

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

La finanza straordinaria, dell'avv. G. BELLÌ, pag. 125-131.

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) R. O. KHALFINA: *Atto amministrativo e contratto di diritto civile*, traduzione e recensione critica di A. Salvatori, pag. 132-134.
- 2) MEUCCIO RUINI: *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato*, recensione critica di C. Carbone, pag. 134-135.

III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Cassazione - Difetto di giurisdizione - Irregolare composizione del Collegio giudicante - Consiglio di Stato - Adunanza plenaria - Numero dei componenti. (Corte di Cassazione), pag. 136-141
- 2) Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Impiegati del Poligrafico dello Stato - Controversie del lavoro - Competenza del Magistrato ordinario (Corte di Cassazione), pag. 141-142.
- 3) Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Procedimento dinanzi a giudice speciale (Corte di Cassazione), pag. 142-143.
- 4) Contabilità dello Stato - Deroga delle norme del Codice civile - Valore della norma - Pagamenti dello Stato - Decorrenza degli interessi (Corte di Cassazione), pag. 143-144.
- 5) Demanio - Beni patrimoniali indisponibili - Macchinari officine militari - Possesso di pezzi smontati - Acquisto della proprietà (Corte di Cassazione), pag. 144.
- 6) Ferrovie - Responsabilità civile - Passaggio a livello - Custodia - Discrezionalità della Amministrazione ferroviaria (Corte di Cassazione), pag. 144-145.
- 7) Responsabilità della Pubblica Amministrazione - Azione dolosa del funzionario - Irriferibilità - Esclusione della responsabilità indiretta (Corte di Cassazione), pag. 145.
- 8) Sequestro penale - Art. 624 C. P. P. - Restituzione di cose sequestrate - Contestazione sulla proprietà - Competenza del giudice civile (Corte di Cassazione), pag. 145-147.

IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

- 1) Contabilità generale dello Stato - Contratti dello Stato - Cessione di credito prima del collaudo - Inefficacia (Tribunale di Roma), pag. 148.
- 2) Imposte e tasse - Ente Metano - Contributo per l'uso delle bombole (Tribunale di Roma), pag. 148.
- 3) Monopoli - Vendita di sigarette adulterate - Azione contrattuale per risarcimento danni proposta dall'acquirente contro l'Amministrazione (Pretura di Firenze), pag. 148-149.

V. RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, pag. 150.

VI. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, pag. 151-154.

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

LA FINANZA STRAORDINARIA (RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA)

SOMMARIO. — a) *L'imposta sui maggiori utili di guerra:* 1) Generalità; 2) Reddito ordinario ed extra profitto; 3) La responsabilità solidale degli amministratori e liquidatori. — b) *L'imposta sugli utili di contingenza:* 1) Generalità; 2) L'avvocazione dei profitti derivanti da improvvisato affarismo; 3) Gli illeciti costituenti reato; 4) La rivalutazione delle merci; 5) I poteri della Commissione centrale delle imposte; 6) Il sequestro cautelare; 7) Effetti della mancata trascrizione dell'avviso di accertamento.

a) L'imposta sui maggiori utili di guerra

1) *Generalità.* — L'influenza della guerra sui fenomeni economici è generalmente stata studiata dagli economisti e dai cultori di scienze delle Finanze. Se la guerra è distruttrice di ricchezze, causa di miserie e sofferenze per il maggior numero dei cittadini, provoca ugualmente un aumento considerevole di alcuni redditi in conseguenza non soltanto della rarefazione di alcuni prodotti, ma altresì del fatto che lo Stato, per le stesse esigenze belliche, diventa il maggior cliente: le commesse dello Stato per i bisogni dell'esercito e della popolazione civile turbano profondamente il mercato, determinando il verificarsi di sopra-profitti ed extraprofitti a favore di almeno una parte del ceto industriale e commerciale.

L'imposta sui maggiori utili di guerra risponde non soltanto ad una necessità tributaria, di assicurare allo Stato una maggiore entrata in relazione all'aumento delle spese pubbliche determinato dalla guerra, ma soprattutto ad una esigenza di giustizia sociale: cercare di limitare i guadagni, molte volte eccezionali, di coloro che proprio per effetto delle contingenze belliche hanno avuto notevolmente accresciuto il proprio reddito.

Durante la prima guerra mondiale fra i tributi straordinari, introdotti per fronteggiare la imperiosa necessità degli ingenti oneri finanziari della guerra, fu l'imposta straordinaria sui profitti di guerra (disciplinata da ultimo dalle norme convenute nel T. U., all. A, approvato con R. D. 9 giugno 1948, n. 857), e nelle precedenti Relazioni per gli anni 1912-1925 (p. 188-192) e 1926-1929 (pagine 204-208) si è riferito circa le più importanti controverse giudiziarie, cui aveva dato luogo tale imposta.

