

IL PARTITO NAZIONALE FASCISTA *

1. — Fra i problemi che meritano uno scrupoloso esame ed uno studio altrettanto minuzioso ed accurato v'ha certo quello che riguarda il Partito nazionale fascista e i rapporti fra questo e lo Stato italiano. Il problema dei rapporti fra partiti e Stato è sempre stato problema di natura squisitamente politica; si capisce quindi come queste ed altre connesse questioni non abbiano sin qui richiesto una particolare attenzione da parte dei giuristi. Ora però il Partito nazionale fascista ha assunto una posizione tutt'affatto nuova e speciale nello Stato italiano; posizione che in questi anni è venuta gradualmente acquistando contorni sempre più definiti e che ora, malgrado il continuo movimento rinnovatore, può ritenersi definitiva. Dico "definitiva", perchè ormai esiste un complesso di norme e di disposizioni che regolano i rapporti, che fissano, per così dire, la figura del partito nazionale fascista di fronte allo Stato nella legislazione positiva italiana. E sulla base di queste norme e di queste disposizioni deve appunto il giurista stabilire se e fino a qual punto tali rapporti, e più ancora la posizione attuale del partito, abbiano rilevanza, oltre che dal punto di vista politico, anche dal punto di vista giuridico.

* Questo lavoro era già composto quando mi è giunta notizia della repentina ed immatura morte del prof. Benedetto Liuzzi. Alla memoria dell'amico caro e del collega valente, ben noto e stimato per le sue doti di acuto studioso, vada l'omaggio di questo lavoro ispirato dalla sua ultima pregevole pubblicazione.

2. — Lo Jemolo, primo fra tutti, in un dotto studio (1) è giunto alla conclusione che il Partito nazionale fascista è organo dello Stato italiano (2); tuttavia esso manterrebbe, solo nell'aspetto esteriore, tracce della sua originaria natura di associazione privata. Ma il lato che per l'illustre A. è maggiormente degno di interesse ed esame è un'altro: è quello della posizione del semplice appartenente al partito che è qualificata politicamente e moralmente ma non dal punto di vista del diritto pubblico (3).

Brevi ma acute osservazioni, però in altro senso, sono state poi fatte molto autorevolmente dal Ranelletti (4), dal Donati (5), dal Ferracciu (6). Si è d'accordo nel ritenere che il Partito nazionale fascista ha ottenuto il riconoscimento giuridico; in quale preciso momento, con quali atti o con quali forme, se tale riconoscimento sia avvenuto implicitamente od esplicitamente, è discusso (7).

(1) *Natura giuridica del P. N. F.* in *Riv. di dir. pubblico*, 1930, I, 544.

(2) In altri punti del lavoro è però affermato: " questa organizzazione P. N. F. è una persona giuridica di diritto pubblico, in quanto titolare di una serie di poteri, di diritti e di obblighi, nei confronti di tutti gli enti che ne fanno parte e di tutti i suoi appartenenti „ Cfr. *op. cit.*, p. 550.

(3) Ciò, mi sembra, si può ritenere nella normalità dei casi; ma non si può escludere che vi siano eccezioni. Così si tratterebbe di una vera e propria qualifica giuridica quando, come condizione di ammissibilità a concorsi o a cariche pubbliche, fosse richiesta, quale titolo, l'appartenenza al partito. In questo senso v. il decreto ministeriale 6 dicembre 1927 in applicazione della legge 2 giugno 1927, n. 861 che dà facoltà al Ministro degli esteri di reclutare diplomatici in quella maniera che ritiene più opportuna. E così pure per essere ammesso nella Milizia volontaria per la sicurezza nazionale occorre il requisito dell'appartenenza al partito. In questo senso cfr. l'art. 3 del r. decreto legge 14 gennaio 1923, n. 31; ma v. poi gli artt. 6 e 7 del r. decreto legge 4 agosto 1924, n. 1292.

(4) *Il Gran Consiglio del Fascismo e la forma di Governo dello Stato italiano*, in *Riv. di dir. pubblico*, 1929, I, 321, e prima ancora in una conferenza tenuta il 25 aprile 1929 al Circolo Giuridico di Milano e pubblicata nel *Bollettino* n. 1 del Circolo stesso. Cfr. p. 2, 3 dell'estratto. Da ultimo v. anche RANELLETTI, *Istituzioni di dir. pubblico - Il nuovo diritto pubblico it.*, Padova, 1929, pag. 205, e segg.

(5) *Appunti di dir. costituzionale* (appendice), Padova, 1929, p. 102 e segg.

(6) *La figura costituzionale del Gran Consiglio* in *Riv. di dir. pubblico*, 1929, I, p. 211.

(7) V. le monografie citate nelle note precedenti e specialmente LIUZZI, *Il Partito nazionale fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma, 1930, p. 75.

Ora il Liuzzi in un diligente e meditato lavoro (*Il Partito Nazionale Fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma, 1930, S. E. F. I., p. 96) esamina con larghezza di vedute e con intenti sistematici queste ed altre questioni, toccando anche punti che hanno più vivo rilievo dal punto di vista giuridico; e giunge a conclusioni tutt'affatto nuove che, anche per chi sinceramente senta di non poterle condividere, obbligano a ripensare e a spingere l'indagine ancor più a fondo.

Prima di riprendere l'argomento per seguire altra via mi sia concesso di esporre per sommi capi la tesi del valoroso collega.

L'A. si preoccupa innanzi tutto di dare la nozione di "partito politico". Partito politico è "l'associazione che si propone unicamente la realizzazione di un qualsiasi scopo che riguardi o l'ordinamento dello Stato, o la maniera con cui gli organi pubblici esercitano le loro attribuzioni, o la aspirazione a far ricoprire le cariche pubbliche da determinate persone (1)". Questa nozione di partito ha per presupposto quella di Stato, in quanto l'attività del partito ha per oggetto lo Stato. In dottrina, però, si seguono diverse opinioni: v'è anche chi ritiene che la nozione di partito debba prescindere da quella di Stato, ed altri che limitano questa nozione alle associazioni che sorgono negli Stati parlamentari.

Queste ed altre teorie vengono respinte dal Liuzzi. Allargando di molto la nozione di "partito", contrariamente a quanto fa la maggioranza degli autori, l'A. nega che i partiti politici abbiano la loro ragion d'essere solo nella conquista del potere. Il partito che si propone di realizzare una qualsiasi aspirazione politica può ben sorgere anche con uno scopo limitato; e può anche sorgere unicamente per togliere il potere ad un altro partito od anche, più in generale, per dare origine ad un mutamento nell'ordine dello Stato. Il concetto di partito illustrato dall'A. (cfr. *op. cit.*, p. 20), come risulta pure dalla definizione (p. 94), pone fra i suoi scopi tanto quelli impersonali quanto quelli personali cioè relativi alla aspirazione a far ricoprire le cariche pubbliche da certe persone piuttosto che da altre. La nozione di "partito", viene, in sostanza, applicata dal Liuzzi a "qualunque", associazione, la quale persegua una finalità relativa all'ordinamento dello Stato o all'azione dei suoi organi pubblici.

