
I CONTRIBUTI PECUNIARI CONCESSI DALLO STATO AD ENTI PUBBLICI E PRIVATI

SOMMARIO: 1. Posizione del problema. — 2. Il contributo pecuniario come segno distintivo della natura pubblica di un ente nella dottrina. — 3. Concetto ed effetti del contributo pecuniario. — 4. Esame delle varie forme con cui viene conferito — 5. Conclusione.

1. — In queste brevi note mi propongo di stabilire se il contributo pecuniario concesso dallo Stato a una persona giuridica possa comprendersi fra quegli elementi che, di per sè, servono a rivelarne la natura pubblica.

La ricerca mi è sembrata opportuna perchè lo Stato è venuto via via concedendo, con sempre più frequente e crescente larghezza, sussidi pecuniari ad enti della specie più diversa; quindi una soluzione positiva o negativa del quesito, io penso, può presentare vivo interesse tanto dal punto di vista teorico quanto da quello pratico.

La questione non è che un aspetto del problema, più ampio e sempre controverso in dottrina e in giurisprudenza, relativo al criterio cui far ricorso per distinguere la persona giuridica pubblica dalla privata (1). In questo campo, come è noto, la difficoltà maggiore

(1) Sul tema delle persone giuridiche pubbliche e per una succinta esposizione dei criteri proposti per distinguerle dalle private V. FERRARA, *La classificazione delle persone giuridiche* in *Riv. di dir. pubblico* 1912, I, pag. 313 e segg. e FERRARA, *Trattato di diritto civile*, Roma 1912, pag. 621 e segg. In particolare: RANELLETTI, *Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative* in *Riv. di dir. pubblico*, 1916, I, pag. 340; FORTI, *Sui caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche* in *La Corte di Cassazione*, 1925, 312; LESSONA, *Concetto di persona giuridica pubblica e la competenza esclusiva della giurisdizione ordinaria in materia di impiego* in *Riv. di dir. processuale* 1926, pag. 1;

che si presenta nella risoluzione dei casi concreti, sta nel ritrovare quel minimo di elementi che siano sufficienti per dichiarare con sicurezza, di fronte al nostro diritto positivo, che una persona giuridica è pubblica. È appena il caso di osservare che non basta porre un concetto di persona giuridica pubblica che soddisfi solo dal lato dogmatico: bisogna anche dimostrare che esso risponde alla legislazione positiva, e alla legislazione positiva dell'oggi che muta e cammina con tanta facilità.

Ora, nell'ordinamento giuridico odierno si trova che lo Stato nostro concede contributi pecuniari tanto ad enti pubblici quanto ad enti privati. L'indagine presente è diretta appunto a stabilire se il sussidio pecuniario concesso a un ente pubblico si differenzia, in qualche modo, da quello concesso a un ente privato.

E in caso affermativo si potrà dire che la contribuzione pecuniaria, che risponde a determinati caratteri, deve essere compresa fra i segni distintivi della persona giuridica pubblica.

2. — Nella dottrina, la concessione di contribuzioni pecuniarie da parte dello Stato a un ente, viene talvolta enumerata tra i segni distintivi della persona giuridica pubblica, ma generalmente gli autori, pur senza approfondire l'indagine non vi attribuiscono un valore assoluto e decisivo nè, d'altra parte, hanno cura di vedere se il contributo pecuniario conferito a un ente pubblico si differenzi, in qualche modo, da quello concesso a un ente privato (2).

VITTA, *Le persone giuridiche pubbliche in Italia e in Francia*, Modena, 1928, e, più recentemente, GIROLA, *Sui caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche in Temi emiliana*, n. 11-12, 1930; DONATI, *I caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche e la giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi nelle controversie in materia di rapporto d'impiego in Temi Emiliana*, 1930, I, n. 11-12.

(2) Cfr. soprattutto RANELLETTI, *Concetto delle per. giur. pubb. amm. cit.*, e dello stesso A., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 494. V. però anche DE VALLES, *I servizi pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano* dell'Orlando, Vol. VI, parte I, pag. 447; MAURO, *Sul concetto di ente parastatale* in *Riv. di dir. pubblico*, 1928, I, pag. 206; SALEMI, *La teoria generale dei consorzi amministrativi nel diritto italiano*, Roma, 1920 pag. 42-43. Questi ultimi autori accennano alle contribuzioni pecuniarie concesse dallo Stato a un ente come segno distintivo della natura pubblica ma senza attribuirgli un carattere assoluto e decisivo. Contra: FERRARA, *Trattato di dir. civ.*, cit., pag. 625.

Per la dottrina francese cfr. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Parigi, 1927, pag. 276. L' A. accenna alle sovvenzioni pecuniarie che le

È poi notevole in dottrina lo sforzo di accordare quegli elementi da cui in pratica dovrebbe desumersi il carattere pubblico col concetto teorico di persona giuridica pubblica; ma non sempre seguendo tale sistema si può giungere a risultati proficui perchè, col mutarsi della legislazione positiva, o la connessione fra un determinato segno distintivo di una persona giuridica pubblica e il suo concetto teorico non può più mantenersi, o necessitano distinzioni che la correlazione logica compiuta non farebbe presumere. E ciò mi sembra sia avvenuto anche per il contributo pecuniario specialmente in rapporto alla teorica del fine pubblico.

pubbliche amministrazioni possono concedere a imprese private ma senza metterle in rapporto colla natura pubblica dell'ente, invece lo JÉZE in *Les principes généraux de droit administratif*, Parigi, 1930, pag. 46 e segg. afferma decisamente che le sovvenzioni, dotazioni pecuniarie, accordate dalle pubbliche amministrazioni alle persone giuridiche private riconosciute di utilità pubblica, non influiscono su la loro natura. Con l'HAURIU è d'accordo nel riconoscere alla sovvenzione pecuniaria un mero carattere di incoraggiamento a una impresa privata. A conclusioni conformi giunge pure il MICHOU in *La théorie de la personnalité morale*, Parigi, 1924, I, pag. 236 e segg.

La nostra giurisprudenza, tutte le volte che ha dovuto prendere in considerazione lo stato patrimoniale di una persona giuridica si è generalmente dimostrata favorevole ad assumere il sussidio pecuniario concesso dallo Stato o da altre persone giuridiche pubbliche come segno distintivo della natura pubblica di un ente, mettendolo in rapporto colla teorica del fine pubblico. V. le argomentazioni in proposito contenute nella sentenza 26 aprile 1929 della Corte d'Appello di Milano che deduce il fine pubblico e quindi la natura pubblica dell'Ente Autonomo del Teatro della Scala di Milano, anche per le importanti sovvenzioni pecuniarie concesse dallo Stato all'ente stesso (*Mon. dei trib.*, 1929, pag. 936). E implicitamente ritiene che il finanziamento da parte dello Stato o di una persona giuridica pubblica di un ente giuridico possa indicare il fine pubblico dell'ente anche la decisione della Corte di Cassazione del Regno 17 novembre 1930 (in *Foro it.*, 1930 I, 1266). Gli istituti autonomi per le case popolari — dichiara la sentenza — hanno caratteri di enti pubblici perchè ottemperano a una funzione di pubblico interesse. E tali rimangono anche se non finanziati esclusivamente da una persona giuridica pubblica (Comune) ma col concorso di altri enti o di privati. Dunque se un ente viene sussidiato esclusivamente da una persona giuridica pubblica è pubblico. Contra invece il Consiglio di Stato il quale ha qualificato persona giuridica privata l'Ente Autonomo per la fiera campionaria di Tripoli con sua sentenza 4 aprile 1930, (*Foro it.*, 1930, III, 119) escludendo che la costituzione patrimoniale di un ente operata da una persona giuridica pubblica valga a far ritenere pubblico l'ente stesso.

È noto come secondo questa teoria, sostenuta soprattutto dal Ranelletti (3), una persona giuridica per essere pubblica deve essere destinata a soddisfare in modo immediato fini pubblici (cioè interessi collettivi che rientrano nelle finalità dello Stato) e deve inoltre essere considerata dallo Stato attiva anche nel proprio interesse. Tuttavia, nell'applicazione del principio, non è facile la ricerca concreta di queste due condizioni quando manchi un'esplicita qualificazione dell'ente, ed allora si è costretti a far ricorso ad elementi estrinseci di una persona giuridica (vigilanza e tutela, potere d'impero etc.) e, più correttamente, a quegli elementi che sono in stretta dipendenza col concetto dogmatico di persona giuridica pubblica.

Ora il contributo pecuniario viene appunto messo in rapporto col fine pubblico e precisamente con un mezzo per il raggiungimento.

Infatti — scrive il Ranelletti — la concessione di quei privilegi (contributi pecuniari, esenzioni e riduzioni fiscali) da parte dello Stato dimostra che lo scopo cui la persona giuridica è destinata è scopo anche dello Stato, che questo ritiene interesse proprio che quella persona raggiunga la sua finalità (4).

A tali logiche conseguenze e che però rivelano lo stretto legame col concetto dogmatico di persona giuridica pubblica, si può del resto arrivare, senza che occorra un compiuto esame di diritto positivo, anche considerando la concessione di contributi pecuniari da un'altro punto di vista.