In occasione della più recente guerra si provvide subito alla istituzione di una imposta sui maggiori utili di guerra: la legge istitutiva è del 1° luglio 1940, n. 813, alla quale fecero seguito vari

provvedimenti legislativi, che hanno apportato notevoli modificazioni alla legge fondamentale.

Con R. D. 3 giugno 1943, n. 598, fu approvato poi un testo unico, al quale successivamente vennero apportate modificazioni, quali notevoli quelle convenute nel D. L. L. 10 agosto 1944, n. 199, nel R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436, nei DD. LL. C. p. S. 23 agosto 1946, n. 145, 22 dicembre 1946, n. 626, 2 luglio 1947, n. 685 e nella legge 23 dicembre 1948, n. 1451.

Oggetto dell'imposta sono gli utili prodotti da nazionali o stranieri dal 1° gennaio 1939⁷ a tutto il 1945 nell'esercizio di attività industriali o commerciali (cioè quelli classificati in categoria B ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, compresi, dal 1° gennaio 1941, quelli derivanti da affittanza agraria) o in affari derivanti dall'esercizio di attività intermedie, per la parte eccedente il reddito ordinario. Con l'art. 14 del R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436 è stata poi estesa l'applicazione della imposta ai redditi provenienti da intermediazione in affari civili, con disposizione di evidente carattere interpretativo, avente, quindi, efficacia retroattiva.

Per vero si è cercato di contestare il carattere interpretativo di tale norma; ma alla contraria tesi del contribuente si è opposto che esso risultava:

a) dalla Relazione ministeriale che esplicitamente chiariva che la norma era stata resa necessaria da talune interpretazioni restrittive date alla locuzione «attività intermedia» contenuta nell'art. 1 del T. U., sì che era divenuta necessaria «una interpretazione autentica»;

b) dalla logica delle cose, perchè, ove avesse disposto solo per l'avvenire, la disposizione sarebbe stata assolutamente inutile, posto che l'imposta *de qua* cessava di avere applicazione dal 1° gennaio 1946 (art. 17), cioè da data precedente alla emanazione del R. D. L. in esame.

E il Tribunale di Firenze queste argomentazioni accolse e fece proprie con la sentenza 28 dicembre 1950 in causa Fremura c. Finanze (in *Mon. Trib.*, 1951, 243, n. 448).

L'imposta ha carattere territoriale, come si evince dalla espressione «nel regno» i redditi dei nazionali prodotti all'estero in tanto sono assoggettati al tributo straordinario in quanto già considerati ai fini dell'imposta di R. M. come soggetti a tale tributo. L'imposta colpisce il maggior reddito che con presunzione assoluta si ritiene de-

terminato dalla guerra; occorre quindi stabilire il reddito ordinario, dato che gli utili soggetti alla imposta straordinaria sono quelli prodotti per ciascuno anno per la parte eccedente il reddito ordinario.

La legge ha dettagliatamente stabiliti i criteri per la determinazione del reddito ordinario, fissando criteri diversi — sui quali non è il caso di diffondersi — per le società ed altri contribuenti, e stabilendo norme particolari per i contratti di appalto, soggetti a tassazione *una tantum*.

2) *Reddito ordinario ed extraprofitto*. — La più notevole differenza fra l'imposta in esame e quella analoga istituita nel corso della guerra 1915-1918, sta in ciò: che mentre questa ultima considerava, con presunzione fino a prova contraria, extraprofitti di guerra quelli verificatisi per aumenti di produzione o di commercio o per aumenti di prezzo, la legge del 1940 ha stabilito un criterio automatico: accertato cioè un reddito maggiore di quello ordinario, stabilito per ciascuna categoria di contribuenti a termine dei criteri fissati dal legislatore, la differenza tra i due redditi, qualunque sia la causa dell'aumento del reddito, costituisce extraprofitto, assoggettabile all'imposta, salvo le detrazioni della legge stessa prevista.

La relazione che ha accompagnato alla Camera dei deputati il progetto di legge è assai esplicita: « Sebbene la denominazione del tributo faccia pensare ad una correlazione e dipendenza del maggior reddito rispetto allo stato di guerra, si prescinde nell'accertamento dal considerare se in concreto la contingenza bellica abbia influito per incrementare l'utile. Può così avvenire che alla imposta straordinaria sia assoggettato anche chi da tale contingenza non è stato davvero avvantaggiato ».

E le istruzioni ministeriali impartite con la circolare n. 15 del 1° novembre 1940 erano assai chiare: « La norma, quindi, più importante della materia imponibile resta individuabile con estrema facilità, essendo essa rappresentata da tutti quei redditi la cui tassazione, ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, è eseguita in categoria B, tale tassazione rendendo senz'altro applicabile l'imposta straordinaria con esclusione di ogni possibilità di discussione circa la natura specifica delle singole attività per le quali l'imposta mobiliare è applicata in categoria B e con esclusione di ogni possibilità d'indagine diretta a stabilire nei singoli casi se i maggiori utili trovino o meno la loro causa nello stato di guerra. Il contribuente non può, quindi, sfuggire all'imposta, se non a condizione che il suo reddito mobiliare sia tassato in una categoria diversa dalla categoria B ».