(1) V. LIUZZI, *op. cit.*, p. 13, 80.

Altre questioni più particolari sono poi studiate: una critica indubbiamente esatta muove l'A. a quella dottrina tedesca più recente che vuol distinguere i partiti propri (*echte*) e impropri (*unechte*); distinzione che, per conto mio, non mi pare possa trovare assolutamente una logica giustificazione; e men che meno la può trovare quando venga intesa nel senso che i partiti propri interessano la totalità degli abitanti dello Stato e cercano di convincere tutta la popolazione e gli altri no. Dubito assai dell'utilità e dell'importanza delle ricerche dirette a determinare i vari tipi di partiti politici; riesce certamente impossibile classificare i vari tipi quando si accolga la nozione lata di "partito", così come viene, in modo del tutto nuovo, illustrata dal Liuzzi.

Con acute osservazioni nega poi l'A. qualsiasi valore, almeno dal punto di vista giuridico, alla concezione dello Stato di partiti (*Parteienstaat*) dello Stato cioè, secondo quanto sostiene il Koellreuter, la cui forma di organizzazione di diritto pubblico non è in grado di funzionare senza la cooperazione dei partiti politici. Se si vuole, infatti, rimanere su di un terreno strettamente giuridico si deve ammettere che i partiti politici, in quanto sono associazioni di mero fatto, non possono vincolare nè lo Stato nè i suoi organi. L'esistenza e l'attività dei partiti non è, perciò, giuridicamente rilevante. E nel precisare la struttura giuridica dello Stato moderno non si può quindi, a mio avviso, tener calcolo di elementi che giuridici non sono (1).

Lo Stato italiano si trova in una condizione ben diversa di quella della generalità degli Stati. Molte disposizioni di legge fanno riferimento a un "unico partito", e — aggiunge l'A. — "si ha l'impressione che il partito balzi dalla sociologia nel mondo del diritto, venendo a scompigliare gli schemi tradizionali (2)". Vi sono disposizioni che limitano la possibilità di formazione e l'atti-

(1) E ciò si può dire anche per la concezione dello Stato-Partito, dello Stato cioè che fra i suoi caratteri fondamentali avrebbe quello della esistenza di un unico partito. V. su ciò PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Roma, 1929, p. 227 e segg. Per un dettagliato esame delle teorie sostenute dal Panunzio le quali hanno appunto importanza solo in un ordine di ricerche non giuridiche, cfr. LIUZZI, *Sui caratteri fondamentali del nuovo diritto pubblico*, estratto da il *Foro Amm.*, 1929, fasc. 8-9-10.

(2) LIUZZI, *op. cit.*, p. 50.

vità dei partiti politici; altre attribuiscono conseguenze favorevoli al fatto di seguire certe tendenze politiche; altre ancora implicano l'accettazione dei simboli del partito da parte dello Stato o attribuiscono ad organi pubblici il compito di diffondere idealità del partito; ed infine vi sono disposizioni che si riferiscono direttamente al Partito nazionale fascista.

Dall'esame delle varie leggi l'A. passa poi a risolvere i vari problemi che sorgono nel determinare la posizione del partito fascista nello Stato italiano. Le conclusioni cui arriva si posson così riassumere: il partito fascista è una persona giuridica, ma non è persona giuridica pubblica. L'A., veramente, è ben deciso nel negare la qualifica di ente pubblico al Partito nazionale fascista, ma non è poi altrettanto esplicito nell'ammettere che si tratti di persona giuridica privata. Non ho trovato, infatti, nel testo affermato chiaramente che il partito è persona giuridica privata. Ciò — è fuor dubbio — risponde però all'intenzione dell'A. Il Partito nazionale fascista non è persona giuridica pubblica; quindi non può essere che una persona giuridica privata, dato che sia persona giuridica. Sicchè, per il Liuzzi, fra un ente privato qualsiasi, anche a scopo di lucro, e il Partito nazionale fascista non vi sarebbe, dal punto di vista giuridico, alcuna differenza. Come abbiamo ora detto, il Liuzzi parte dal presupposto che il partito è persona giuridica. Si può dubitare, anzitutto, che la domanda: il Partito nazionale fascista è persona giuridica? sia bene e utilmente posta. Nè — come vedremo — è difficile il dimostrarlo proprio avendo riguardo alle considerazioni che in molti altri pregevoli lavori ha, così opportunamente, svolte il Liuzzi sulla necessità di tener ben distinti due campi di indagine: la politica e il diritto. Quanto all'altro punto mi pare che qui ogni sorta di dubbio venga subito meno. Dalle disposizioni di legge riportate dal Liuzzi stesso e da altre si traggono elementi precisi e numerosi i quali mettono in evidenza il carattere tutto speciale assunto dal Partito nazionale fascista nell'ordinamento italiano. E tali elementi consentono di affermare, con tutta sicurezza, che ha carattere pubblico. Ma anche questo punto verrà poi più estesamente esaminato poichè bisogna bene intendersi sul significato che si deve dare alla parola " pubblico „ .

Due altre questioni sono, infine, esaminate dal Liuzzi: la prima se i titolari delle cariche del partito fascista, in quanto tali, debbano considerarsi pubblici ufficiali. L'A., contrariamente alla tesi soste-

nuta in qualche decisione (1), è per la negativa; il che deriverebbe da quanto già il Liuzzi è venuto affermando sulla personalità giuridica privata del partito. L'una questione sarebbe dunque legata all'altra. Qualora, invece, si ritenga che il partito non abbia personalità giuridica, nè privata nè pubblica, quella questione deve, necessariamente, risolversi ricorrendo a ben altri criteri. L'altra questione riguarda la ingerenza e la vigilanza — l'A. non fa differenza (2) — esercitata dallo Stato sul Partito nazionale fascista. Ma di quale natura è questa vigilanza? Si tratta di vigilanza di polizia o è piuttosto vigilanza nel senso di interessamento e cura a che il partito espliciti le sue funzioni, raggiunga le sue finalità? (3) Sono punti questi che è sommamente interessante e rilevante mettere in chiaro se si vuole stabilire quale sia la posizione del Partito nazionale fascista nello Stato italiano.