Se tutta l'attività finanziaria dello Stato è diretta all'attuazione dei fini pubblici, l'erogazione di una parte del patrimonio statale a favore di una persona giuridica può essere un elemento per concludere che essa è diretta al perseguimento di un fine pubblico.

Però, se astrattamene e sulla base di queste considerazioni, sembra logico e semplice qualificare come pubblico un ente perchè sovvenzionato dallo Stato, viceversa, scendendo all'esame di casi

(3) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 484, che riproduce sostanzialmente quanto l'A. aveva già sostenuto in *Concetto delle pers. giur. pubb. amm.* cit. Con lui generalmente è la dottrina italiana. Cfr. LESSONA, *Istituz. di dir. pubblico*, Firenze, 1931, pag. 20 e segg.; CAMMEO, *Gli impiegati degli enti pubblici e le norme dell'impiego privato*, in *Giur. It.* 1927, III, 1; FORTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, (il Comune), Napoli, 1925, pag. 1 e segg. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1930, pag. 33 e segg.

(4) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 494.

concreti, si può facilmente dimostrare l'incompletezza del criterio e la necessità di nuove distinzioni.

E ciò per la ragione che lo Stato non riserva la concessione di contributi pecuniari soltanto agli enti pubblici.

Innanzitutto vi sono provvedimenti legislativi che, pur accordando sovvenzioni pecuniarie in modo generale, ad esempio per un dato ramo della produzione nazionale, anche senza riferirsi a determinate persone giuridiche, finiscono per apportare un beneficio pecuniario a quegli enti la cui attività produttiva è proprio quella che lo Stato ha voluto sussidiare (5). In secondo luogo lo Stato concede contributi pecuniari non solo ad enti privati che esercitano un pubblico servizio ma anche ad enti soltanto privati e che non sono affatto concessionari di un servizio pubblico. Di qui una prima difficoltà; senza poi dire che è necessario anche distinguere l'ente privato che esercita un servizio o una funzione pubblica dall'ente pubblico.

Tuttavia in questo ultimo caso un'applicazione avveduta del criterio distintivo, così come viene suggerito dalla dottrina, può evitare errori. Ed invero quando si riesca ad escludere che l'esercizio del pubblico servizio costituisca lo scopo fondamentale ed immediato di una persona giuridica, la soluzione non può essere dubbia e il contributo pecuniario, se è concesso a una di queste persone giuri-

(5) Così, ad esempio, il R. D. L. 16 maggio 1926, n. 865 diretto a favorire l'industria delle costruzioni navali, concedendo agevolazioni fiscali e particolari compensi di costruzioni per ogni tonnellata di stazza lorda costruita. Le strutture metalliche delle navi debbono però essere tali da consentire l'installazione di cannoni in tempo di guerra. Analoghe disposizioni sono contenute nel R. D. L. 12 maggio 1927, n. 922 e per il quale: ritenuta la necessità urgente ed assoluta di sancire nuove norme dirette al maggior incremento dei servizi pubblici automobilistici e di gran turismo, si autorizza la concessione di speciali premi a favore delle ditte che gestiscono autoservizi di gran turismo, nella maniera meglio appropriata alle esigenze dello speciale traffico dei forestieri. Generalissime sono poi le disposizioni contenute nel R. D. 7 gennaio 1926, n. 216 sulla preferenza ai prodotti nazionali negli acquisti da effettuarsi da parte delle amministrazioni dello Stato, degli enti autarchici, enti sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato. Si comminano particolari sanzioni ai funzionari di detti enti che contravvenissero all'obbligo imposto. Aiuti pecuniari indiretti e generalissimi possono poi anche configurarsi nelle concessioni di facilitazioni ferroviarie per fiere ed esposizioni campionarie; cfr. il R. D. L. 16 dicembre 1923, n. 2740 che ne detta le norme e ne determina le condizioni per ottenerle.

diche, dovrà considerarsi soltanto come la concessione di un mezzo per l'attuazione del pubblico servizio, non del fine dell'ente. E con ciò la persona giuridica rimane privata.

Ma se in tal caso sembra ancora esatta la corrispondenza, posta dalla dottrina, fra fine pubblico e concessione di mezzi materiali per il suo raggiungimento, non è così invece quando lo Stato concede contributi pecuniari ad enti privati che non geriscono un pubblico servizio.

Per questo solo fatto anzi, dato che la frequenza delle concessioni ne esclude il carattere eccezionale, dovrebbe togliersi ogni valore al contributo pecuniario conferito dallo Stato come segno distintivo della natura pubblica di un ente; e ciò non tanto perchè la correlazione fra fine pubblico e mezzi materiali per il raggiungimento vien meno quanto per il suo carattere non definito ed equivoco. Infatti, nei casi in cui dovrebbe trovare applicazione — quelli appunto in cui la natura di un ente è dubbia — non potrebbe portare alcun aiuto nella ricerca, giacchè se ci si fonda soltanto sul criterio del contributo pecuniario, una persona giuridica sovvenzionata dallo Stato si può ritenerla, indifferentemente, tanto pubblica quanto privata.

È necessario quindi distinguere, se si vuole conservare al contributo pecuniario il valore di segno estrinseco della natura pubblica di un ente. In dottrina il Ranalletti è il solo autore che, a quanto mi risulta, ha cercato, sia pure in modo non esplicito, di porre distinzioni fra le varie forme di contributi concessi dallo Stato.

L'illustre Autore, infatti, dopo aver ammesso che dal concorso speciale nella spesa o dalle esenzioni e riduzioni tributarie che lo Stato accorda a una persona giuridica per il raggiungimento delle sue finalità, può dedursi la natura pubblica di un ente, prosegue poi osservando come quei privilegi sono concessi non a titolo di *assistenza* (come ad es. i vantaggi della nostra legislazione alle società cooperative di produzione e di lavoro negli appalti di lavori pubblici di forniture ecc.), ma per rendere possibile alla persona giuridica cui sono accordati il conseguimento del suo scopo, di cui lo Stato cura il raggiungimento. E la cura del raggiungimento dimostra a sua volta che lo Stato ha ad esso un interesse proprio, e quindi considera come attiva anche nel proprio interesse la persona che è destinata al raggiungimento di quello scopo.

Dunque, secondo il Ranalletti, quando viene conferito dallo Stato un contributo pecuniario ad una persona giuridica (e può essere

dubbia la sua natura pubblica e privata) occorre accertarsi a quale titolo il contributo è stato concesso. E trattandosi di contributo concesso per il raggiungimento di un fine si potrà da ciò dedurre che il fine dell'ente beneficiario è pubblico e, conseguentemente, pubblico è l'ente stesso; mentre, invece, quando il contributo risulta conferito a solo titolo di assistenza la persona giuridica è privata.

Come si vede la distinzione deriva logicamente dal concetto teorico di persona giuridica pubblica; ma, a mio modesto avviso, essa dà luogo a difficoltà nell'applicazione pratica.

Non solo infatti essa si risolve in una nuova indagine, e non certo facile, fra le molteplici forme di contribuzione pecuniaria, ma non ci dice quali sono poi i caratteri specifici del contributo concesso a titolo di mezzo a fine e del contributo concesso a solo scopo di assistenza.

È logico, quindi che ci si ponga quest'altra domanda: in qual modo si può stabilire se un contributo è concesso a titolo di assistenza e non anche per agevolare il raggiungimento dello scopo pubblico perseguito dall'ente?

Come si vede non è facile dare una risposta specie quando non si chiarisce quali sono gli elementi cui, in concreto, ci si deve riferire per precisare la diversa natura del contributo; d'altra parte la bontà o meno della distinzione può sperimentarsi solo se si ha riguardo al diritto positivo.

Poichè questa indagine è diretta appunto ad un breve esame della nostra legislazione sulle sovvenzioni pecuniarie concesse dallo Stato a persone giuridiche è conveniente tener sempre conto, nell'analisi delle varie forme di contribuzioni pecuniarie, della distinzione suggerita allo scopo di vedere se è possibile completarla, cercando anche di precisare con maggior chiarezza il diverso fine cui la contribuzione s'indirizza.

3. — Prima di iniziare un esame dettagliato delle varie forme colle quali lo Stato concede sussidi pecuniari agli enti pubblici e privati, mi sembra necessario stabilire in quale senso si può parlare di contributo pecuniario. In senso lato, esso si deve intendere come qualsiasi beneficio pecuniario concesso dallo Stato (o da un'altra persona giuridica pubblica) e diretto all'accrescimento del patrimonio di una persona giuridica: vengono con ciò ad escludersi tutte quelle altre concessioni statuali che non si risolvono sotto la forma imme-

diata del danaro (6). In tale concetto di contributo pecuniario si possono duuque ben comprendere quelle così dette agevolazioni fiscali che, per l'univoca direzione alla sfera patrimoniale di un ente, sia esso pubblico che privato, debbono accomunarsi a quei contributi che hanno un'immediata azione positiva sul patrimonio di una persona giuridica.

A giustificare la convenienza di un tale accumunamento basterà considerare la sovvenzione pecuniaria nelle sue conseguenze obiettive.