L'applicazione di tale tributo non ha dato vita a liti particolari, dato il criterio della legge, che non poteva far sorgere dubbi per la sua applicazione. Merita, però, di esser segnalata un'importante causa che si è svolta avanti al Tribunale di Bologna.

L'Ente Economico Fibre Tessili, dopo aver ricorso alle Commissioni tributarie, che avevano confermato l'accertamento di extra-profitti tassabili con l'imposta sui maggiori profitti di guerra per gli anni 1940, 1941 e 1942, adiva l'Autorità giudiziaria, sostenendo che, data la propria natura

giuridica di Ente di diritto pubblico, non avente scopo di lucro, doveva ritenersi illegittimo l'accertamento tributario e, pertanto, dichiararsi non dovuta l'imposta.

La difesa dell'Amministrazione rilevò che, avendo l'Ente concordato a suo tempo l'imposta di R. M., categoria B, per gli anni per i quali si disputava, la conseguenza di tale accertamento, in base ai principi stabiliti dalla legge istitutiva del tributo, per i quali i redditi accertati in categoria B dell'imposta di R. M. erano assoggettati all'imposta straordinaria quando vi fosse un sopraprofitto, rendeva improponibile la questione di assoggettabilità al tributo, dato che il presupposto di diritto per l'applicazione dello stesso era soltanto l'accertamento per l'imposta.

Tale tesi fu accolta dal Tribunale di Bologna, I Sezione, con sentenza 11 luglio 1950. Rilevò il Tribunale che l'avvenuto accertamento definitivo del tributo di R. M. in categoria B o C, per questo ultimo nei casi previsti dalla legge, costituisce una preclusione all'esame, nel successivo giudizio che abbia ad oggetto, al tributo straordinario, se lo Ente sia o meno assoggettabile al tributo straordinario. La precisazione della legge, che gli utili relativi all'esercizio di attività commerciali o di affari derivanti dall'esercizio di attività intermedie, serve soltanto a stabilire da un lato, quali redditi assoggettabili all'imposta di R. M. in categoria B e C, siano soggetti al tributo straordinario, e dall'altro a rendere soggetti allo stesso i redditi eventualmente sfuggiti all'accertamento, per i quali la Finanza ha diritto di procedere nei modi e termini di legge. Accertato però definitivamente un reddito ai fini dell'imposta di R. M. e stabilito con l'accertamento la natura di esso (categoria B), non potrà più, ai fini dell'imposta straordinaria, discutersi della assoggettabilità in astratto del sopraprofitto alla imposta sui maggiori utili di guerra.

La sentenza venne accettata dalle parti.

3) *La responsabilità solidale degli amministratori e liquidatori*. — L'art. 16 R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436, che sostituì l'art. 22 del T. U. approvato con R. D. 3 giugno 1943, n. 598, sancisce: « Il presidente e gli amministratori delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata, in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto, quelli che copriranno la carica fino a completa estinzione degli obblighi derivanti dall'applicazione dell'imposta straordinaria sui profitti di guerra, nonchè i liquidatori, sono in proprio solidalmente responsabili del debito per la imposta suddetta, qualunque sia l'epoca dell'accertamento e dell'iscrizione a ruolo »; disposizione che ha il suo antecedente, fuor della finanza straordinaria, nel R. D. 17 settembre 1931, n. 1608, che sancisce le responsabilità degli amministratori e dei liquidatori per le imposte dovute dalle società.

Inoltre il capoverso dello stesso articolo ha stabilito i casi in cui sussiste la responsabilità degli amministratori e liquidatori nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legge del 1946 ed in carica a far tempo dal 16 luglio 1940.

L'interpretazione della disposizione di legge ha dato luogo ad una importante controversia, che ha

consentito alla difesa della Finanza di approfondire importanti problemi di diritto tributario, quali gli effetti dell'accertamento tributario non soltanto nei confronti del soggetto passivo di imposta, ma anche del responsabile d'imposta, cioè degli amministratori e liquidatori della società, obbligati solidalmente al pagamento del tributo per i profitti di guerra.

La Società a responsabilità limitata *Uova e polami di Morrovalle Stazione*, venne accertata per imposta sui maggiori utili di guerra. Riuscita infruttuosa l'esecuzione della Società, l'*Esattore di Morrovalle*, autorizzato dall'Intendente di Finanza, a termine dell'art. 16 della citata legge, notificò il precetto di pagamento ad un amministratore, tal Manghini, ed ai due liquidatori, tali Costantini.