Comunque le conclusioni cui arriva il Liuzzi sono queste: "il partito fascista è un partito fornito di personalità giuridica, sottoposto ad una speciale ingerenza dello Stato, in conformità ad una

(1) Cfr. quelle ricordate dal LIUZZI, *op. cit.*, p. 89 nota 1. Si è fatto pure questione, ed ha avuto ed ha tuttora alterne vicende in giurisprudenza, per i militi e gli ufficiali della M. V. S. N. Si affermò dapprima che il milite espletava una funzione di partito: in questo senso Pretura di Subiaco 27 giugno 1924 (*La Pretura*, 1924, 55); Tribunale di Ivrea 9 settembre 1924 (*Foro it.*, 1925, II, 55). Poi si riconobbe la qualità di pubblico ufficiale quando il milite fosse in servizio di pubblica sicurezza: cfr. Cassazione 12 ottobre 1928 (*Foro it.*, rep. 1928, voce ufficiale pubblico, n. 24); Corte Appello Napoli 12 marzo 1925 (*Foro it.*, 1925, II, 196). Per l'orientamento giurisprudenziale più recente cfr. Cassazione 17 ottobre 1928 (*Foro it.*, 1929, II, 76); Cassazione 23 novembre 1928 (*La Pretura*, 1929, 321). V. infine Pretura di Tivoli 14 gennaio 1930 (*Foro it.*, 1930, II, 53) con richiami in nota.

(2) I termini: vigilanza, sorveglianza, controllo, ingerenza, tutela vengono usati con molta facilità e senza aver riguardo al loro significato tecnico. E le questioni di parole acquistano invece un valore sostanziale quando è possibile che sul significato di queste parole non ci si intenda. Così, per fare un esempio, sotto il nome di vigilanza non si può comprendere anche la nomina dei funzionari da parte dell'autorità governativa, che è una ingerenza ma non un controllo. Su ciò particolarmente le chiare osservazioni del FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale nel trattato di dir. amm.* dell'Orlando, vol II, parte I, p. 609, 642.

(3) Per questa distinzione cfr. RANELLETTI, *Lezioni di dir. amm. - Ordinamento della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1929, II ed. p. 314. V. pure il mio lavoro *Enti parastatali in Studi Urbinati*, 1929, n. 3-4, p. 160 e la bibliografia citata nelle note.

generale tendenza del nostro diritto che implica che lo Stato non si disinteressi di nessuna associazione, e adottati, anche relativamente a quelle che non abbiano carattere di enti pubblici, forme di ingerenza che fino a questi ultimi tempi erano riservate agli enti pubblici (1) „.

L'importanza del tema studiato e i pregi della bella monografia appaiono già da questo rapido esame. Della esattezza delle conclusioni si può, a parer mio, dubitare assai; ma, indubbiamente, il Liuzzi in questo lavoro affronta argomenti di vivo interesse con osservazioni nuove ed acute. È però necessario chiarire alcuni altri punti che possono facilitare la soluzione delle varie questioni esaminate dall'A.

3. — Il Partito nazionale fascista è *organo costituzionale* dello Stato italiano? E, prima ancora, all'organizzazione del partito, nel suo complesso, si può attribuire la qualifica di *organo* dello Stato? (2)

Son note le discussioni che sorgono in dottrina nel determinare il concetto di organo; parola questa cui si attribuiscono spesso significati diversi (3). A me pare però — qualunque sia la teoria seguita — di dover senz'altro escludere che il partito nazionale fascista sia organo dello Stato. Se, infatti, per organo dello Stato si intende la persona fisica o la persona giuridica (organo diretto o organo indiretto) cui è attribuita una funzione statuale (4), è chiaro che il partito nazionale fascista può essere organo dello Stato solo ed in quanto possa identificarsi in una persona fisica oppur sia persona

(1) LIUZZI, *op. cit.*, p. 95.

(2) In alcune relazioni il Partito nazionale fascista è infatti qualificato come organo dello Stato. Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Leg. XXVIII, doc. n. 325-A e Senato del Regno, Leg. XXVIII, doc. n. 283-A. Nella relazione Mussolini-Rocco al disegno di legge sul Gran Consiglio (cfr. *Atti parlamentari*, Senato del Regno, Leg. XXVII, doc. n. 1638) è invece detto che il partito viene, in certo modo, a inquadarsi nello Stato e a formare una delle fondamentali istituzioni.....; e più oltre che il partito da semplice privata associazione viene trasformandosi in una grande "istituzione di diritto pubblico „.

(3) Cfr. per tutti RANELLETTI, *Principii di dir. amm.*, Napoli, 1912, p. 186 e segg. e gli autori ivi citati.

(4) È il concetto cui si attengono molti autori: fra questi ORLANDO, *Principii di dir. amm.*, Firenze, 1921, 5^a ed., p. 40.

giuridica di diritto pubblico. Che il partito in sè, nel suo insieme, come associazione di più persone che si propongono il perseguimento di un dato fine non sia una persona fisica cui è attribuita una funzione statuale è evidente (1). D'altra parte una persona giuridica non può essere considerata come organo dello Stato in senso proprio. Si potrà, se mai, dire che è un organo indiretto, così come si parla di amministrazione indiretta riguardo alle provincie e ai comuni. Ma il partito, nel suo complesso, non è nè una persona giuridica privata nè una persona giuridica pubblica. E di questa questione mi occuperò più ampiamente innanzi. Ometto di darne la dimostrazione in questa sede perchè io non seguo la dottrina che qualifica anche le persone giuridiche pubbliche come organi dello Stato. Ad ogni modo la questione della possibilità o meno di applicare il concetto di organo alle persone giuridiche pubbliche, nel caso nostro e quando si dimostri che il partito non ha personalità di diritto, diviene una pura questione di parole di importanza affatto secondaria.

Per altri sono organi dello Stato gli uffici pubblici in quanto si concretano nella serie delle persone ad essi proposte e danno così allo Stato la possibilità giuridica di volere e di agire (2). E questa è la teoria cui io accedo. Gli uffici non hanno personalità; sono elementi integranti ed essenziali della costituzione e quindi della esistenza dello Stato. Inteso l'organo in questo significato, non pare che il Partito nazionale fascista possa considerarsi un pubblico ufficio, perchè non si può dire che sia parte dello Stato stesso ovvero una sfera di compiti e poteri dello Stato e come tale si confonda ed abbia vita nella unica persona Stato. Si potrà dire che il partito è strettamente collegato con lo Stato, che coopera con questi al raggiungimento di determinati fini; ma il partito ha una propria organizzazione autonoma, distinta, che è anche fissata in uno statuto e quindi non si può ridurlo a un pubblico ufficio; ed ha pure il partito scopi propri che potranno anche coincidere, in

(1) E, d'altra parte, l'individuo non può essere in verun modo considerato come organo dello Stato. Cfr. su ciò RANELLETTI, *Principii* cit., p. 170 nota.