Intendo cioè riferirmi alle varie trasformazioni che subiscono il patrimonio statale e quello della persona giuridica beneficata in seguito all'assegnazione pecuniaria concessa dallo Stato, *diminuzione* da un lato, *aumento* dall'altro, che rispettivamente possono distinguersi in diminuzione positiva e negativa del patrimonio dello Stato in aumento diretto ed indiretto del patrimonio dell'ente. Diminuzione positiva è quella subita dal patrimonio dello Stato in seguito al passaggio di una data somma dalla massa patrimoniale dello Stato a quella di una persona giuridica, diminuzione negativa invece quella che consiste nella *rinuncia* da parte dello Stato di una data attività patrimoniale che verrà percepita dalla persona giuridica.

E a sua volta costituisce aumento diretto del patrimonio dell'ente beneficato quello prodotto da una determinata somma di denaro concessa graziosamente dallo Stato, aumento indiretto quello prodotto da un semplice risparmio nella spesa e che soltanto indirettamente si concreta in un accrescimento patrimoniale vero e proprio. Tuttavia gli effetti sopra chiariti della concessione di un contributo pecuniario sul patrimonio dello Stato e della persona giuridica beneficata non sempre coincidono, come sembrerebbe a prima vista. Così non a tutte le diminuzioni positive della massa

(6) Non rientrano pertanto nel concetto di contributo pecuniario così precisato le speciali dotazioni colle quali lo Stato ha contribuito, ad esempio, alla costituzione dell'Istituto poligrafico dello Stato. Creato con L. 6 dicembre 1928, n. 2744, l'Istituto poligrafico dello Stato con sede in Roma, gode di personalità giuridica ed ha come scopo l'esercizio delle arti grafiche e la gestione delle pubblicazioni dello Stato destinati alla vendita. Il suo patrimonio è costituito da tutti gli impianti e dotazioni assegnate alle Officine Carte e Valori di Torino di cui eredita pure tutto il patrimonio. Lo Stato concede in uso all'Istituto i fabbricati e i terreni assegnati allo Stabilimento Poligrafico dello Stato e il palazzo costruito per l'Officina Carte e Valori in Roma Piazza Verdi. In maniera analoga lo Stato

patrimoniale dello Stato corrisponde un aumento diretto in quella dell'ente. Ad esempio nella concessione di un mutuo di favore, se per l'azione dello Stato concedente si verifica una diminuzione positiva nel suo patrimonio, viceversa soltanto indiretto è l'aumento del patrimonio della persona giuridica.

Ora poichè le agevolazioni o riduzioni fiscali concesse dallo Stato, sotto il riflesso dell'effetto che producono sul patrimonio dello Stato concedente (diminuzione negativa) e su quello della persona giuridica beneficiata (aumento indiretto) non differiscono da altre forme di contribuzioni pecuniarie, non è necessario, dato anche lo scopo della presente indagine, comprenderle in una categoria particolare.

Stabilito pertanto il concetto di contributo pecuniario ed osservati gli effetti che esso produce sul patrimonio dello Stato e dell'ente beneficiato, dobbiamo ora esaminare i vari modi della erogazione del contributo a favore degli enti pubblici e privati. E in una rapida rassegna vedremo se è possibile attribuire ai contributi assegnati alle persone giuridiche pubbliche caratteri specifici tali che possono stabilirne con certezza la natura pubblica,

4. — Fra i vari modi coi quali lo Stato (o un'altra persona giuridica pubblica) concede a un ente giuridico una contribuzione pecuniaria, la più importante, per ciò che a noi qui interessa, è *l'assegnazione pecuniaria continua* nella corresponsione e generalmente fissa nell'ammontare. Lo Stato cioè con una sua azione positiva si obbliga a concedere ad intervalli determinati (di solito un anno) una somma a un ente giuridico che va ad aumentare direttamente il patrimonio dell'ente stesso. Caratteri questi analoghi ad un'altra importante e frequente forma di contributi pecuniari che poi esaminerò.

ha provveduto con il R. D. L. 23 giugno 1927, n. 1285 a destinare come sede dell'Istituto naz. per l'unificazione del diritto privato la villa Aldobrandini in Roma assumendosene le spese di adattamento. Così va ricordato anche il R. D. L. 23 giugno 1927, n. 1165 col quale il Governo del Re, in deroga alle disposizioni contenute nell'art. 59 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, è stato autorizzato a cedere a titolo gratuito alla Società Agricola Italo-Somala vari materiali residuati di guerra che la società stessa acquistò nell'anno 1924 presso enti militari, per la bonifica delle Scille nella Somalia Italiana.

La forma di sussidio pecuniario che si può chiamare *permanente* è assai comune e si ha frequentemente per quegli enti, istituti, opere nazionali che possono comprendersi nella categoria degli enti pubblici parastatali (7); ma questa forma si ha anche per gli enti pubblici veri e propri. Godono, ad esempio, di un contributo corrisposto annualmente dallo Stato, in misura variabile per ogni ente, l'Istituto nazionale Fascista di Cultura, l'Istituto nazionale per le esportazioni, l'Ente nazionale serico, l'Ente nazionale per le piccole industrie, l'Opera nazionale maternità e infanzia etc.... il Governato di Roma (8).

(7) Sulla natura pubblica degli enti così detti parastatali la dottrina è ormai concorde. Ma il problema che li riguarda ha ora assunto un altro aspetto: quello diretto ad accertare se in base a caratteri particolari essi possono costituire una categoria speciale di enti pubblici. In questo senso vedi da ultimo GIROLA, *Enti parastatali*, in Studi Urbinati, 1930. L'A., attraverso la disamina dei provvedimenti legislativi che riguardauo gli enti parastatali ed un opportuno raffronto con gli altri enti pubblici, ha concluso differenziando gli enti parastatali in base al criterio della vigilanza che su di essi lo Stato esercita e che assume nei loro riguardi "un contenuto particolare e si estende oltre alla legittimità anche al merito". Del resto, per il GIROLA, il controllo è il criterio decisivo per distinguere un ente pubblico da un ente privato. V. *Sui caratteri distintivi delle persone giuridiche pubbliche*, cit. Contra nel senso che l'espressione "ente parastatale", abbia un valore soltanto di nomenclatura: RANELLETTI, *Ordinamento della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1929, pag. 329; ROMANO, *Corso di Diritto costituzionale*, Padova, 1926, pag. 58; VITTA, *Le persone giuridiche pubbliche in Italia e in Francia*, cit. pag. 12; FORTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 1925, pag. 10. Una soluzione intermedia ha invece adottato il MAURO, *Sul concetto di enti parastatali* in *Riv. di dir. pubblico*, 1928, I, pag. 206.

(8) Cfr. Per questa speciale forma di contribuzione e per gli enti ricordati nel testo la L. 10 dicembre 1925, n. 2227 che istituisce l'Opera Maternità e Infanzia alla quale lo Stato garantisce un contributo annuo di L. 8.000.000; il R. D. L. 18 aprile 1926, n. 800 concernente la costituzione dell'Istituto Nazionale dell'Esportazione cui viene accordato un contributo annuo di L. 4.000.000; il recentissimo R. D. L. 3 luglio 1930, n. 989 che, approvando il nuovo statuto organico dell'Istituto Nazionale Fascista di Cultura, ha pure stabilito l'ammontare del contributo concesso annualmente dallo Stato a tale ente; la L. 13 dicembre 1928, n. 3107, che, nuovamente regolando la costituzione dell'Ente nazionale serico ha mantenuto come fonte di entrata patrimoniale un contributo annuo concesso dallo Stato di L. 750.000. Ma sussidi pecuniari annuali godono anche altri enti oltre quelli richiamati nel testo: ricordiamo l'Ente nazionale per le piccole industrie (L. 13 agosto 1926, n. 1490); L'ente nazionale per le industrie turistiche cui lo Stato conferisce un sussidio annuale associandosi alle categorie sindacali interessate al funzionamento

Questa è la figura più importante delle contribuzioni pecuniarie concesse dallo Stato a persone giuridiche e che meglio si attaglia alla distinzione posta dal Ranelletti il quale, come già si è detto, distingue i contributi pecuniarî concessi alle persone giuridiche in contributi a titolo di assistenza e a titolo di mezzo a scopo. Infatti la continuità della corresponsione ben si può considerare come un segno dal quale dedurre l'interessamento continuo dello Stato al funzionamento di una persona giuridica e ciò appunto per lo scopo a cui è diretta, manifestando pertanto che il fine che la persona giuridica beneficata persegue è pubblico in senso proprio.

Si potrebbe dunque concludere che quando un contributo pecuniario viene concesso a una persona giuridica in modo continuo e permanente, tale persona giuridica è pubblica. E l'esame del diritto positivo sembrerebbe consentire a una tale conclusione: non si trova infatti un ente, che per definizione possa dirsi privato, che venga sussidiato dallo Stato in tal modo.

Ma altre forme di contribuzioni pecuniarie lo Stato concede che hanno, si noti, *il medesimo effetto diretto nel patrimonio di una persona giuridica* e che non differiscono che per il modo con cui vengono conferite.

