841 e dalla legge 17 giugno 1926, n. 1187, e gli artt. 80 e segg. del regolamento approvato con decreto 5 febbraio 1891, n. 99 per l'esecuzione della legge.

Per l'art. 44 " al Ministero dell'interno spetta l'alta sorveglianza „ sulla pubblica beneficenza. Esso invigila sul regolare andamento „ delle istituzioni, ne esamina le condizioni così nei rapporti ammi- „ nistrativi come in relazione ai loro fini, e cura l'osservanza della „ presente legge, delle tavole di fondazione, degli statuti e dei regola- „ menti. Per ogni provincia un consigliere di prefettura designato „ dal prefetto ha lo speciale incarico di vigilare all'osservanza delle „ leggi in materia di pubblica beneficenza (2) ”.

L'art. 80 del regolamento specifica gli atti principali che si debbono ritenere compresi in questo diritto di sorveglianza. Precisa-

(1) Cfr. l'art. 91 della legge 17 giugno 1890, n. 6972 modificata dal decreto 30 dicembre 1923, n. 3841 e dalla legge 17 giugno 1926, n. 1187. L'art. 91 equipara alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza i conservatori che non abbiano scopi educativi della gioventù, gli ospizi dei pellegrini, le confraternite, confraterie, congreghe ecc. Per il n. 3 dell'art. 91 cfr. anche l'art. 40 del decreto 30 dicembre 1923, n. 2841.

(2) Già da questa disposizione, di carattere generale, si ritrae che il contenuto di questa vigilanza si sostanzia solo in un sindacato di legittimità sugli atti.

mente: “ la facoltà di richiedere copia di qualunque deliberazione
,, presa dalle amministrazioni delle istituzioni stesse, di provocarne
,, in ogni tempo l'annullamento, di ordinare visite, ispezioni, od
,, inchieste sull'andamento morale, disciplinare ed economico degli
,, istituti, di promuovere nelle forme di legge lo scioglimento delle
,, amministrazioni e di denunciarne, occorrendo, i componenti o gli
,, impiegati alla competente autorità giudiziaria, e di segnalare alle
,, amministrazioni le mutazioni o riforme che sembrassero indispen-
,, sabili al miglior adempimento del fine speciale dell'istituto e di
,, quello generale della pubblica beneficenza ”.

Non meno interessante, per le osservazioni che verrò facendo,
è l'art. 81 per il quale la sorveglianza che i consigli comunali sono
chiamati ad esercitare sulle istituzioni pubbliche di beneficenza
dall'art. 106 della legge comunale e provinciale, “ non conferisce
,, ai medesimi od ai loro membri alcun diritto di dare ordini o
,, disposizioni pel servizio o di intervenire alle adunanze delle
,, amministrazioni degli istituti stessi ”. Il sindaco od un delegato,
da scegliersi nel seno del consiglio comunale, hanno diritto di
esaminare sul luogo tutti gli atti, contratti e registri delle ammi-
nistrazioni, riferendone nella prima tornata al consiglio (1).

Ora, posto pure che l'enumerazione degli atti principali traverso
cui si concreta la vigilanza (art. 81) abbia mero carattere esemplifi-
cativo (2) e non già tassativo, sicché non esaurisca la più ampia
sfera degli atti in cui si concreta il potere di vigilanza, mi par
chiaro che:

a) questa vigilanza esercitata dal Ministero dell'interno sulle
istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza tende unicamente
ad assicurare la legalità amministrativa dei provvedimenti (3);

b) si tratta dunque di un sindacato di sola legittimità sugli
atti amministrativi che non tocca affatto il merito.

Queste deduzioni, d'altra parte, sono in perfetta armonia con

(1) Per l'attuazione di queste disposizioni cfr. gli artt. 82, 83 e segg. Il 2° e 3° comma dell'art. 82 sono però stati soppressi dall'art. 2 lettera a) del decreto 2 dicembre 1915, n. 1847.

(2) Così d'AMELIO, *op. cit.*, pag. 642.