(2) V. RANELLETTI, *Principii*, cit., p. 170; ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, 1898, pag. 39-50; ed anche in *Principii di dir. amm. it.*, Milano, 1901, II ed., p. 73 e gli autori citati in nota.

parte, con quelli dello Stato. Ma in quanto questi scopi sono propri del partito rimangono distinti dagli scopi statuali.

Il partito quindi non è organo dello Stato, e la nozione di organo, così come sopra è stata accolta, non è applicabile perchè dell'organo non si ravvisano i due elementi: da un lato il pubblico ufficio in sè come una sfera di attribuzioni, cioè di poteri e compiti dello Stato; dall'altro la persona fisica ad esso preposta che dà vita, volontà e azione all'ufficio come unità astratta e fa dell'ufficio un organo dello Stato (1).

Non si può quindi propriamente dire che il Partito nazionale fascista è organo immediato o costituzionale dello Stato. Nè, dell'organo costituzionale, d'altra parte, il partito nazionale fascista ha i caratteri. In riguardo al contenuto dell'attività il partito nazionale fascista — così come dovrebbe essere per un organo costituzionale — non è del tutto autonomo e indipendente e quindi sottratto ad ogni comando di altri organi. Basta, a questo riguardo, ricordare l'art. 11 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, per il quale spetta al Gran Consiglio deliberare sulla nomina e revoca dei membri del direttorio del partito, nonchè sugli statuti, gli ordinamenti e le " direttive politiche del partito „. Il che vuol dire che il Gran Consiglio può imporre la propria volontà, può fissare il contenuto dell'attività del partito. Nè il Partito nazionale fascista, anche ammesso che abbia una posizione tutt'affatto speciale nell'ordinamento dello Stato italiano, è mezzo primo ed essenziale per l'esercizio, e quindi per l'attuazione, del potere supremo di impero. E questi sono i soli elementi, indipendentemente dalle considerazioni già svolte che non consentono di qualificare il partito come organo dello Stato, nel concorso dei quali può parlarsi di organo costituzionale. E sono i soli elementi che, per il diritto, possono venire in considerazione; e non è quindi sufficiente o giuridicamente rilevante il dire che sono organi costituzionali quelli che sono connessi alla funzione politica dello Stato e mirano a rafforzare e a sviluppare la concezione politica su cui lo Stato si fonda (2).

(1) Cfr. RANELLETTI, *op. cit.*, p. 173.

(2) Per un cenno a questa teoria, JEMOLO, *op. cit.*, p. 550.

4. — Il Partito nazionale fascista ha personalità giuridica? Ed è persona giuridica privata o pubblica?

Dice il Liuzzi (1) che l'opinione ormai comune considera il partito come una persona giuridica. Per la verità però bisogna osservare che solo lo Jemolo giunge ad affermarlo in modo da togliere ogni dubbio. Gli altri autori si limitano a dire che il partito ha ottenuto il "riconoscimento giuridico",; ma usano poi anche altre espressioni le quali fanno piuttosto pensare che non ritengano di dover qualificare giuridicamente la posizione del partito nello Stato (2).

Comunque il meglio è di esaminare positivamente quali atti (se vi sono) possono far pensare ad una concessione diretta o indiretta della personalità giuridica al partito. È certo, intanto, che manca un decreto il quale riconosca in modo esplicito la organizzazione complessa del partito, nel suo insieme, come soggetto di diritti (3). Bisogna poi convenire che tutte le disposizioni emanate in questi

(1) *Op. cit.*, p. 75.

(2) Così il RANELLETTI, *Il Gran Consiglio del Fascismo e la forma di Governo dello Stato italiano*, in *Riv. di dir. pubblico*, 1929, I, 321, dopo aver detto che il "Partito è una delle fondamentali istituzioni di diritto pubblico", che il "Partito già in parecchie disposizioni ha ottenuto il riconoscimento giuridico come una delle istituzioni dello Stato", conclude (p. 322): "il Partito nazionale fascista, invece, è una istituzione pubblica (in senso politico), quindi parte della organizzazione statale", V. pure RANELLETTI, *Istituzioni di dir. pubblico*, cit., p. 207, 208. Ed il FERRACCIU, *La figura costituzionale del Gran Consiglio*, cit., pagina 211, il quale rileva che uno dei punti più salienti della riforma attuata con la legge 9 dicembre 1928, n. 2683 sta "nel riconoscimento giuridico integralmente accordato, per mezzo della legge, alla organizzazione del Partito nazionale fascista", dice poi che con quella legge "il partito è venuto ad inserirsi nella costituzione politica dello Stato italiano",.

Non accenna affatto a riconoscimento "giuridico", e a personalità "giuridica", del partito il DONATI, *Appunti di dir. costituzionale*, cit., p. 107, 108. L'A. acutamente rileva che l'essenza e la posizione del partito si son venuti trasformando, ma il partito è sempre qualificato dal Donati come una "associazione politica",.

(3) E per il partito in sè, come organizzazione, non v'è una legge come quella del giugno 1928, n. 1310 per la quale agli enti, associazioni, ed istituti promossi dal Partito nazionale fascista, entro certi limiti e per determinati scopi, può essere riconosciuta la capacità di acquistare, possedere e amministrare beni, ricevere lasciti e donazioni, stare in giudizio ecc. (il che importa, indubbiamente, attribuzione di personalità). E in applicazione di questa legge viene, infatti, accordata la personalità giuridica ai singoli fasci.

anni che “ riguardano „ il Partito nazionale fascista, come associazione politica, o le persone che ne fanno parte o che occupano cariche non implicano affatto riconoscimento della personalità giuridica del partito (1). L'attributo di persona giuridica — secondo il Liuzzi — deriverebbe solo, e però certamente, al partito dal r. decreto 20 dicembre 1929 n. 2137 che ne approva lo statuto.

E questo, parmi, è il punto che merita di essere più attentamente esaminato e che mi offre occasione di ritornare su di una questione assai dibattuta in dottrina.

Fra gli elementi costitutivi della personalità giuridica, come è noto, vi sono elementi intrinseci ed estrinseci o formali: l'associazione, lo scopo, il patrimonio da un lato, il riconoscimento dell'autorità sovrana dall'altro (2).

Il riconoscimento può avvenire in diversi modi (3): o in via generale per categorie intere di enti ed, infatti, la legge fissa talora le condizioni e le norme la cui osservanza è richiesta per il riconoscimento della personalità; oppure caso per caso, previo l'esame dei requisiti in ogni singolo ente che aspiri a divenire persona giuridica. Il primo vien detto sistema normativo, il secondo sistema della concessione (4).

Può poi il riconoscimento aver luogo in modo espresso, diretto, formale, cioè colla precisa dichiarazione che l'associazione o la fondazione è elevata a corpo morale; e può anche aver luogo tacitamente o indirettamente senza che vi sia una precisa dichiarazione.