Costoro produssero opposizione e chiamarono l'esattore avanti al Tribunale di Ancona, sostenendo l'illegittimità dell'esecuzione nei loro confronti, in quanto non esisteva un titolo esecutivo che legittimasse l'esecuzione.

Nel giudizio intervenne l'*Amministrazione finanziaria* per sostenere la tesi giuridica dell'esattore, e dedusse in linea preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario — per mancata osservanza del precetto *solve et repete* — dato che gli opposenti, tenuti solidalmente al pagamento del debito d'imposta, non potevano essere considerati terzi; nel merito che l'accertamento tributario spiegava i suoi effetti non soltanto nei confronti del soggetto passivo dell'imposta, che viene iscritta nel ruolo, ma anche nei confronti dei responsabili di imposta, ancorchè non iscritti a ruolo. L'esattore, che procede in base al ruolo nel quale è iscritta la Società, ottenuta dall'Intendenza di finanza l'autorizzazione ad agire in via esecutiva contro gli amministratori ed i liquidatori, non deve procedere ad alcun accertamento in sede giudiziaria, giacchè il ruolo è titolo esecutivo nei confronti anche dei responsabili d'imposta. Tali ragioni non vennero accolte dal Tribunale di Ancona, che con sentenza 26 ottobre 1948 (*Foro It.*, 1949, I, 1120) ritenne che la responsabilità personale degli amministratori e liquidatori di società per il pagamento fosse sussidiaria e non solidale rispetto alla Società.

Aggiungeva poi il Tribunale:

«Dovrebbe pur sempre affermarsi (e questa ragione ha carattere assorbente rispetto a tutte le altre ragioni fino a questo punto esaminate) la necessità che il condebitore solidale nei cui confronti si intende far valere l'accertamento tributario, definitivamente concluso nei confronti di altro condebitore solidale, venga iscritto nel ruolo reso esecutivo dall'Intendente di finanza e pubblicato o notificato nelle forme stabilite per la riscossione delle imposte dirette, e ciò allo scopo di costituire il condebitore legalmente obbligato al pagamento dell'imposta, e quindi di attribuirgli la concreta qualifica di contribuente e preparare, ad un tempo, il titolo in base al quale l'esattore possa spiegare la sua azione esecutiva».

La decisione, manifestamente erronea, e contraria ai principi generali del diritto tributario, venne impugnata; e la Corte di Appello di Ancona,

con sentenza 7 luglio 1949, in riforma alla pronuncia dei primi giudici, ritenne che l'accertamento tributario per imposta profitti di guerra eseguito nei confronti della Società è operativo anche nei riguardi dei suoi rappresentanti, anche se non iscritti a ruolo, essendo gli stessi solidalmente responsabili in proprio del debito d'imposta.

Tuttavia nella motivazione della sentenza si avverte qualche concetto poco preciso, quando si afferma che la Finanza possa agire contro gli amministratori e liquidatori, quando risulti provata *per tabulas* l'esistenza dei presupposti di cui all'art. 16 del citato decreto; ove ciò non sia gli opposenti sarebbero da considerare terzi e sottratti all'obbligo del *solve et repete*.

Non sembra peraltro esatta tale affermazione: il provvedimento dell'Intendente di finanza che, autorizzando l'esecuzione, riconosce agli ex amministratori e liquidatori le qualità di responsabili d'imposta, importa che la posizione giuridica, degli stessi è quella dei contribuenti, che per agire in giudizio debbono osservare il precetto del *solve et repete*; infine la presunzione di legittimità dell'atto amministrativo porta alla inversione dell'onere della prova, dovendo gli ex amministratori fornire in giudizio la prova che non sussistono i presupposti di legge per la loro responsabilità.

La questione è stata ora portata all'esame della Corte Suprema con la causa Amministrazione delle finanze contro Menghini. Con la sentenza n. 322 del 9 febbraio 1952 la stessa Corte, a Sezioni unite, ha deciso che «nei confronti degli amministratori e liquidatori di società responsabili a termini dell'art. 22 del T. U. 3 giugno 1943, n. 598 e 16 del D. L. 27 maggio 1946, n. 436, del pagamento dell'imposta straordinaria sui maggiori utili relativi allo stato di guerra — come per gli altri casi, preveduti dall'ordinamento tributario, in cui persone non iscritte a ruolo possono essere escuse con la procedura diretta — l'Amministrazione finanziaria può procedere coattivamente, indipendentemente da una dichiarazione giudiziale di responsabilità, e l'intimato, che non ritenga di dover rispondere della imposta, non può produrre opposizione giudiziaria se non ha ottemperato al precetto del *solve et repete*, salvo che non ricorrano le normali eccezioni di esonero (difetto, prima facie, di titolo per l'esazione; o della qualità diretta o indiretta di debitore)». Con la stessa sentenza la Corte ha anche deciso che l'art. 16 del D. L. 27 maggio 1946, n. 436, il quale commina per gli amministratori, liquidatori, ecc. una responsabilità più grave di quella stabilita nell'art. 22 del T. U. 3 giugno 1943, n. 598, ha carattere innovativo e non interpretativo.