(3) In ciò d'accordo col d'AMELIO, il quale però avverte che questo potere di vigilanza non può esaurirsi nel mero interesse dello Stato ad assicurare la legalità degli atti amministrativi di enti pubblici quali le opere pie. “ Trattasi invece

quanto è pacificamente ammesso dalla dottrina: che cioè la vigilanza implichi soltanto il sindacato sulla legittimità degli atti amministrativi. Il controllo di merito invece può abbracciare anche la legittimità (1).

Ove poi si ammetta — io sono di contrario avviso — che vigilanza (sindacato di legittimità) e tutela (sindacato di merito) siano un potere unico (2), certo non si può negare che le due funzioni sono diverse, mirano a produrre effetti ben diversi e sono anche esercitate da organi diversi. E ciò poi, a prescindere da ogni altra considerazione, si ricava dalla legge che tiene ben distinti i due istituti (3).

La vigilanza, quindi, in senso proprio che lo Stato esercita sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza è un mero controllo di legittimità; questo controllo — a differenza del controllo di merito esercitato dalla Giunta provinciale amministrativa — non mira affatto a colpire l'ente nella sua intima struttura ed essenza, nella sua capacità di volere, nel suo ordinamento amministrativo.

Più in generale: la vigilanza che lo Stato esercita sugli enti pubblici è sempre stata intesa come sindacato di legittimità sugli atti amministrativi, allo scopo di assicurare la conformità dell'atto amministrativo alla legge, agli statuti, ai regolamenti. Questo, e questo solo, era sin ora il contenuto proprio della vigilanza; essa

„ di un vero diritto, anzi di dovere che l'autorità governativa esercita e che, senza „ togliere nulla all'autonomia dei singoli istituti, tuttavia elimina i possibili abusi „ che si potrebbero ingenerare „ (*op. loc. citati*).

Sulla necessità poi che i poteri esercitati sia a titolo di vigilanza, sia a titolo di tutela, siano mantenuti entro determinati limiti per far salvo il principio dell'autonomia delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza cfr. specialmente LONGO, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nel trattato di dir. amm. dell'Orlando*, vol. VIII, parte 2^a, pag. 511.

(1) Cfr. su ciò CAMMEO *Commentario*, cit., pag. 155.

(2) LONGO, *op cit.*, pag. 515 in ciò d'accordo col GIORGI.

(3) Cfr. gli artt. 35, 36 e segg. della legge 17 luglio 1890, n. 6972; gli artt. 66 e segg. del regolamento approvato con decreto 5 febbraio 1891, n. 99. V. poi le disposizioni del r. decreto 30 dicembre 1923, n. 2841 (artt. 19, 22), che sostituiscono le norme speciali sulla tutela delle istituzioni di cui alla legge 18 luglio 1904, n. 390. La nuova legge 17 giugno 1926, n. 1187 non modifica sostanzialmente il sistema instaurato. Su ciò cfr. d'AMELIO, *op. cit.*, pag. 627.

non si è mai estesa anche al merito. Su ciò mi pare non possano nascere dubbi (1).

A lato di questa figura di vigilanza si va però ora costituendo un'altra figura di controllo che dalla legge è chiamata vigilanza; ossia un'altra figura di vigilanza. Non è più il sindacato di legittimità sugli atti; ma è piuttosto una ingerenza estesa, spesso generale, che tocca e comprende anche il merito. La vigilanza, in questo nuovo aspetto, non comporta già solo quella serie di facoltà limitate aventi per iscopo di stabilire la conformità o meno dell'atto amministrativo alla legge. Ma comporta anche — per fare un esempio tratto dalla legge positiva che meglio valga a far comprendere tutta la sostanziale differenza — che il Ministro abbia potere di provvedere a coordinare l'azione dell'ente colle direttive generali che lo Stato intende perseguire in relazione allo specifico servizio pubblico esercitato dall'ente stesso.