(1) D'accordo in ciò, col LIUZZI, che ne dà esauriente dimostrazione. Cfr. *op. cit.*, p. 76 e segg.

(2) V. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche*, Firenze, 1889, I, p. 84, 110; FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli - Torino, 1915.

(3) Non mi occupo qui dell'altra questione, che è sempre controversa, e cioè del valore del riconoscimento; se questi abbia valore creativo e costitutivo o meramente confermativo e dichiarativo. Per un ampio esame delle teorie confronta FERRARA, *op. cit.*, p. 421, 788, il quale attribuisce al riconoscimento valore costitutivo. Contro questa tesi, DE RUGGIERO, *Sulla funzione e sugli effetti del riconoscimento dello Stato nelle persone giuridiche* in *Scritti in onore di Salandra*, Milano, 1928, p. 330.

(4) Su ciò cfr. COVIELLO, *Manuale di dir. civ. it.*, Milano, 1924, 3^a ed., p. 208; DE RUGGIERO, *Istituz. di dir. civ.*, Messina, 1926, 4^a ed., p. 413, e gli autori ivi citati.

Si è anche sostenuto che nel patrio diritto attuale solo il riconoscimento formale ed espresso delle persone giuridiche è ammissibile (1). Ma questa opinione è giustamente rimasta isolata perchè non ha fondamento nelle leggi. L'art. 2 Cod. Civ. dispone, infatti, che i corpi morali siano "legalmente", riconosciuti; ma non si esige un atto espresso di riconoscimento (2). Manca, d'altra parte, una legge la quale determini le forme e i requisiti del riconoscimento; quindi non v'è motivo per negare che ciò possa avvenire implicitamente. E gli autori, nella gran maggioranza, sono perciò concordi nell'ammettere che, nel nostro vigente sistema positivo, quella del riconoscimento tacito o indiretto sia sufficiente e valida forma di manifestazione della volontà sovrana (3); e questo riconoscimento indiretto può aver luogo tanto per via di norma generale, quanto nelle disposizioni speciali. E così la giurisprudenza, applicando praticamente quel concetto, ha ammesso fra l'altro che si riconosce la personalità di un ente quando si attribuisce a questo diritti che necessariamente presuppongono la personalità: tale è il caso in cui si riconosca la facoltà di contrarre obblighi propri, o di comparire in giudizio oppure lo si autorizzi ad acquistare beni immobili (4).

(1) Così PACIFICI - MAZZONI, *Istituz. di dir. civ.*, Firenze, 3^a ed., vol. II, n. 115, p. 176; v. pure la 5^a ed. (Firenze, 1915) con nota contraria del VENZI, (*op. cit.*, p. 272, 257) e gli autori e le decisioni ivi citate.

(2) V. Cassazione Torino 3 maggio 1904 (*Giurispr. tor.*, 1904, 950); Cassazione Torino 21 aprile 1906 (*ivi*, 1906, 661). La Cassazione di Roma 24 marzo 1904 (*Annali*, 1904, p. sp. 33) decise che gli atti numerosi ed univoci del potere esecutivo, per quanto non costituiscono un equivalente del decreto di riconoscimento, possono ritenersi quale presunzione della esistenza del medesimo.

(3) Cfr. GIORGI, *op. cit.*, vol. I, p. 135 il quale però rileva che tale forma di riconoscimento se deve ammettersi per necessità di logica non è tuttavia la più corretta; FADDA e BENSÀ, in note al WINDSCHEID, vol. I; p. 818, FERRARA, *Teoria*, cit., p. 424, 800, ed anche in *Costituzione e struttura interna delle persone giuridiche* in *Riv. di dir. pubblico*, 1914, I, 24 e in *Trattato di dir. civile it.*, Roma, 1921, vol. I, p. 648; COVIELLO, *op. cit.*, p. 208; DE RUGGIERO, *Istituzioni*, cit., p. 413 e *Sulla funzione e sugli effetti del riconoscimento ecc.*, cit., p. 337.

La distinzione fra riconoscimento diretto e indiretto è pure fatta dal GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie*, p. 37 e segg.

(4) Per queste ed altre applicazioni cfr. Corte Appello Brescia 11 febbraio 1890 (*Foro it.*, 1890, I, 613); Trib. Torino 20 maggio 1891 (*Foro it., rep.*, 1891, p. 272, n. 4); Corte Appello Torino 15 dicembre 1899 (*Mon. Trib. Mil.*, 1900, p. 594); Corte Appello Genova, 15 febbraio 1916 (*Temi Genov.*, 1916, p. 14); Cassazione Roma 13 giugno 1927 (*Corte di Cass.*, 1928, 121).



Se però anche la forma di riconoscimento implicito deve ammettersi è anche giusto osservare che deve ammettersi solo nel concorso di condizioni ben definite tanto più che si versa in materia di ordine pubblico. Per tale forma di riconoscimento si richiede che la volontà sovrana, sia pure implicitamente, ma in modo inequivoco sia diretta a quel riconoscimento. Occorre, insomma, che lo Stato in un modo qualsiasi, ma tale da non dar luogo a dubbî, palesi la sua volontà di riconoscere. Quando questa volontà si concreta in un unico atto (p. es. un decreto reale che autorizza l'ente ad acquistare immobili) allora il riconoscimento implicito della personalità giuridica si ha con la emanazione dell'atto stesso. Difficoltà maggiori possono sorgere quando non si ha un unico atto, ma una serie di atti o di fatti dai quali non chiaramente consti e della volontà dello Stato diretta al riconoscimento e del preciso momento in cui la personalità può dirsi acquistata.

Comunque il punto più interessante della questione mi pare sia questo: quali sono gli atti o i fatti, le autorizzazioni date o le facoltà concesse, che fanno fede della volontà sovrana di riconoscere e nel contempo certificano, sicuramente, che vi è attribuzione implicita della personalità?

L'autorizzazione data ad un corpo morale di fare acquisti o di stare in giudizio sono certo, a mio avviso, valide forme di manifestazione della volontà sovrana. Che, in questi casi, vi sia riconoscimento implicito non mi pare contestabile perchè soltanto le persone fisiche o giuridiche possono essere ammesse all'esercizio di quei diritti. Si sostiene però che il riconoscimento implicito della personalità possa concretarsi validamente anche per mezzo di altre forme: p. es. l'approvazione impartita ad atti di amministrazione che siano, secondo le leggi, sottoposti al controllo dell'autorità superiore; la facoltà concessa ad un collegio o ad un patrimonio autonomo di compiere un atto che non si potrebbe senza una preventiva licenza dello Stato; lo stesso stabilirsi di rapporti giuridici fra l'ente e lo Stato (1); l'approvazione, poi, data con decreto allo statuto dell'associazione o della fondazione è, per molti autori, segno indubbio di riconoscimento implicito della personalità (2).