È facile, ad esempio, osservare che se si accetta il criterio del fine pubblico per distinguere un ente privato dal pubblico, e di conseguenza il contributo pecuniario come elemento estrinseco del fine pubblico, si può dire ugualmente che lo Stato fornisce i mezzi a una persona giuridica, tanto concedendo annualmente un sussidio pecuniario, quanto erogando a suo favore, o all'atto della costituzione o in seguito, una determinata somma. Se si vuole infatti considerare il contributo pecuniario come elemento estrinseco del fine pubblico e distinguerlo da quel contributo che - si dice - viene concesso solo a titolo di assistenza, se, in altri termini, si vuol aver riguardo allo

dell'ente (R. D. L. 31 gennaio 1939, n. 187); la Reale Accademia d'Italia (R. D. L. 7 gennaio 1926, n. 87) ecc. Ben due contributi annui sono poi stabiliti dal R. D. L. 28 ottobre 1925, n. 1449 a favore del Governatorato di Roma: l'uno a carico del bilancio del Ministero dell'Interno, per spese di rappresentanza e per esecuzione di opere pubbliche, intese ad assicurare l'incremento edilizio, l'attivazione del piano regolatore, la sistemazione della viabilità ecc. l'altro, a carico del bilancio del Ministero dell'Economia Nazionale per l'organizzazione e per l'incremento dei pubblici servizi nell'agro Romano.

scopo che si prefigge lo Stato nel concedere il contributo, non si può pretendere di distinguerlo a secondo che il contributo viene concesso in modo continuo o in modo saltuario perchè, mentre non è lecito dire che possono concedersi mezzi a titolo di assistenza quando il contributo viene conferito in modo continuo, non si può ugualmente sostenere che il contributo acquista carattere di mezzo a fine quando viene attribuito dallo Stato ad intervalli parziali o in una sola volta (9).

E poi, a mio avviso, l'assegnazione pecuniaria va fondamentalemente considerata nei suoi effetti e nelle ripercussioni positive o negative, dirette o indirette che subiscono rispettivamente il patrimonio dell'ente Stato e quello della persona giuridica beneficiata.

Tali osservazioni consentono di esaminare altre figure di contribuzioni pecuniarie da parte dello Stato e una persona giuridica; fra queste: *l'assegnazione straordinaria e il contributo di fondazione.*

(9) Forse potrebbe obiettarsi che il contributo concesso in maniera permanente presenta una garanzia tale all'ente beneficiato cui il contributo concesso una volta tanto sfugge, onde la sicurezza della assegnazione pecuniaria, erogata nella prima forma, escluderebbe il carattere di assistenza come scopo della concessione statutale. Notiamo però che il nuovo elemento della garanzia della prestazione statutale viene in parte neutralizzata dalla frequente disposizione contenuta nei provvedimenti legislativi riferententesi ad enti privati in cui si *prevede* l'interessamento dello Stato o di altri enti pubblici con successive contribuzioni. V. ad es. il R. D. L. 9 dicembre 1929, n. 2188 che contiene modificazioni allo Statuto della Fiera Campionaria internazionale di Padova e che riproduce le analoghe disposizioni contenute nel R. D. 27 ottobre 1127, n. 2118 col quale si istituisce l'ente autonomo, denominato Fiera Campionaria di Tripoli, ente senza dubbio privato. In ambedue i decreti ricordati è detto che agli enti promotori possano in ogni tempo aggiungersi a piena parità di diritti e col titolo di fondatori, in qualsiasi momento, qualunque ente morale pubblico, colla partecipazione di una somma pagabile anche in rate annuali. Sono previste pure le partecipazioni di enti morali pubblici sotto il titolo di enti aderenti per una somma naturalmente inferiore alla prima. Lo Stato infatti non ha deluso l'aspettativa ed ha concesso contribuzioni straordinarie a tali enti. Ma a prescindere da ciò non è detto che la contribuzione straordinaria debba, per contrapporsi alla contribuzione permanente, limitarsi alla durata di un anno. V. ad esempio il R. D. L. 20 giugno 1930, n. 954 col quale il Ministero per le corporazioni di concerto con quello delle Finanze è autorizzato a concedere alla S. A. Compagnia Chimico-Mineraria del Sulcis, con sede in Milano, la somma di L. 500.000 annue per la durata di anni 20, allo scopo di contribuire nelle spese per la installazione in Sardegna da parte della Società anzidetta di un impianto di distillazione di lignite.

La prima si concreta nella concessione di una data somma di danaro e favore di una persona giuridica in un momento qualsiasi della sua attività; la seconda differisce dalla prima per il solo fatto che viene conferita all'atto di costituzione dell'ente stesso: nondimeno il momento in cui il sussidio pecuniario viene concesso acquista un valore non trascurabile per chi, seguendo il Ranelletti, vuole distinguere il contributo pecuniario avendo riguardo allo scopo. A me sembra logico considerare il contributo di fondazione come un presumibile intervento statuale diretto al finanziamento di una persona giuridica per agevolare il fine ch'essa persegue (contributo a titolo di mezzo o fine), mentre l'assegnazione straordinaria, per essere conferita in un momento successivo alla creazione dell'ente, si può ritenere attribuita solo a titolo d'assistenza.

E invero, secondo quanto generalmente ammette la dottrina, se la creazione come unità di fatto di un ente da parte dello Stato è sufficiente per attribuirgli la natura pubblica, non vi è motivo di giungere a diversa conclusione quando lo Stato interviene a costituire il patrimonio di una persona giuridica, sia pure in cooperazione con altre persone sia fisiche che giuridiche.

La distinzione del Ranelletti troverebbe qui applicazione nel senso che il contributo di fondazione dovrebbe riferirsi soltanto agli enti pubblici e l'assegnazione straordinaria agli enti privati; ma invece avviene il contrario.

Benchè, sostanzialmente e riguardo agli effetti che producono, le due forme di contribuzione pecuniaria possano considerarsi come una sola, tuttavia con assai minor frequenza il contributo pecuniario di fondazione viene concesso ad enti pubblici rispetto alla contribuzione straordinaria.

E per limitarmi ora al contributo di fondazione dirò subito che, in questa forma, vengono soprattutto sussidiati gli enti pubblici parastatali; infatti molti di questi enti che pure godono di contributo permanente conferito ogni anno, usufruirono all'atto della loro fondazione di contributi particolari e straordinari. Fra questi: l'Ente nazionale serico; l'Ente "Vasca Nazionale", per esperienza di architettura navale, l'Opera nazionale maternità ed infanzia etc. (10); con

(10) Per il contributo di fondazione concesso in aggiunta al sussidio annuo, vedi, per gli enti pubblici, le leggi e i regi decreti già citati in nota n. 8. Ad

questa medesima forma però si trovano sussidiati enti che sono sicuramente enti privati.

Se infatti è da escludere che il fine di lucro possa costituire lo scopo fondamentale ed immediato di un ente pubblico, sicuramente private sono le società anonime e tali rimangono, appunto perchè tendono immediatamente a un fine di lucro, anche se esercitano un pubblico servizio (11).

Ora in qualità di azionista lo Stato ha cooperato largamente alla formazione del capitale di alcune importanti Società Anonime che, pur presentando, per lo scopo che si propongono, un carattere, se si vuole, spiccatamente nazionale, non possono però ritenersi enti pubblici, e neppure enti privati concessionari di un pubblico servizio. Fra essi: l'Azienda anonima italiana tabacchi (12). La Società anonima nazionale Cogne (13) la Società an. azienda italiana pe-

essi si può aggiungere il R. D. L. 23 giugno 1927, n. 1429 che istituisce in Roma un ente denominato "Vasca Nazionale per le esperienze di architettura navale...". Eretto in persona giuridica e sottoposto alla vigilanza del Ministero delle comunicazioni l'ente medesimo provvede alle esperienze che possono eseguirsi a mezzo di navi o dei loro organi propulsivi, e a tutte quelle che direttamente si riallacciano all'architettura navale. Oltre un assegno annuo di vario ammontare che è corrisposto dall'Unione Costruttori Navali, ai contributi dei Ministeri della Marina e delle Comunicazioni. L'ente usufruisce di un particolare contributo di fondazione destinato alle spese d'impianto e che recentemente è stato aumentato dal R. D. L. 30 giugno 1930, n. 975.

(11) Le persone giuridiche pubbliche e in particolare lo Stato non possono invece esercitare atti obbiettivi di commercio e quindi atti con scopo di lucro se non come mezzi a un fine pubblico. Vedi però l'art. 7 del Cod. Comm. Cfr. per la incompatibilità fra fine di lucro ed ente pubblico quanto osserva il VITTA, *Le persone giur. etc.*, cit. pag. 17.

(12) L'Azienda italiana tabacchi è stata costituita in società anonima col R. D. L. 6 gennaio 1927, n. 13 ed è ben distinta dall'amministrazione autonoma dei monopoli di stato. Alla formazione del capitale azionario l'amministrazione dello Stato ha contribuito per circa due terzi (L. 30.000.000), il Banco di Napoli e di Sicilia per circa un sesto ognuno. Essa non viene sottoposta a nessuna forma di vigilanza e il controllo sulla gestione patrimoniale è esercitato da un collegio sindacale.