Per vedere la diversa portata, per stabilire il nuovo contenuto che la vigilanza esercitata dallo Stato tende ora, molto spesso, ad assumere, è sufficiente confrontare le disposizioni già esaminate sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che sono enti pubblici e non enti pubblici parastatali, con altre disposizioni. Fra queste, si possono ricordare alcuni articoli del r. decreto 16 dicembre 1926, n. 2265 e della legge 13 dicembre 1928, n. 3107. L'art. 1 del r. decreto 16 dicembre 1926, n. 2260 provvede alla istituzione dell'Ente nazionale serico che ha per iscopo di promuovere nel Regno e nelle colonie l'incremento della gelsicoltura e della bachicoltura, assumendo anche iniziative volte a diffondere la adozione di razionali metodi di lotta contro le malattie dei gelsi e dei bachi da seta, di agevolare gli studi, le ricerche, gl'impianti sperimentali, di raccogliere informazioni dirette sui mercati serici mondiali, di svolgere altre iniziative nell'interesse della produzione nazionale. La legge 13 dicembre 1928, n. 3107 che converte in legge il decreto menzionato stabilisce poi che "l'Ente ha personalità giuridica ed autonoma, mia amministrativa e finanziaria. Esso è sottoposto alla vigilanza

(1) Per la vigilanza dello Stato su altri enti pubblici (Comuni e Provincie) cfr. anche gli artt. 211 e segg., 265 e segg. del testo unico 4 febbraio 1915, n. 148 della legge comunale e provinciale modificato dalle disposizioni successive del decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 e delle leggi 22 novembre 1925, n. 2125 e 1 luglio 1926, n. 1194.

„ del Ministero dell'economia nazionale, anche al fine del coordinamento dell'azione dell'ente colle direttive di politica economica dello Stato ”.

Ma vi sono altri numerosi casi dai quali bene si desume che la vigilanza ha un contenuto tutt'affatto nuovo (1). Senza riprendere in esame quelli già citati (2) — stabilito il criterio distintivo l'indagine non può presentare d'altra parte difficoltà alcuna — per completare la disamina si deve anche ricordare l'Opera di assistenza dell'Unione nazionale ufficiali in congedo costituita in seno all'Unione al cui riordinamento si è provveduto con legge 24 dicembre 1928, n. 3243. L'Opera ha per iscopo di procurare agli ufficiali in congedo i mezzi per sopperire alle eventuali spese inerenti agli speciali obblighi che loro impone la qualifica di ufficiali e di predisporre quelle facilitazioni che valgono a migliorare la loro condizione. L'ente è fornito di personalità giuridica (art. 3). Ad essa sono iscritti d'ufficio tutti gli ufficiali ammessi all'Unione. L'Opera ha bilancio e gestione separati. La vigilanza viene esercitata dal Ministero della guerra di concerto col Ministero dell'economia nazionale (3). Questa vigilanza però non comprende già solo i poteri che derivano dal sindacato di legittimità: ha un contenuto ben diverso e assai più esteso.

Eguali deduzioni possono trarsi esaminando le disposizioni del r. decreto legge 31 gennaio 1929, n. 197 che provvede al riordinamento dell'Ente nazionale industrie turistiche istituito con la legge 7 aprile 1921 n. 610. L'Ente ha il compito di svolgere con ogni mezzo la propaganda culturale e pubblicitaria in Italia ed all'estero, per favorire il movimento dei forestieri, raccogliere ed elaborare le statistiche turistiche, esercire uffici di informazioni, tutelare e pro-

(1) Fra questi cfr., specialmente, l'art. 1 del r. decreto legge 22 dicembre 1927, n. 2453; l'art. 29 del r. decreto 14 dicembre 1926, n. 2210; v. anche l'art. 17 della convenzione costitutiva annessa al r. decreto legge 11 dicembre 1925, n. 1985 per la creazione dell'Istituto nazionale per la propaganda e la cultura a mezzo della cinematografia che, per esplicita dizione di legge, è ente parastatale.

(2) Anche la giurisprudenza in alcuni casi sembra, d'altra parte, aver avvertito la necessità di distinguere fra vigilanza e vigilanza. Cfr., fra l'altro, la decisione del Consiglio di Stato (V^a Sez.) 9 settembre 1926 che riguarda l'Istituto nazionale di credito per la cooperazione in *Foro it.* 1927, III, 35.