(1) Cfr. DE RUGGIERO, *Sulla funzione ecc.*, cit., p. 337.

(2) In questo senso: GIORGI, *op. cit.*, p. 135; FERRARA, *Teoria*, cit., p. 800; DE RUGGIERO, *op. e loc. citati*.

A me pare invece che questi atti non sempre e necessariamente importino riconoscimento implicito della personalità. In particolare e limitandomi al caso che qui più interessa: solo nel concorso di date condizioni l'approvazione dello statuto di una associazione può equivalere a riconoscimento, sia pure implicito, della personalità; e ciò per la ragione che l'approvazione dello statuto può essere richiesta o data ad altri fini. Talora, infatti, lo statuto di una associazione deve essere approvato perchè in tal modo è possibile accertarsi della liceità degli scopi perseguiti dall'associazione (1). Si tratta in questi casi di attività di polizia, di vigilanza di polizia e non già di una manifestazione di volontà sovrana diretta al riconoscimento dell'ente come persona giuridica. In altri termini: l'approvazione dello statuto ha valore di licenza, di autorizzazione di polizia. Si permette l'associazione, ma non si dà anche l'impronta giuridica a questa associazione facendola funzionare come autonomo soggetto di diritto. L'associazione, quindi, anche autorizzata rimane sempre una pluralità di individui; non diviene un nuovo soggetto (2).

L'approvazione dello statuto di una associazione può dunque avere questo ben distinto scopo ed allora non vi è affatto attribuzione di personalità giuridica.

Bisogna poi notare che, a tutto rigore, non si dovrebbe confondere lo statuto con l'atto costitutivo. In pratica, è ben vero, spesso la distinzione non è osservata ed è facile trovare statuti che fanno parte dell'atto costitutivo. Ma, indubbiamente, questi due atti hanno una funzione ben diversa: lo statuto presuppone l'atto costitutivo e dovrebbe quindi limitarsi a regolare l'esercizio dei diritti di un ente già costituito e a provvedere all'ordinamento interno dell'ente fondandosi su quegli elementi essenziali che già debbono essere forniti dall'atto costitutivo. Data la diversa natura di questi due atti è chiaro che quando essi sono separati l'approvazione dello statuto non è affatto necessaria perchè il riconoscimento della personalità consiste precisamente nell'approvazione dell'atto costitutivo; e però si potrà

(1) Cfr. gli artt. 214 e 215 della legge di pubblica sicurezza 6 novembre 1926, n. 1848.

(2) V. su ciò FERRARA, *Teoria*, cit., p. 411 e specialmente p. 424, il quale distingue nettamente: "il riconoscimento si fonda sul potere di ordinamento giuridico dello Stato, l'autorizzazione sul diritto politico di sorveglianza „.

avere riconoscimento della personalità quand'anche si approvi lo statuto e questo atto comprenda pure l'atto di costituzione (1).

Ma appunto perciò l'approvazione dello statuto, quando è separato o non contenga l'atto costitutivo, mira soltanto a sottoporre l'associazione a vigilanza da parte dello Stato.

Anche per queste ragioni è dunque vero che l'approvazione dello statuto non sempre ha valore di riconoscimento implicito della personalità giuridica privata o pubblica. Se nello statuto, ad es., non v'è alcuna dichiarazione che implichi o presupponga la capacità patrimoniale dell'associazione a me pare chiaro che, quando anche lo statuto venga approvato, tale atto di per sè solo non può avere per effetto di attribuire all'associazione la qualifica di persona giuridica privata o pubblica.

Per la concessione della personalità, quando avviene implicitamente nella forma di approvazione dello statuto, si richiedono dunque queste condizioni: a) che vi sia un atto del potere sovrano da cui possa indursi la volontà di riconoscere (2); b) che nello statuto organico, sia pur genericamente, si contengano alcuni elementi o requisiti dai quali possa con sicurezza dedursi che il substrato di fatto della personalità già esiste (3).

5. — Si possono ora applicare questi criterî al caso specifico. Il Partito nazionale fascista, come organizzazione, non aveva personalità giuridica nè privata nè pubblica prima del r. decreto 20 dicembre 1929 n. 2137. Orbene, a me pare che la personalità di diritto neppure gli derivi dal decreto menzionato il quale approva lo statuto del partito. Con ciò non si dice che il fatto in sè di approvare lo statuto non abbia valore alcuno. Ne ha, invece, e molto; e lascia anche ben

(1) Cfr. GIORGI, *La dottrina delle persone giur.*, cit., p. 213.

(2) Quando manchi ogni atto di tal genere non vi può essere riconoscimento e quindi non si può ammettere il così detto riconoscimento di fatto. In questo senso cfr. FADDA e BENZA, in note al WINDSCHEID, vol. I, p. 818, 820 e gli autori ivi citati. Contro: GIORGI, *op. cit.*, p. 136 il quale vede nell'esercizio di fatto il più importante dei riconoscimenti indiretti.

(3) Senza enunciare un principio, esattamente però rilevano ASCOLI e CAMMEO, in note al CROME, *Parte generale del dir. priv. francese*, Milano, 1906, p. 148 che "sotto certe condizioni", l'approvazione degli statuti può includere la concessione della personalità giuridica.

comprendere la posizione tutt'affatto speciale in cui si trova il Partito nazionale fascista nello Stato italiano; ma ciò è affatto indipendente ed estraneo all'attribuzione della personalità giuridica la quale, come si è detto, anche quando avviene implicitamente deve risultare da elementi ben precisi.

È facile intanto osservare che tutte le disposizioni contenute nello statuto le quali provvedono all'ordinamento interno del partito (artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6) e alla ripartizione delle funzioni fra i gerarchi non consentono certo di dedurre che il partito abbia personalità giuridica. E così non hanno importanza alcuna, ai fini della questione che qui interessa, le disposizioni con le quali si precisano gli obblighi del segretario federale (artt. 9, 10, 11) e del segretario del fascio (art. 12). Neppure hanno importanza le norme che concernono la distribuzione e il ritiro delle tessere (artt. 13, 21), le punizioni da infliggersi ai fascisti che vengono meno ai propri doveri (artt. 16, 17 e segg.) e quelle che si riferiscono al direttorio nazionale, al consiglio nazionale e all'organizzazione delle federazioni provinciali e dei fasci. Per contro non vi sono disposizioni che autorizzano il partito, come organizzazione, a stare in giudizio o a fare acquisti o ricevere lasciti o comunque presuppongano lo stabilirsi di rapporti giuridici (e non politici) fra l'ente collettivo e lo Stato. Anzi, dei rapporti fra partito e Stato non v'è cenno alcuno e neppure vi sono norme colle quali si dia facoltà al partito di compiere atti che non potrebbero essere compiuti senza una preventiva licenza dello Stato; nè si attribuisce al partito una potestà che renda l'ente partecipe dell'esercizio di una pubblica funzione. Non vi sono, dunque, norme dalle quali si possa dedurre che vi è un riconoscimento implicito della personalità giuridica del partito.