(13) Per la società anonima nazionale Cogne, v. soprattutto il R. D. L. 30 dicembre 1929, n. 2276 col quale lo Stato, principale azionista, ne ha sistemati i rapporti di credito. Lo Stato che infatti aveva all'atto della fondazione e successivamente (vedi R. D. L. 24 maggio 1925, n. 730) acquistato buona parte delle azioni della Società, in seguito aveva concesso un mutuo per l'ammontare di L. 55.000.000. Col R. D. L. citato, ritenuta la urgente necessità di agevolare i rapporti della Soc.

troli (14) la Società anonima fertilizzanti naturali Italia (15) la Società Aerea mediterranea (16).

an. nazionale Cogne il Ministro delle Finanze è stato autorizzato a partecipare all'aumento di capitale della Soc. An. mediante rapporto azionario del mutuo anteriormente concesso, nonchè a consentire la garanzia statale per un prestito obbligazionario dell'importo massimo di L. 175.000.000 da emettersi dalla Soc. An. Cogne. Parte dell'azioni è in possesso di privati. La Soc. è amministrata da un Consiglio nominato su designazione dei Ministeri dell'Economia Nazionale e delle Finanze e su designazione degli stessi Ministeri è nominato un collegio sindacale con funzioni di revisione sulla gestione patrimoniale.

(14) La soc. an. azienda generale petroli Italia, fu costituita col R. D. L. 3 aprile 1926, n. 556. L'amministrazione dello Stato è stata autorizzata a contribuire per l'importo di L. 30.000.000 alla formazione del capitale azionario così come l'Istituto nazionale delle assicurazioni e la Cassa nazionale per le assicurazioni Sociali hanno contribuito rispettivamente per L. 20.000.000. L'amministrazione dello Stato è stata ugualmente autorizzata a partecipare agli eventuali aumenti dal capitale anche mediante apporti di mobili ed immobili. Lo stesso regio decreto stabilisce poi che alla costituenda Soc. An. potrà essere affidato l'incarico di eseguire ricerche petrolifere in Italia e Colonia in base a programmi quinquennali da approvarsi dai Ministri per l'Economia Nazionale e per le Finanze.

(15) La Soc. an. fertilizzanti naturali d'Italia è stata costituita col R. D. L. 5 agosto 1927, n. 1419 ed ha per fine le operazioni finanziarie, industriali e commerciali relative ai fertilizzanti, agli anticrittogami, ed in genere alle materie prime necessarie all'agricoltura. Il Regio decreto citato rende esecutoria la convenzione stipulata in data 30 giugno 1927 presso il Ministero delle Finanze e per la quale era previsto l'intervento dello Stato nella costituzione della Soc. mediante la sottoscrizione di un capitale azionario per 30.000.000. Alla Soc. hanno poi partecipato la Banca Nazionale per il Credito e la cooperazione e la Federazione dei Consorzi Agrari. Essa viene amministrata da un Consiglio e controllata da un Collegio Sindacale.

(16) Cfr. Il R. D. L. 6 maggio 1928, n. 1319 col quale il Ministero della Aeronautica è stato autorizzato a partecipare con un capitale di L. 7.200.000 alla costituzione di una Soc. An. da denominarsi Società Aerea Mediterranea che ha per fine l'esercizio di linee aeree (trasporto di passeggeri, merci e servizio postale). Essa viene amministrata da un Consiglio ed è assistita da un Collegio sindacale. Tanto i membri del Consiglio quanto i sindaci sono nominati dal Governo,

Contributi di fondazione lo Stato ha concesso anche ad altri enti oltre quelli ricordati nel testo: furono pure sovvenzionati direttamente all'atto di costituzione la Banca Nazionale del Lavoro, il Consorzio Nazionale Credito agrario di miglioramento, la Sezione di Credito agrario del Banco di Sicilia, la sezione del Credito agrario del Banco di Napoli e fra le soc. an. la Società anonima raffineria oli minerali di Fiume. Vedi soprattutto per le contribuzioni pecuniarie concesse a società anonime dallo Stato in veste di azionista ma anche ad altri enti morali quanto osserva il ROSBOCH in *Lo Stato*, 1930, n. 3. *L'azionariato di Stato*

Se poi si estende l'indagine non solo allo Stato, ma anche ad altre persone giuridiche pubbliche (ad esempio il Comune e la Provincia che pure possono essere fra gli enti fondatori) non mancano esempi di enti il cui patrimonio è formato da assegnazioni pecuniarie di quelle persone giuridiche pubbliche. Fra essi ricordiamo l'Ente " Fiera Campionaria internazionale di Padova „ (17). L'Ente Fiera Campionaria di Tripoli (18). E questi enti si devono ritenere privati (19).

Passando ora all'altra forma di contribuzione pecuniaria che si è qualificata come " assegnazione straordinaria „ contrapponendola al contributo pecuniario di fondazione, già si è precedentemente osservato che essa viene conferita con minor frequenza dallo Stato ad enti sicuramente privati. Ciò soprattutto perchè non mi pare si

nella economia fascista. L'A. esamina l'intervento dello Stato alla luce dei principi sanciti dalla Carta del Lavoro e qualifica soc. parastatali quelle in cui lo Stato interviene mediante apporti pecuniari, e lascia credere, senza però esaminarne la natura, che tali società rimangano private. Ma il loro riavvicinamento agli enti parastatali non sembra opportuno, essendo ormai pacifica in dottrina l'opinione che gli enti parastatali sono enti pubblici. V. sopra nota 7.

(17) Cfr. Il R. D. L. 9 dicembre 1929, n. 2188 che ha modificato il nuovo Statuto dell'ente autonomo Fiera Campionaria di Padova. Qui interessa soprattutto rilevarne la formazione del patrimonio che è dovuta ai contributi degli enti fondatori; Comune di Padova, amministrazione provinciale di Padova, Cassa di risparmio della Provincia di Padova ecc.

Può partecipare all'ente autonomo qualunque ente pubblico e morale che conferisca al patrimonio una somma non minore di L. 250.000.

L'ente non è sottoposto ad alcuna forma di vigilanza ministeriale, soltanto il Presidente è nominato con decreto reale. Il controllo nella gestione amministrativa è delegato ad un collegio di vigilanza che è formato di due rappresentanti del Comune e da un rappresentante per ciascuno degli enti fondatori.

(18) L'ente autonomo denominato Fiera Campionaria di Tripoli fu istituito con R. D. 27 ottobre 1927, N. 2018. A costituire l'ente autonomo quali enti promotori furono il Municipio di Tripoli il Consorzio Agrario di Tripoli, la Camera di Commercio di Tripoli ecc. Qualsiasi ente pubblico può essere fondatore quando apporti a un capitale non inferiore a L. 200.000. L'ente è amministrato da un consiglio generale i cui membri sono designati dal Governo per le Colonie e dal Ministero delle Colonie.

(19) V. per l'ente autonomo Fiera Campionaria di Tripoli, (e conseguentemente per l'ente Autonomo Fiera campionaria internazionale di Padova) la ricordata sentenza del Consiglio di Stato, 4 aprile 1930 in *Foro it.*, 1930, III, 119, che la natura pubblica.

possano comprendere in quella figura tutti i contributi che lo Stato concede a Società Cooperative, e Consorzi privati i quali si propongono, ad esempio, la costruzione di case popolari od opere di bonifica (20). Infatti io credo che tali attività, che lo Stato esercita di solito per mezzo di enti certamente pubblici, non possono qualificarsi come private bensì come attività pubbliche che lo Stato esercita e promuove in concorso coi privati. Si rientra perciò nel caso sopra ricordato (vedi n. 2) del contributo pecuniario diretto alla agevolazione del pubblico servizio non della finalità che la persona giuridica si prefigge; del che è buona prova la serie di obblighi giuridici che gli enti beneficiati si assumono verso lo Stato, proprio in forza del sussidio ricevuto.

Tuttavia non mancano esempi di enti privati sussidiati con assegnazioni straordinarie: ricordiamo: l'Ente autonomo fiera campionaria internazionale di Padova (21); la Soc. an. compagnia chimico-mineraria del Sulcis (22); la Reale società geografica Italiana (23); Azienda magazzini gen. di Trieste, Azienda magazzini gen. di Fiume (24).

Ma lo Stato avvantaggia il patrimonio di una persona giuridica anche in altri modi; mutui di favore, pagamento degli interessi nei

(20) Frequentissimi sono in questo campo gli aiuti finanziari dello Stato. Per le disposizioni più generali V. il R. D. L. 30 novembre 1919, n. 2318 che riunisce un testo unico le leggi per le Case popolari ed industria edilizia e il testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi pubblicati con R. D. 30 dicembre 1923, n. 3257.

Numerosissime sono poi le contribuzioni pecuniarie straordinarie concesse, per i motivi più vari, dallo Stato agli enti pubblici e in special modo a Comuni e Provincie: contributi scolastici, integrazioni al bilancio, assegni per opere pubbliche, per lavori pubb., per necessità di organizzare servizi, per mutui di disoccupazione etc.

(21) L'assegnazione straordinaria a favore dell'ente autonomo Fiera Campionaria di Padova fu stabilito dal R. D. L. 9 novembre 1925 n. 2032 per provvedere all'ampiamiento degli impianti dell'ente stesso. Il contributo è concesso per la durata di anni venti ed è in relazione all'amministrazione del demanio ad estinzione del proprio debito. Con R. D. L. 20 gennaio 1927, n. 56 lo Stato ha concesso però un'assegnazione straordinaria anche alla Fiera Campionaria di Tripoli.

(22) V. il R. D. L. 20 giugno 1930 n. 954 già citato in nota n. 10.

(23) V. il R. D. L. 6 gennaio 1927 n. 23 per il quale, ritenuta la necessità urgente ed assoluta di far luogo ad una assegnazione straordinaria alla Reale Soc. Geografica Italiana, viene concesso alla società stessa un contributo di 100.000 per le spese occorrenti alla sistemazione di una società nella villa Celimontana in Roma.