(3) Cfr. pure gli artt. 4 e 5 che dispongono per l'emanazione degli statuti dell'Unione nazionale ufficiali in congedo e dell'Opera di assistenza.

muovere le industrie turistiche ed alberghiere, coordinare e regolare l'attività delle stazioni di cura, soggiorno e turismo, ferme restando le competenze del Ministro per l'interno, a norma del r. decreto legge 15 aprile 1926, n. 765 e successive modificazioni. Le norme relative ai compiti ad esso affidati debbono però essere fissate nello statuto da approvarsi con r. decreto su proposta del Ministro per l'economia nazionale di concerto col Ministro per l'interno. L'ente è soggetto a vigilanza ed esplica a sua volta la vigilanza sulle aziende alberghiere (1).

7. — Giunti al termine di questa esemplificazione mi pare si debbano trarne le seguenti conclusioni:

1) sono enti pubblici quelli che sono soggetti a vigilanza da parte dello Stato, (eccezione fatta per i casi già esaminati di vigilanza per parte dello Stato su enti privati) quando però questa vigilanza si limita ad un mero sindacato di legittimità sugli atti amministrativi. Tale sindacato potrà essere più o meno rigoroso, ma è pur sempre un sindacato di legittimità.

2) sono invece enti pubblici parastatali tutti quelli — e la categoria è assai ampia — che sono sottoposti a vigilanza, nella seconda figura, per parte dello Stato. Ma questa vigilanza non implica già solo un sindacato di legittimità sugli atti amministrativi: è invece una ingerenza generale che toglie fin anche all'ente pubblico parastatale la possibilità di seguire proprie direttive e che investe, poi, tanto la legittimità quanto il merito degli atti amministrativi.

Questo criterio è il solo, adunque, che consente nel caso pratico di stabilire se si tratti di ente pubblico o di ente pubblico parastatale.

Accettando questo criterio l'Opera nazionale per i combattenti, di cui già si è detto, è certamente ente pubblico parastatale. Basta por mente all'art. 13 del r. decreto legge 16 settembre 1926, n. 1606. L'Opera nazionale è infatti sottoposta all'alta vigilanza del Capo del governo; al Capo del governo sono comunicati per l'approvazione entro novembre, il bilancio preventivo dell'esercizio successivo,

(1) Che questa vigilanza abbia un contenuto tutt'affatto diverso e non si limiti ad un semplice sindacato di legittimità non v'è dubbio. Cfr. pure gli artt. 4, 5 del r. decreto legge 31 gennaio 1929, n. 187.

entro giugno quello consuntivo dell'esercizio antecedente e, appena adottate, le deliberazioni che ne modificano gli stanziamenti di categoria. Sono inoltre comunicate al Capo del governo per l'approvazione tutte le altre deliberazioni di cui all'art. 10, quando risultino adottate dal presidente in difformità al parere espresso dal consiglio dell'Opera. Il Capo del governo può ordinare in ogni momento ispezioni amministrative e verifiche di cassa e disporre l'esecuzione d'ufficio di atti resi obbligatori da disposizioni legislative o regolamentari quando l'amministrazione dell'Opera ne rifiuti o ritardi l'adempimento. Ha facoltà di promuovere con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, l'annullamento d'ufficio delle deliberazioni contenenti violazione di legge o di regolamento; " può „ promuovere con le stesse norme stabilite per la nomina, la revoca „ del presidente, dei membri del consiglio dell'Opera in dipendenza „ di dette violazioni o di attività spiegate in contrasto con le direttive fissate dal governo per l'azione dell'istituto ”.

In definitiva: per distinguere gli enti pubblici dagli enti pubblici parastatali occorre in concreto porre mente al contenuto diverso, alla natura sostanzialmente differente del potere di vigilanza che lo Stato esercita sugli uni e sugli altri enti. Sempre v'è vigilanza. Ma questa per gli enti pubblici si limita al sindacato di legittimità; per gli enti pubblici parastatali invece la vigilanza si estende anche al merito.

Si può quindi dire che il concetto della vigilanza, come è stato sin qui inteso ed applicato, trova ora rispondenza solo per una determinata categoria di enti: gli enti pubblici in senso proprio. Per gli enti pubblici parastatali l'istituto della vigilanza assume invece un contenuto tutt'affatto nuovo.

CARLO GIROLA