b) L'imposta sugli utili di contingenza

1) *Generalità*. — La situazione della Nazione durante la guerra, ed in particolare le vicende successive all'armistizio con la crisi dei pubblici poteri, e l'occupazione alleata, determinarono un rapido processo di inflazione ed una rarefazione delle merci sui mercati; fu questo il terreno più adatto per il sorgere di attività speculative, più o meno illecite, cui seguirono dei rapidi ed ingiusti-

ficati arricchimenti a favore di coloro che approfittarono della congiuntura economica: all'impovertimento ed al disagio di gran parte della popolazione faceva riscontro l'arricchimento degli speculatori.

Mentre l'imposta sui maggiori utili di guerra colpiva gli extra profitti derivanti da attività normali (nell'esercizio di attività industriali e commerciali); l'attività speculativa presa in considerazione dal legislatore per l'imposta straordinaria, di cui in seguito si indicheranno le fonti legislative, mirò a colpire quanti, con la loro attività economica, avevano in modo particolare approfittato della situazione contingente, realizzando cospicui guadagni.

Il D. L. L. 10 agosto 1944, n. 199, dichiarò soggetti alla imposta sui profitti di guerra « le attività di scambio e di intermediazione in deroga alle disposizioni concernenti il conferimento obbligatorio o il blocco delle merci oppure la limitazione dei prezzi » (art. 8); ma la norma suddetta rivelò ben presto la sua insufficienza in relazione al macroscopico fenomeno della speculazione più o meno illecita: ragioni non soltanto di ordine fiscale, volte cioè a dare allo Stato i mezzi per risanare il bilancio sconvolto dalla guerra e per venire entro certi limiti incontro alle sofferenze di coloro che maggiormente avevano sofferto, ma soprattutto profonde esigenze sociali e morali imponevano che venissero avocate allo Stato le ricchezze accumulate da limitate categorie, approfittando delle miserie e sofferenze dei più.

Il R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436, dispose perciò l'avocazione totale a favore dello Stato dei profitti di « speculazione » (art. 18), e la materia venne poi rielaborata e disciplinata dall'art. 1 del D. L. C. p. S. 28 aprile 1947, n. 330, che alla dizione usata nella precedente legge sostituì quella di « profitti eccezionali di contingenza ». La diversa dizione usata nelle due leggi dimostra l'evoluzione del pensiero legislativo: infatti il decreto del 1946, che importava l'avocazione totale del profitto, aveva carattere sanzionatorio di una attività non lecita, onde la imposizione importava quasi un giudizio morale sul contribuente; mentre quello del 1947, escludendo dalla imposizione ogni carattere punitivo, ha, come si evince dalla relazione del Consiglio dei Ministri, voluto « togliere a questa forma di imposizione straordinaria ogni carattere di odiosità. Invece della avocazione totale prevista dalla legge precedente si è stabilita una detrazione del 20 %, che rappresenta la quota non avocabile ».

Di tale innovazione la relazione del Consiglio dei ministri ha così chiarito la portata: « Il quarto comma parte dalla considerazione che — trasportati i profitti dal campo della speculazione a quello della contingenza — una loro avocazione totale, avente un certo sapore sanzionatorio, non appare più giustificata. Assumendo i profitti di contingenza un carattere — sia pure particolare — di materia tassabile in via straordinaria, è sembrato che la relativa imposizione non potesse non trasformarsi da confisca integrale a prelievo sui profitti conseguiti dai singoli contribuenti, prelievo a titolo tributario il quale presuppone che una parte soltanto della somma accertata venga versata all'Erario, così come si verifica per l'imposta

straordinaria sui profitti di guerra, la cui applicazione è limitata dal reddito eccedente quello ordinario sottratto anche all'avocazione stabilita con R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436.

« Naturalmente i profitti eccezionali di contingenza dovevano, data la loro particolare natura, essere assoggettati ad una imposizione più drastica di quella prevista per i comuni profitti di guerra, in maniera da non allontanarsi eccessivamente dalla totale avocazione disposta dalle norme attualmente in vigore ».