(24) Cfr. I. R. D. L. 3 settembre 1925, n. 1789 e R. D. L. 29 settembre 1927, n. 2716, coi quali si sostituiscono rispettivamente, l'azienda dei magazzini generali di Trieste e l'azienda dei magazzini generali del porto di Fiume.

mutui contratti, devoluzione all'ente giuridico del ricavato di una tassa; tutte forme di contribuzioni pecuniarie queste che mi limiterò ed enumerare perchè esse hanno in pratica un'applicazione meno frequente. Tuttavia anche qui non si trovano, per il lato che interessa, differenze specifiche fra gli enti pubblici e i privati. Si possono ricordare fra gli enti privati: la Società anonima nazionale Cogne (25) la Società anonima per le imprese elettriche Pietrafitta, le Società per le forze elettriche della Sila, meridionale di elettricità, generale elettrica della Sicilia (26); l'Ente autonomo

La lunga enumerazione dei compiti cui gli enti sono destinati e comprendenti la custodia delle merci, la mediazione nei pagamenti ed incassi, l'esercizio commerciale degli impianti portuali ecc. esclude che essi possono comprendersi fra gli enti pubblici. Del resto essi non vengono sottoposti a vigilanza o a tutela governativa. Il capitale dell'esercizio è sottoscritto e versato da diversi enti pubblici e lo Stato per cinque esercizi finanziari contribuisce con un sussidio di L. 5.000.000 e L. 1.000.000 rispettivamente per il primo e per il secondo degli enti menzionati. Non si esclude però che dopo il quinto anno il contributo statale cessi anzi esso potrà venire conservato con un ovvia riduzione. Infatti all'azienda dei magazzini generali di Trieste è stato concesso con R. D. 18 luglio 1930, n. 990 un'assegnazione straordinaria di L. 200.000.

(25) V. Il R. D. L. 30 dicembre 1929, n. 2276 ricordato in nota n. 13.

(26) V. il R. D. L. 12 maggio 1927 n. 876 col quale l'Istituto Nazionale delle assicurazioni è stato autorizzato a concedere un mutuo di 8.000.000 ammortizzabile in otto anni alla Soc. An. per imprese elettriche e minerarie denominata Pietrafitta con sede in Firenze, e la lunga serie di convenzioni approvate rispettivamente con regi decreti colle Società per le Forze idrauliche della Sila, meridionale di elettricità e generale elettrica della Sicilia ad esse lo Stato ha concesso un primo mutuo di L. 65.000.000, un successivo di L. 95.000.000 per la costruzione d'impianti idroelettrici e delle relative linee di trasmissione nel mezzogiorno d'Italia e nella Sicilia a completamente del mutuo complessivo di L. 160.000.000 di cui alla legge 20 agosto 1921, n. 1177 che reca provvedimenti a favore della disoccupazione. In proposito confronta anche il R. D. L. 8 luglio 1929, n. 1223 che autorizza la Cassa di Risparmio delle provincie Lombarde a concedere mutui fino alla concorrenza di L. 10.000.000 a favore dell'ente autonomo della Scala di Milano colla Fideiussione del Comune di Milano; il R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 2275 col quale si concede un mutuo con sussidiaria garanzia statale all'ente autonomo Adige Garda; il R. D. L. 27 settembre 1923, n. 2148 col quale si concede un mutuo alle ditte: Cantiere navale triestino, Filatoio meccanico di Aidussina, Cottonificio triestino Adria; il R. D. L. 20 novembre 1930, n. 1558, per la concessione di un mutuo alla Soc. An. "Silurificio Whitehead", di Fiume; il R. D. L. 6 novembre 1930, n. 1653, con cui si concede un nuovo finanziamento di L. 20.000.000 alla Soc. "Migiurtina", ecc. Per le numerosissime concessioni di mutui a cooperative edi-

Politeama teatrale Fiorentino, (27).

Un più attento esame merita invece la categoria delle così dette agevolazioni fiscali. Già si è osservato come esse debbano considerarsi insieme alle contribuzioni pecuniarie e ciò per la ragione che l'effetto prodotto dalla agevolazione fiscale sul patrimonio della persona giuridica beneficata è analogo alle contribuzioni vere e proprie onde anche qui si potrebbero ripetere le osservazioni fatte considerando le altre figure di contribuzioni pecuniarie.

Tuttavia, benchè le agevolazioni fiscali siano talora concesse anche ad enti privati, alcune differenze possono riscontrarsi secondo che le agevolazioni stesse vengano attribuite ad enti pubblici o ad enti privati. Si tratta di quei caratteri che chiamerò la *specificazione* e la *continuità* della agevolazione fiscale. Le esenzioni tributarie o le agevolazioni che vengono concesse agli enti pubblici riguardano in genere la totalità degli atti che da essi possano venire compiuti

lizie e consorzi di bonifica vedi per tutti le disposizioni generali già citate in n. 20. I mutui vengono generalmente conferiti con una convenzione che, a prescindere dalle condizioni particolari di ciascun ente, non differisce a seconda che è stipulata fra lo Stato ed enti pubblici o enti privati. Frequente è pure la sussidiaria garanzia statale, più raro invece il pagamento parziale degli interessi.

(27) La contribuzione pecuniaria che si concreta nella attribuzione a un ente giuridico del ricavato di una determinata tassa o direttamente nella sua esazione per parte dell'ente stesso viene concessa assai più raramente ma non presenta sostanziali differenze, sia essa conferita a enti pubblici o a enti privati. Per i primi cfr. la L. 10 dicembre 1925, n. 2277 all'art. 7 in quanto attiene all'obbligo del versamento del quarto del provento della tassa comunale di soggiorno a favore dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità ed Infanzia nonchè la legge sui diritti erariali sugli spettacoli, pubblicata con R. D. 30 dicembre 1923, n. 3776, che al titolo IV stabilisce una particolare compartecipazione dei comuni sugli stessi diritti erariali in base a una percentuale variabile (art. 37 e segg.); per i secondi il recente R. D. L. 18 luglio 1930, n. 1163 per il quale si è devoluto a favore dell'ente autonomo del Politeama Fiorentino il ricordato diritto erariale sugli spettacoli pubblici e il diritto demaniale. Quest'ultimo deriva dal R. D. L. 7 novembre 1925, n. 1050 (disposizioni sul diritto d'autore) nel quale all'art. 34 si stabilisce che "per ogni rappresentazione od esecuzione di un'opera adatta a pubblico spettacolo o di un'opera musicale deve essere corrisposto allo Stato il 5 % degli incassi lordi, corrispondenti alla parte che l'opera occupa nella rappresentazione od esecuzione complessiva ... Devoluzione analoga a quella sopra ricordata è stata fatta all'ente autonomo Teatro della Scala di Milano con R. D. L. 14 novembre 1929, n. 2096. Anzi a quest'ultimo ente è stato attribuito un particolare diritto addizionale in aggiunta al diritto erariale (V. art. 31 della legge citata sui diritti erariali). Ciò ha fatto dubitare della natura privata dell'ente come

e che potrebbero essere soggetti a tassazione: il che si esprime di solito con la formula seguente: “agli effetti di qualsiasi imposta, tassa, diritto statutale delle leggi generali e speciali dello Stato l'ente giuridico viene parificato all'amministrazione dello Stato „.

In questo senso godono, infatti, esenzioni tributarie l'Opera nazionale Balilla, l'Opera nazionale Dopolavoro, l'Opera nazionale maternità e Infanzia (28). Ma anche nelle agevolazioni fiscali concesse ad enti pubblici vi possono essere gradazioni di intensità in modo cioè che esse vengano limitate ad una determinata tassa o imposta. Così è, per fare degli esempi, della Croce Rossa Italiana, dell'Ordine Mauriziano, dell'Ente nazionale industrie turistiche (29). Tuttavia per queste concessioni non esistono limiti nel tempo e questa sembrerebbe una delle caratteristiche delle agevolazioni fiscali concesse ad enti pubblici. E non la sola come si è osservato. Invero l'agevolazione fiscale concessa agli enti privati non soltanto appare limitata nel tempo ma anche specificata ad una sola delle attività — sia pure la principale — esercitata dalla persona giuridica beneficiata. L'agevolazione fiscale cioè non investe la totalità degli atti passibili di una tassazione che possono venire compiuti da una persona giuridica privata, ma si restringe di preferenza a quelli che si riallacciano in maniera diretta col fine stesso della persona giuridica.

abbiamo già rilevato in nota n. 4. Ogni dubbio però sfugge solo che si pensi come tale diritto addizionale, anche attribuito eccezionalmente per il solo teatro della Scala, può intendersi come una forma particolare di contribuzione pecuniaria. Per essa dunque valgono le osservazioni di cui in testo.

(28) Cfr. per i due primi enti il R. D. L. 10 agosto 1927, n. 1559 ove, agli effetti di qualsiasi imposta tassa o diritto stabiliti in genere dalle Leggi naturali e speciali, l'Opera Nazionale Dopolavoro e l'Opera Nazionale Balilla ed i loro rispettivi organi provinciali e comunali sono parificati alle amministrazioni dello Stato. Analoghe disposizioni sono contenute nella legge 23 giugno 1927 n. 1168 a favore dell'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia. V. anche il R. D. L. 7 gennaio 1926, n. 87 convertito in L. 25 marzo 1926, n. 496 che istituisce la Reale Accademia d'Italia e la dichiara esente da ogni imposta e tassa per i beni che possiede, le rendite che percepisce, gli atti che compie.