Si può però osservare che per l'art. 23 il segretario amministrativo amministra il patrimonio del partito e provvede a fin d'anno alla formazione del bilancio consuntivo che sottopone all'esame ed alla approvazione del direttorio nazionale (1). Ma il fatto che il partito si mantenga con propri mezzi e con le contribuzioni cui sono tenuti gli aderenti, e possa così formarsi un patrimonio, non

(1) Ed il controllo sull'amministrazione e sulla contabilità del partito è devoluto ad un collegio di revisori di conti, composto di tre membri eletti anno per anno dal direttorio nazionale all'infuori dei suoi componenti.

è per sè sufficiente a qualificare una associazione come persona giuridica. Chi volesse fondarsi su questo solo elemento per ammettere la personalità giuridica del partito dovrebbe, astraendo dalle considerazioni fatte, negare che possano esistere associazioni di fatto (1) le quali vivono e prosperano ed hanno ingenti patrimoni e organizzazioni talora assai complesse. E queste associazioni, la cui esistenza non può contestarsi, rimangono sempre una pluralità di individui e non costituiscono un nuovo ed autonomo soggetto di diritto.

D'altra parte se si potesse riconoscere al Partito nazionale fascista la personalità giuridica bisognerebbe poi poter specificare se si tratta di una fondazione di diritto privato, di una istituzione di diritto pubblico o di una corporazione. Non è possibile prendere qui in esame questi concetti; non mi pare però che vi siano gli elementi nel concorso dei quali si ha la fondazione di diritto privato o la istituzione di diritto pubblico (2). Il partito non è una organizzazione di persone o di beni, formata da una volontà ad esso estranea, per la soddisfazione di un interesse altrui. Ne si può dire che vi sia una volontà del fondatore manifestata e concretata in un atto di fondazione, sicchè questo diviene la norma fondamentale della organizzazione e della attività dell'ente istituzionale; ne vi è un complesso di beni destinati stabilmente dal fondatore al conseguimento di un determinato scopo. Anche della corporazione, nel senso proprio della parola, parmi manchino alcuni presupposti e, d'altra parte, il partito presenta alcuni caratteri di struttura tutt'affatto particolari (3). Per principio statutario l'attività del partito è infatti determinata più dalla volontà di un capo che dalla volontà

(1) È una associazione di fatto, ad es., il Touring Club italiano. E queste associazioni di fatto sono talora, e per determinati fini, prese in considerazione anche dal diritto. Così vi sono enti di fatto che a sensi del r. decreto 17 gennaio 1929 n. 13 sono chiamati a proporre candidati per le elezioni politiche. Cfr. pure l'art. 88 del t. u. r. d. 2 settembre 1928 n. 1993. V. anche fra l'altro, le dichiarazioni esplicite su questi enti di fatto negli *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Leg. XXVII, doc. n. 1918.

(2) Oltre i lavori già citati del GIORGI e del FERRARA sulle persone giuridiche cfr. specialmente per questi concetti: RANELLETTI, *Lezioni di dir. amm. - Ordinamento della pubblica amm.*, II^a ed., Milano, 1929, p. 331 e segg.; v. pure GIROLA, *Teoria del decentramento amm.*, Torino, 1929, p. 225.

(3) Su ciò cfr. LIUZZI, *op. cit.*, p. 82.

dei consociati (1); e nella corporazione invece la volontà e lo scopo della persona giuridica esprimono la volontà e lo scopo della collettività di persone in essa collegate. Benchè corporazione e istituzione siano due figure distinte e diverse di persone giuridiche, fra le quali nessuna riduzione è possibile, alcuni ammettono anche figure intermedie e cioè corporazioni che si presentano con elementi istituzionali e istituzioni che si presentano con elementi corporativi. Ma, per le sue caratteristiche speciali, mi par difficile porre il partito fra queste figure intermedie posto pure che debbano ammettersi.

Non si riesce quindi a classificare il partito fra le figure note di persone giuridiche; il che conferma l'esattezza delle osservazioni fatte.

Il Partito nazionale fascista nello Stato italiano ha, dunque, una posizione che non è qualificata giuridicamente in quanto non è organo dello Stato e neppur ha personalità giuridica privata o pubblica. Ed oserei anche dire che ciò risponde alla logica perchè se il partito nazionale fascista, e per la sua complessa struttura e per i suoi caratteri peculiari, si stacca nettamente dagli altri partiti, così come si ebbero e come vennero intesi, tuttavia è e rimane sempre un partito politico. E questo concetto, qualunque costruzione la scienza politica ne faccia, parmi male si adatti con un concetto essenziale per la scienza del diritto, e fondato su ben altri presupposti, quale è quello di persona giuridica privata o pubblica. Nè vale, per sostenere la personalità giuridica del partito come associazione, l'opporre che molti enti ed istituti promossi dal partito e che da questi, in un certo senso, dipendono, possono ottenere il riconoscimento della personalità a sensi della legge 14 giugno 1928 n. 1310. L'osservazione, a mio avviso, prova proprio il contrario: e cioè che quando a questi enti ed istituti si vuol concedere la personalità la si concede esplicitamente, mentre invece per il partito non vi è stato sin ora riconoscimento esplicito e neppure implicito. E, d'altra parte, è concepibilissimo un ordinamento complesso in cui l'associazione sia sfornita di personalità e l'abbiano invece alcuni elementi od unità

(1) Per l'art. 3 dello statuto il Duce occupa il primo posto fra i gerarchi. Gli iscritti al partito giurano "di eseguire senza discussione gli ordini del Duce (art. 13) „, la cui volontà è quindi decisiva.

che pur ne fanno parte (1). E per tali elementi od unità si dovrà, per ogni singolo caso ed in base ai comuni criteri giuridici accolti dalla dottrina, stabilire il carattere pubblico o privato dell'ente (2).

6. — Si dice però che il Partito nazionale fascista del partito non ha più che il nome, essendo la sua natura modificata (3). L'osservazione è indubbiamente esatta, ma deve essere chiarita perchè per questa via è facile, come si è visto, giungere alle conclusioni già combattute: e cioè che il partito sia organo costituzionale dello Stato italiano oppure persona giuridica privata o pubblica. Mentre invece, e per le ragioni esposte e perchè si tratta di una associazione politica, se si argomenta dalle leggi e dallo statuto la posizione del partito nello Stato italiano non può, a mio avviso, qualificarsi da un punto di vista giuridico.