L'art. 1 del citato decreto n. 330 del 1947 precisa quali siano considerati dal legislatore profitti eccezionali di contingenza. Essi sono quelli conseguiti dal 1° gennaio 1939 in dipendenza:

« a) dell'esercizio di qualsiasi attività in contrasto con le disposizioni concernenti il conferimento obbligatorio od il blocco delle merci e delle derrate, o la limitazione dei prezzi;

« b) delle rivalutazioni delle merci soggette a limitazione o disciplina dei prezzi, giacenti presso importatori, assegnatari, grossisti e distributori, a seguito di concessione di aumento dei prezzi. La stessa norma si applica in confronto dei produttori, limitatamente ai quantitativi che eccedono la consistenza necessaria per assicurare il normale andamento del ciclo produttivo;

« c) della realizzazione, a prezzo di libero mercato, delle merci, dei prodotti e dei materiali di proprietà od interesse statale, provenienti anche da requisizioni o da raccolta, ceduti a prezzo bloccato e non utilizzati per le forniture e per gli scopi, in genere, cui erano destinati; nonché dalla realizzazione, a prezzo di libero mercato delle merci, prodotti e materiali ceduti con determinazione 3 ottobre 1943, n. 752, del Commissario alla produzione bellica;

« d) della libera vendita delle merci soggette a regime vincolistico dei prezzi, in seguito a cessazione del regime stesso, limitatamente ai quantitativi in giacenza al momento di tale cessazione.

Sono altresì avocati allo Stato i profitti eccezionali di contingenza, che, pur non rientrando nei casi previsti nel comma precedente, prendano origine da ogni attività diretta a trarre particolare vantaggio dai bisogni e dalle privazioni determinate dalla guerra e dagli eventi con la medesima connessi, o siano il frutto di un improvvisato affarismo, sorto in relazione agli eventi suddetti ».

Come rilevò la Commissione centrale delle imposte nella decisione 29 marzo 1949 (in *Foro It.*, 1949, III, 188) « la legge fa quattro distinte ipotesi con gravità via via degradante; la prima si riferisce ai profitti derivanti dall'esercizio di qualsiasi attività in contrasto con le disposizioni concernenti il conferimento obbligatorio e il blocco delle merci e delle derrate, e la limitazione dei prezzi; è per essa evidente il concorso di un illecito, con carattere addirittura penale. La seconda concerne i profitti che derivano da ogni attività diretta a trarre particolare vantaggio dai bisogni e dalle privazioni determinate dalla guerra e dagli eventi con la medesima connessi, dove l'illecito è soltanto di carattere morale. La terza riguarda i profitti che sono il frutto di un improvvisato affarismo sorto in relazione agli eventi connessi con la guerra

nella quale può o non ricorrere l'elemento dell'illecito, essendo sufficiente che il reddito sia il prodotto di quella speciale forma di speculazione che la legge denomina improvvisato affarismo. La quarta, infine, di cui alle lettere b), c) e d) dell'art. 1 della legge, riguarda i profitti derivanti dalla rivalutazione delle merci per effetto della cessazione della limitazione e disciplina dei prezzi, nella quale ogni carattere d'illiceità è escluso.

2) *L'avocazione dei profitti derivanti da improvvisato affarismo.* — Particolare attenzione fra le ipotesi considerare dal legislatore merita quella dei profitti prodotti da quella attività che il legislatore ha definito «improvvisato affarismo»; e le Commissioni tributarie — non si sono avute sinora cause decise dall'autorità giudiziaria — hanno dovuto più volte provvedere a fissare della nozione di improvvisato affarismo.

Al riguardo va segnalata, per la precisione assoluta dei concetti, la decisione della Commissione centrale riportata al numero precedente; la quale, sul punto in esame, è così motivata:

«Venendo dopo ciò all'esame particolare dell'ipotesi che interessa, e più propriamente al quesito che concerne il significato e la portata dell'espressione di "improvvisato affarismo sorto in relazione agli eventi connessi con la guerra" non pare debba esservi difficoltà ad individuare gli estremi atti a configurarlo. Escluso sotto un aspetto generale, che per la ricorrenza in genere di un profitto di contingenza l'attività che lo produce debba essere necessariamente illecita, non sembra dubbio doversi egualmente escludere che il termine stesso di affarismo come pur si sostiene racchiuda un carattere di illiceità. Infatti, per affarismo, devesi intendere, secondo la comune eccezione, niente altro che ogni speculazione in genere, la quale si attua, bensì senza discriminazione di mezzi leciti o illeciti, ma non con concorso necessario di una attività disonesta. L'affarista non è altri che la persona di affari che affannosamente va alla ricerca di ogni genere di speculazione, che di questa vive e fa la sua professione: persona per lo più scaltra e senza scrupoli, che non va tanto per il sottile, ma non sempre è necessariamente disonesto. Ed è in questo senso, e non diversamente, che il termine è stato adoperato dal legislatore, nulla autorizzando a ritenere che si sia voluto circoscriverlo agli affari illeciti essendo questo concetto estraneo, come si è visto, alla *ratio legis*.