(29) V. il R. D. L. 6 maggio 1926, n. 870 sui relativi atti di alcuni istituti parastatali e di altri enti pubblici. In primo luogo si stabilisce che gli atti e i contratti stipulati dall'Istituto nazionale delle assicurazioni per impiegare i propri fondi sono soggetti al trattamento tributario stabilito per gli atti stipulati dallo Stato e tali disposizioni vengono estese alla Cassa Nazionale per le assicurazioni sociali e alla Cassa nazionale per gli infortuni sul lavoro. Per l'art. 2 di detto decreto gli atti e contratti stipulati dalla Croce Rossa Italiana e dall'Ordine mauriziano

A ciò alludevo più sopra colla parola “specificazione”; e questa costituendo una peculiarità delle agevolazioni fiscali concesse ad enti privati, potrebbe acquistare valore di carattere negativo per le agevolazioni fiscali concesse ad enti pubblici. È facile dedurre i caratteri differenziali già menzionati dal nostro diritto positivo: occorre richiamare soltanto le frequenti agevolazioni fiscali concesse a società commerciali e altre importanti esenzioni o riduzioni fiscali concesse in genere ad aziende, enti, società che soddisfano ai bisogni di un dato ramo dell'industria nazionale (costruzioni navali, automobili, ect.) (30).

sono soggetti al trattamento tributario stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. I lasciti e le donazioni a loro favore sono esenti da ogni specie di tasse sugli affari. All'ente nazionale per le Industrie turistiche viene invece concessa un'altra facilitazione tributaria sottoponendo a tassa fissa di registro e ipotecaria l'atto di acquisto immobiliare per la sede centrale dell'ente. Vedi ancora per una parziale esenzione fiscale il R. D. L. 9 luglio 1926, n. 1215 per il quale, a datare dal 1925 l'applicazione dell'imposta di R. M. in confronto dell'Istituto nazionale per i cambi coll'estero sarà limitata alla quota parte dell'utile annualmente distribuito. Analoghi provvedimenti sono quelli concessi al Consorzio sovvenzioni su valori industriali contenuti nello stesso decreto.

(30) Cfr. Specialmente il R. D. L. 26 febbraio 1928, n. 332 che, per la durata di due anni, ha concesso alle ditte fabbricanti di automobili l'importazione in franchigia di dazio doganale e tassa di vendita, della benzina e del petrolio e degli olii minerali greggi destinati a consumo; la L. 19 febbraio 1928, n. 258 per la quale le aziende che abbiano per loro unico fine il commercio di esportazione dei tabacchi indigeni greggi sono dichiarate esenti per cinque anni, a datare dalla loro costituzione dell'imposta di R. M. sul reddito derivante da tale commercio; il R. D. L. 16 maggio 1926, n. 865 che concede di importare in franchigia dai dazi doganali i materiali metallici necessari alle costruzioni navali; il R. D. L. 23 ottobre 1927, n. 2323 che alle società esclusivamente assuntrici di linee aeree commerciali concede, per la durata di anni 10, l'esenzione dei dazi doganali, dazi di consumo e diritto di vendita sui carburanti lubrificanti, destinati esclusivamente al funzionamento di aereomobili impiegati per l'esercizio di tali linee, inoltre la riduzione al quarto della misura normale della tassa di negoziazione, tanto sulle azioni, quanto sulle obbligazioni di dette società, così come l'esenzione dalle tasse di bollo e diritti di segreteria nelle convenzioni relative all'esercizio delle linee aeree e per tutti gli atti inerenti e conseguenti ad esse. Vedi ancora per disposizioni più generali il R. D. L. 25 ottobre 1925, n. 182 con cui è stata decretata l'esenzione dall'imposta di R. M. del sopraprezzo realizzato dalle società commerciali con le emissioni di nuove azioni sociali; il R. D. L. 1950, n. 37 che stabilisce provvedimenti a favore delle fusioni delle società commerciali ecc.

Per concessioni particolari vedi in ispecial modo: il R. D. L. 29 settembre 1927 n. 2716 che istituisce l'azienda autonoma per l'esercizio dei magazzini generali del

Senza ricordare le altre frequentissime agevolazioni concesse ad enti privati, (cooperative, consorzi) che si dirigono, come già dissi ad attività pubbliche (bonifiche, costruzioni di case popolari) e che perciò vanno escluse dalla nostra ricerca.

Ma qui occorrono alcune osservazioni che, mi sembra, siano sufficienti a dimostrare come tali differenze non siano costanti e quindi ad escludere che le agevolazioni fiscali concesse ad enti pubblici si possano distinguere da quelle concesse ad enti privati. A prescindere che anche la esenzione fiscale diretta a una persona giuridica pubblica può essere limitata ad una tassa od imposta, ai caratteri della continuità e della specificazione si oppone una importante eccezione che si desume dalla legge 14 giugno 1928, n. 1310, sui provvedimenti a favore delle associazioni enti ed istituti promossi dal Partito Nazionale Fascista. La legge citata, infatti, dopo aver dichiarato che a tali enti, qual che ne sia lo scopo (costruzione o gestione di immobili adibiti a sedi di associazioni fasciste, scopi culturali, assistenziali, di propaganda, di assistenza), può essere riconosciuta la personalità giuridica con decreto del primo Ministro Capo del Governo e dei Ministri per l'interno e per le Finanze, sentito il parere del Segretario Generale del P. N. F., avverte poi che "gli atti, contratti stipulati da detti enti, associazioni istituti riconosciuti a norma dell'articolo precedente (art. 1) sono soggetti al trattamento stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. I lasciti le donazioni a loro favore sono esenti da ogni specie di tassa sugli affari. (Art. 2), „

Ora pur volendo considerare il P. N. F. come una persona giuridica pubblica (il che è assai dubbio) (31) non crediamo che un ente, soltanto perchè fondato o promosso dal P. N. F., possa dirsi

porto di Fiume cui fu concessa l'esenzione della imposta di R. M. per i contributi conferiti dallo Stato e per le quote del capitale sottoscritto; il R. D. L. 24 dicembre 1925, n. 2476 che concede una notevole riduzione tributaria nella tassa di registro alla Soc. "la Transalpina", con sede in Roma ecc.

(31) Il Partito nazionale fascista è stato infatti variamente qualificato: associazione politica di fatto, persona giuridica privata, persona giuridica pubblica. Cfr. LIUZZI, *Il Partito nazionale fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma, 1930. GIROLA, *Il Partito nazionale fascista*, in *Studi Urbinati*, 1930. SALEMI, *Il Partito nazionale fascista* estratto dal *Diritto del Lavoro*, 1930 e recentissimamente il RANELLETTI, in *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Milano, 1930, pag. 212, in nota, che propende per la prima opinione.

pubblico, come pubblico invece può qualificarsi un ente creato dallo Stato. Da ciò deriva che lo Stato, per mezzo della legge citata, concede anche ad enti privati, (tali ritengo quelli fondati o promossi soltanto dal P. N. F.) agevolazioni fiscali con caratteri di continuità, senza specificazioni o limitazioni. Ma vi è di più. Vi sono altri enti, e sicuramente privati, che, in deroga ai ricordati caratteri, godono di agevolazioni fiscali senza limitazione nel tempo o specificazioni. Per la menzionata Soc. An. fertilizzanti naturali Italia, ad esempio, il R. D. L. 5 agosto 1927, n. 1419 dispone che “ tutti indistintamente gli atti che la predetta società dovrà emanare per provvedere allo svolgimento della sua azienda, avranno in materia di tasse lo stesso trattamento stabilito per gli atti dello Stato. Conseguentemente anche i titoli di negoziazione saranno esenti dalla tassa di negoziazione „.

In conclusione mentre distinzioni precise fra le agevolazioni fiscali concesse ad enti pubblici e privati possono configurarsi per alcuni casi, i caratteri specifici non ne sono stabili e non possono estendersi a tutte le agevolazioni fiscali conferite dallo Stato. E questo vuol dire che distinzioni non sono possibili. Ma inoltre sul carattere della limitazione nel tempo, che si è ritenuto peculiare delle agevolazioni fiscali concesse ad enti privati, pur trovando già valore le considerazioni sopra esposte per la prima e più importante forma di contribuzioni pecuniarie, vi è un'altra osservazione da fare. Infatti, se si considera l'agevolazione fiscale sotto l'aspetto dell'aumento dei mezzi (cioè del patrimonio) diretti allo scopo cui la persona giuridica tende, poichè l'aumento stesso dipende esclusivamente dal fatto, che la persona giuridica può valersi in maggior o minor misura della esenzione fiscale concessale, la limitazione nel tempo della agevolazione fiscale riconosciuta ad un ente privato non riesce neppure a costituire una differenza quantitativa coll'agevolazione fiscale continua conferita ad un ente pubblico. A prescindere che è frequentissimo il rinnovo o la proroga della concessione per parte dello Stato (32).