Ciò che differenzia il Partito nazionale fascista è, come già ho avvertito all'inizio di queste note, il carattere "pubblico", che questo ha; carattere che di regola non hanno le associazioni politiche. Non v'è bisogno che io qui enumeri tutte le disposizioni legislative dalle quali si deduce in modo indubbio tale carattere tutt'affatto nuovo ed originale per un partito. Basta aver presente la disposizione già ricordata per la quale spetta al Gran Consiglio, che è fra gli organi costituzionali dello Stato italiano (4), deliberare sugli statuti, sugli ordinamenti e le direttive politiche del partito. Se si ha riguardo alla posizione del Gran Consiglio e alla natura di questa sua attribuzione è chiaro che la disposizione non si può spiegare se non ammettendo che con essa si è voluto assicurare una

(1) Cfr. in questo senso anche JEMOLO, *op. cit.*, p. 550, nota 1; LIUZZI, *op. cit.*, p. 70, 78.

(2) Per questi criteri v. RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative* in *Riv. di dir. pubblico*, 1916, I, p. 340; FORTI, *Sui caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche* in *La Corte di Cassazione*, 1925, 322; ed anche il mio lavoro *Enti parastatali*, in questa *Rivista*, 1929, n. 3-4.

(3) Così RANELLETTI, *Il Gran Consiglio del Fascismo ecc. cit.*, in estratto dal *Bollettino* del Circolo giuridico di Milano n. 1, p. 3 e in *Riv. di dir. pubblico*, 1929, I, 322 ed anche in *Istituzioni di dir. pubblico*, cit., p. 203; DONATI, *Appunti di dir. costituzionale*, cit., p. 108.

(4) Su ciò tutti sono d'accordo: cfr. i lavori già citati del RANELLETTI, DONATI, JEMOLO, FERRACCIU, ed anche LIUZZI, *op. cit.*, p. 79.

costante armonia fra scopi e finalità perseguiti dallo Stato e scopi e finalità perseguiti dal partito. Il carattere “ pubblico „ non mi pare quindi possa essere oggetto di discussione; ed è altresì evidente che il partito esplica un'azione ausiliaria, integratrice dell'azione dello Stato.

Ma quando si dice che il partito ha carattere pubblico non si intende con ciò qualificarlo giuridicamente; ammettere, cioè, che sia organo dello Stato oppure persona giuridica pubblica. E solo nel caso che il partito avesse personalità di diritto pubblico si potrebbe sostenere che il partito stesso, come associazione, è legato allo Stato da un vero e proprio rapporto giuridico.

Il partito, dunque, ha carattere pubblico ma in senso politico. E ciò non implica affatto, a parer mio, l'esistenza di rapporti giuridici, ma questa sola circostanza: che l'associazione, e per gli scopi che persegue e per le funzioni che esplica e per l'ordinamento suo, possa essere di utilità per lo Stato. Meglio e più generalmente: che da parte dell'associazione vi sia una generale utilizzabilità a favore dei cittadini o dello Stato per il raggiungimento di fini che interessano anche lo Stato (1). Si potrà quindi, se si vuole, definire il partito come una istituzione pubblica, in senso politico, dello Stato italiano. Ma ad evitare equivoci mi pare opportuno aggiungere che tale concetto non deve andare confuso con un altro concetto, che appartiene alla scienza giuridica, e cioè quello di “ istituzione di diritto pubblico „. Non vi ha corrispondenza fra le due designazioni “ istituzione pubblica „ e “ istituzione di diritto

(1) E questa nozione non coincide affatto con la nozione di pubblico nel diritto e non ha quindi di questa nè gli elementi, nè i presupposti. Per la nozione di “ pubblico „ nel diritto cfr. RANELLETTI, *Il concetto di “ pubblico „ nel diritto* in *Riv. it. per le scienze giuridiche*, 1905, p. 337 e segg. Con la ben nota chiarezza così si esprime l'illustre A.: “ è pubblico tutto ciò che direttamente o indirettamente è di Stato. La ragione della qualità di pubblico in un atto dello Stato sta nello scopo o di provvedere alla costituzione od organizzazione dello Stato stesso, o di soddisfare un interesse collettivo della società, di conservazione o di benessere „. Onde “ il perchè della natura giuridica pubblica dello Stato e quindi delle altre persone giuridiche minori, sta in questo scopo che ne forma la destinazione di provvedere agli interessi generali della società „. Ed è questo scopo “ che ci dà la ragione ultima della natura pubblica anche delle organizzazioni e delle funzioni delle persone giuridiche pubbliche e del diritto che tutte le regola, cioè del diritto pubblico „.

pubblico „. Per quest'ultimo concetto rimando alle considerazioni già brevemente svolte (1). Qui è sufficiente rilevare che se anche il più delle volte le istituzioni di diritto pubblico sono pure istituzioni pubbliche, solo colla prima espressione si vuol dire che una speciale categoria di persone giuridiche è regolata dal diritto pubblico. Ed è quindi evidente la necessità di tenere ben distinte le due nozioni (2), di cui una sola ha rilevanza giuridica.

Ed in base a queste osservazioni mi pare anche che si possono chiarire molti altri punti che, a prima vista, possono sembrare oscuri.

Ed in particolare, per rispondere ad una domanda che mi son posto all'inizio, si comprende la ragione per la quale lo Stato, a mezzo dei suoi organi, esercita una vigilanza sul partito. Vigilanza che ha per iscopo di ottenere un costante coordinamento fra l'attività del partito e l'attività dello Stato; e ciò sia per la funzione ausiliaria e integratrice che il partito stesso si propone di svolgere, sia perchè questi come associazione politica persegue scopi che interessano anche lo Stato. E si spiegano pure le numerose disposizioni per le quali questa vigilanza è esercitata da persone che occupano contemporaneamente alte cariche nel partito, (associazione politica) e nello Stato, (persona giuridica di diritto pubblico); perchè, appunto, data la loro duplice posizione meglio sono in grado di esercitare un'azione pronta ed efficace che più intimamente leghi e armonizzi gli interessi del Partito con quelli dello Stato.

CARLO GIROLA

(1) E per la bibliografia anche straniera, cfr. il mio lavoro, *Teoria del decentramento*, cit., p. 225 e segg.

(2) Alla necessità di non confondere i concetti di istituzione pubblica (*öffentliche Anstalt*), e di istituzione di diritto pubblico (*Anstalt des öffentlichen Rechtes*) accenna, molto opportunamente, traendo anche esempi dalla legislazione positiva austriaca, HERRNRITT, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen, 1921, p. 236, nota 12.