«Quello che invece delimita in termini precisi questa forma speciale di speculazione è l'aggettivo che accompagna il termine «l'improvvisato affarismo» espressione che, con le parole che seguono «sorto in relazione agli eventi connessi con la guerra» scolpisce con sufficiente chiarezza il significato della norma; deve cioè trattarsi di una attività che non soltanto non sia stata per l'innanzi esercitata, anche se egualmente aggiunta ad altra preesistente, ma che sia stata iniziata non per farne oggetto di una professione abituale, sebbene con l'unica finalità di trarre profitto dalla congiuntura bellica; per cui non varrebbe a completarla, la semplice coincidenza di una attività intrapresa per la prima volta in tempo di guerra, ove facesse

difetto questo spiccato carattere dello sfruttamento di circostanze transitorie, giacchè diversamente sarebbe lo stesso che frapporre ingiustificati ostacoli al libero sviluppo di ogni proficua ed utile iniziativa per un lungo periodo.

«In altri termini, perchè si abbia improvvisato affarismo è necessario e sufficiente che si tratti di un esercizio sorto per lo sfruttamento della congiuntura, e destinato normalmente a cessare col finire di questa e che appunto perciò ha tutti i caratteri dell'improvvisazione, sia per quanto attiene alla competenza tecnica sia alla adeguatezza dei mezzi e dell'organizzazione».

E a questi concetti, che rispecchiano quelli che già si era avuto occasione di formulare in sede consultiva, l'Avvocatura presta piena adesione.

Si veda anche in questa Rassegna (1950, pagina 199) la critica ad un'altra decisione della Commissione centrale che devia dai principî sopra esposti.

3) *Gli illeciti costituenti reato.* — Nella *Relazione 1926-1929* (pag. 205), si era riferito del tentativo fatto, senza fortuna, da alcuni contribuenti, i quali sostenevano non essere applicabile l'imposta straordinaria sui profitti di guerra quando il profitto fosse derivato da una attività dalla legge vietata o considerata penalmente illecita.

Uguale tentativo è stato fatto ora in relazione alla imposta di che trattasi.

A carico di Pettinella Antonio l'Ufficio delle imposte di Popoli procedette all'accertamento di utili di contingenza ricavati dal commercio clandestino dei tabacchi.

Dopo avere adito, senza fortuna, le Commissioni tributarie il contribuente fece ricorso alla autorità giudiziaria sostenendo la illegittimità dell'accertamento, in quanto la pretesa attività relativa al commercio dei tabacchi costituente contrabbando avrebbe potuto formare oggetto di denuncia in sede penale e di confisca del provento del reato, da disporsi esclusivamente dal giudice penale, ma non mai materia di accertamento tributario.

L'Avvocatura, richiamatasi anche alla precedente giurisprudenza, non mancò di fare presente che la questione era legislativamente risolta dalla disposizione dell'art. 1, secondo comma, della legge 23 dicembre 1948, n. 1451, che stabilisce: «Nel caso in cui i profitti eccezionali di contingenza traggono origine da attività od operazioni implicanti comunque violazioni di legge o di regolamenti, essi, indipendentemente dall'eventuale esercizio dell'azione penale, sono soggetti ad avocazione». Nè appariva fondata la tesi del contribuente, volta a sostenere che le disposizioni avessero carattere innovativo, e come tale non applicabile agli accertamenti già eseguiti, trattandosi di norma evidentemente interpretativa, applicabile anche agli accertamenti in corso; tanto più che dallo stesso art. 1 a) del citato decreto n. 330 del 1947 risultava chiaramente che le ipotesi in esse previste per attività in contrasto con le disposizioni concernenti il conferimento obbligatorio e il blocco delle merci e derrate, facevano riferimento proprio ad attività costituente illecito penale.

E alla tesi dell'Avvocatura fece adesione, con sentenza 23 agosto 1950, il Tribunale dell'Aquila, che rigettò la domanda del Pettinella, ritenendo che gli utili derivanti dal commercio clandestino dei tabacchi fossero avocabili come profitti di contingenza, indipendentemente dall'esercizio della azione penale.

4) *La rivalutazione delle merci.* — Il Tribunale di Torino, con sentenza 3 maggio 1950, Ministero Tesoro c. Beltramino ed altri (in *Rass. Avv. Stato*, 1950, 158) ha avuto occasione di precisare la differenza fra l'avocazione dei profitti derivanti dalla rivalutazione delle merci (art. 1 D. L. C. p. S. 27 aprile 1947, n. 330), e il recupero delle differenze di prezzo sulle giacenze di cereali e derivati, disposto con il D. L. L. 22 febbraio 1945, n. 38. Si pretendeva, infatti, dalle controparti di ottenere la detrazione del 20 % inerente ai profitti di speculazione, ma la tesi era affatto insostenibile, assolutamente diversi essendo i presupposti delle due disposizioni: quelle del 1945, tendevano ad alleggerire l'onere del prezzo politico del pane e della pasta, gravante sull'Erario, dal che derivava il carattere meramente patrimoniale del disposto recupero; quella del 1947, invece, venendo ad incidere, in forza di una imposizione straordinaria, sulla capacità contributiva di coloro che per avventura si erano venuti a trovare in particolari situazioni. E il Tribunale, con la sentenza surriferita, non mancò di accogliere le ragioni prospettate dall'Avvocatura.