(32) Cfr. la legge 12 giugno 1930 n. 830 che concede una proroga alla agevolazioni fiscali a favore dell'industria automobilistica, e la L. 27 marzo 1930 n. 409, che proroga le agevolazioni fiscali concesse a favore dell'industria estrattiva corboncera dell'Istria.

Così se si ha riguardo a queste considerazioni e a quelle sopra svolte per le forme già esaminate di contribuzioni pecuniarie e se ne fa applicazione a proposito della ricordata distinzione di contributo pecuniario a scopo di assistenza e contributo a titolo di mezzo a scopo, anche qui non si può dire che i caratteri riscontrati nelle agevolazioni fiscali concesse ad enti privati indichino la volontà dello Stato di assistere soltanto la persona giuridica piuttosto che di agevolarne lo scopo.

4. — Ed ora, compiuto l'esame delle varie forme in cui il contributo pecuniario si estrinseca, si possono trarre agevolmente le conclusioni.

Considerato pertanto che il contributo pecuniario viene corrisposto per conto dello Stato anche ad enti privati bisognava dimostrare, per attribuire ad esso il valore di elemento intrinseco della natura pubblica di una persona giuridica, che il contributo pecuniario concesso ad un ente privato si distingue da quello attribuito a un ente pubblico. Ma è incontrovertibile d'altra parte che se tale distinzione non esiste, nessun valore può riconoscersi al contributo pecuniario come elemento decisivo per dire se l'ente è pubblico o privato. Ora l'esame, sia pur breve, della legislazione in materia, ha escluso che una differenziazione fra i contributi concessi ad enti pubblici e quelli concessi ad enti privati sia possibile. E in primo luogo se si considera la concessione del contributo pecuniario sotto l'aspetto obiettivo dell'effetto che esso produce sul patrimonio della persona giuridica beneficiata e della azione dello Stato concedente, secondo quanto già detto (vedi sopra n. 3), vi è identità assoluta fra i contributi dati ad enti pubblici e ad enti privati. Ma anche sotto il riflesso formale, cioè dei modi con cui la sovvenzione pecuniaria viene concessa, lo Stato non fa alcuna differenza tra gli uni e gli altri.

Nè mi sembra che la distinzione posta dal Ranelletti possa essere di aiuto nella ricerca dei caratteri specifici della contribuzione pecuniaria concessa ad un ente pubblico. Infatti l'indagine approfondita delle varie forme con le quali il contributo pecuniario viene conferito ha dimostrato che non vi è alcun elemento sicuro per affermare che il sussidio pecuniario concesso ad un ente pubblico ha sempre il carattere di mezzo a fine. Non possono, in altre parole, farsi corrispondere, ai termini pur chiaramente suggeriti dal Ranelletti,

criteri precisi ed obbiettivi. Ed allora se si vuole conservare alla contribuzione pecuniaria il valore di elemento estrinseco di pubblicità, occorre affidare al criterio soggettivo dell'interprete la ricerca stessa del carattere di assistenza o di agevolazione dello scopo del contributo. Ma questa ricerca in pratica, può essere fonte di gravi inconvenienti, giacchè i concetti di assistenza e di agevolazione allo scopo non si prestano ad una chiara e sicura distinzione.

In altre parole: è assai facile confondere l'assistenza colla agevolazione dello scopo, perchè, quando si considera quest'ultima come l'attività statuale diretta a fornire i mezzi per il raggiungimento del fine di una persona giuridica è innegabile che anche quando lo Stato favorisce un ente privato con un sussidio pecuniario dimostra con ciò che per questo ente lo Stato stesso ha interesse al suo sviluppo e quindi, sia pure indirettamente ne protegge e fomenta il fine. Nè si può, certo, lasciare all'opera soggettiva dell'interprete il risolvere una questione tanto delicata che può essere chiarita solo se si rimane entro limiti assolutamente obbiettivi. A mio modesto avviso se non si può seguire la distinzione posta dal Ranelletti, perchè non si può compiere con profitto un'indagine quanto allo scopo cui è diretta la contribuzione pecuniaria, si potrebbe però porre innanzi un altro elemento assai più obbiettivo per distinguere i sussidi pecuniari conferiti dallo Stato ad enti pubblici da quelli concessi ad enti privati. Bisognerebbe, in altri termini, aver riguardo alla particolare forma di vigilanza finanziaria che lo Stato esercita sugli enti pubblici ai quali è stato corrisposto un beneficio pecuniario. Se nonchè questa correlazione non è decisiva, perchè la vigilanza finanziaria, che si concreta nella revisione del bilancio, nella possibilità di ispezioni ecc. non viene esercitata dallo Stato solo verso enti che vengono da lui beneficiati con contributi pecuniari, ma anche verso altri enti pubblici che provvedono al proprio esercizio con un patrimonio non sussidiato dallo Stato e verso enti privati che geriscono un pubblico servizio (33). Ma, pur così, il contributo pecu-

(33) Per la vigilanza finanziaria sugli enti pubblici finanziati dallo Stato vedi tutti i decreti e le leggi già citati. Tale forma di vigilanza è sempre distinta da quella vigilanza e tutela, in senso tecnico, a cui tutti gli enti pubblici indistintamente sono sottoposti ed investe soltanto la gestione patrimoniale. Cfr. per la vigilanza finanziaria sui concessionari di pubblici servizi ZANOBINI, *Esercizio privato di pubbliche funzioni* in *Trattato di dir. amm. it.* dell'Orlando, vol. II, parte III

niario non potrebbe accettarsi come elemento estrinseco del carattere pubblico di una persona giuridica perchè il fatto di essere l'ente sottoposto a una vigilanza finanziaria sarebbe allora il solo sufficiente a decidere della sua natura pubblica.

Se dunque non è possibile distinguere i contributi pecuniari concessi ad enti pubblici da quelli attribuiti ad enti privati il quesito viene, con tale soluzione negativa, ricondotto al punto di partenza, e l'indagine compiuta, porta infatti ad escludere che il contributo pecuniario sia da ricomprendersi fra quegli elementi estrinseci sufficienti per riconoscere la natura pubblica di un ente. Questa conclusione viene del resto a confermare quanto avevo già all'inizio osservato a proposito di quegli autori che cercano di mettere in stretto rapporto il concetto dogmatico con i segni distintivi della persona giuridica pubblica: cioè che non sempre una logica correlazione è, a questo riguardo, sufficiente per poter attribuire ad un determinato elemento il valore di segno distintivo della natura pubblica di un ente. E ciò non perchè il concetto teorico della persona giuridica di diritto pubblico non sia esatto ma piuttosto perchè sul riflesso della questione dei segni distintivi delle persone giuridiche pubbliche, esso deve venire sviluppato in confronto a un compiuto esame del diritto positivo per seguirne soprattutto gli svolgimenti, allo scopo di evitare gravi difficoltà nell'applicazione pratica.

Resta ora a spiegare brevemente la ragione per la quale lo Stato concede contributi pecuniari anche ad enti privati. Qui basta osservare che lo Stato non soltanto provvede al soddisfacimento di fini pubblici con organi diretti e indiretti (persone giuridiche pubbliche) ma si preoccupa anche — dato che la complessità delle sue funzioni nel campo sociale va ogni giorno più acquistando rilevanza — d'agevolare il raggiungimento di finalità che, se non sono in senso proprio finalità pubbliche, possono tuttavia porsi

pag. 527 e segg. Verso gli enti privati pure finanziati dallo Stato questa forma di vigilanza deve escludersi. Tuttavia, indirettamente, anche per questi essa potrebbe ancora rintracciarsi quando si consideri che spesso lo Stato si riserva di far parte, per mezzo dei suoi rappresentanti o di persone all'uopo nominate, del consiglio d'amministrazione o delle commissioni di controllo sulla gestione patrimoniale. Ma la differenza sta in ciò che lo Stato esercitando tale forma di vigilanza si pone sullo stesso piano dei privati: ciò risulta più esplicitamente nelle Società Anonime dove l'influenza dello Stato varrà a seconda della maggior o minor entità del capitale azionario posseduto.

come mezzi per il raggiungimento di fini pubblici veri e propri. In altre parole, se lo Stato ritiene che certe attività private possono opportunamente servire come mezzi per il raggiungimento di un fine pubblico avrà interesse che quelle attività siano esercitate e si sviluppino. E a ciò provvede egli stesso conferendo agli enti, che all'esercizio di quelle attività sono diretti, contributi pecuniari. Va da sè che anche potenziando fini veramente pubblici lo Stato può intervenire nella loro attuazione mediante sussidi pecuniari alle persone giuridiche pubbliche; ma la concessione statutale non può influire sulla natura dell'ente.

Non si vede la ragione per la quale la sovvenzione dovrebbe assumere forme diverse secondochè viene attribuita per il primo o per il secondo motivo, mentre il contenuto (pecuniario) è identico e lo scopo resta costante. Infatti aumentando i mezzi patrimoniali di un ente, sia esso pubblico o privato, si tratta in ogni caso di provvedere al soddisfacimento di un fine pubblico nel primo caso indirettamente, nel secondo direttamente. Anche per ciò ritengo che la conclusione negativa a cui sono pervenuto sia esatta e che in ogni modo le contribuzioni pecuniarie concesse dallo Stato a una persona giuridica non devono comprendersi fra i segni distintivi di una persona giuridica pubblica.

ANTONIO AMORTH