5) *I poteri della Commissione centrale delle imposte.* — L'art. 21 del D. R. L. 27 maggio 1946, n. 436, attribuisce, in materia di utili di contingenza, alla Commissione centrale competenza anche per il merito, ammettendo il ricorso del contribuente quando l'utile accertato dalla Commissione provinciale supera il doppio del reddito dichiarato, e quello dell'Ufficio nei casi in cui il reddito determinato dalla Commissione suddetta sia inferiore alla metà di quello accertato dall'Ufficio stesso.

Una importante vertenza, nella quale la decisione della Commissione centrale venne impugnata con ricorso alle Sezioni unite della Corte Suprema dal contribuente ha dato modo alla Casazione di precisare i poteri della Commissione centrale nei giudizi di merito.

Nel 1943, quando l'Italia meridionale venne occupata dagli alleati, ebbe a verificarsi una grande carenza di bevande alcoliche, dovuta sia all'aumentato consumo che alla separazione dall'Italia settentrionale, dove esistevano la maggior parte delle distillerie. Fra le improvvisate distillerie sorse in Napoli quella gestita da tal Raccuglia, che da medico si trasformò in fabbricante di liquori.

L'Ufficio delle imposte di Napoli, in base ai dati forniti dall'Ufficio imposte di fabbricazione, notificò, a termine dell'art. 18 del R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436, due accertamenti per utili di speculazione per gli anni 1944 e 1945.

Il contribuente ricorse alla Commissione distrettuale sostenendo non sussistere gli estremi per la avocazione, in quanto il caso, secondo la sua tesi,

non rientrava nell'improvvisato affarismo previsto dall'art. 18 avendo egli ottenuto nel 1940 una licenza, peraltro non sfruttata, per la fabbricazione di un certo liquore di sua invenzione, il *Marlovo*.

La Commissione distrettuale accolse la tesi dell'Ufficio, ritenendo che la circostanza che l'attività fosse stata iniziata soltanto alla fine del 1943, trasformandosi improvvisamente il contribuente da medico in produttore di liquori, solo perchè i liquori andavano a ruba, costituiva proprio una ipotesi caratteristica di attività speculatrice diretta a trarre profitto dalla contingenza economica; confermò pertanto l'accertamento dell'Ufficio, riducendone soltanto l'ammontare.

La tesi del contribuente venne invece accolta dalla Commissione provinciale; ma, su ricorso dell'Ufficio, la Commissione centrale, riconoscendo trattarsi di improvvisato affarismo, procedette all'accertamento dei profitti per gli anni 1944 e 1945. Avverso la decisione, il Raccuglia propose ricorso alle Sezioni unite per preteso difetto di giurisdizione della Commissione centrale; sotto il profilo che, avendo la Commissione Provinciale esclusa la avocabilità dei profitti, non fosse proponibile il ricorso, non ricorrendo le ipotesi tassativamente previste dal secondo comma del citato art. 21.

Non fu difficile all'Avvocatura osservare che, se la Commissione centrale ha il potere di decidere nel merito quanto la provinciale, abbia ridotto oltre una certa percentuale l'accertamento, a maggior ragione tale potere essa ha quando la provinciale abbia del tutto escluso l'esistenza di un reddito avocabile. E ciò perchè il ricorso in merito è dato in relazione ad una grave sperequazione fra redditi dichiarati, o accertati, e redditi riconosciuti, dalle Commissioni. E tale tesi fu accolta dalla Corte Suprema (29 luglio 1950, in *Foro It.*, 1951, I, 585).

6) *Il sequestro cautelare.* — L'art. 19 del 2 aprile approvato con R. D. 3 giugno 1943, n. 598, applicabile ai profitti di contingenza a termini dell'articolo 3 del D. L. C. p. S. 2 luglio 1947, n. 683, dà facoltà all'Intendente di finanza, qualora abbia motivo di ritenere che il contribuente possa sottrarsi al pagamento dell'imposta, di domandare all'autorità giudiziaria il sequestro conservativo su tutte le somme ed i beni mobili e immobili di pertinenza del contribuente.

Una controversia di particolare rilievo si è svolta, in proposito, avanti al Tribunale di Milano e ha dato occasione di precisare i poteri dell'autorità giudiziaria circa i sequestri conservativi concessi a cautela dei crediti dello Stato per profitti di guerra ed utili di contingenza.

In occasione di una causa svolta tra privati, l'Amministrazione delle finanze dello Stato venne a conoscenza di ingentissimi profitti di contingenza realizzati dall'industriale milanese Brusadelli. L'Intendente di finanza richiese allora al Presidente del Tribunale il sequestro, che fu concesso, dei beni mobili ed immobili del Brusadelli. Il Brusadelli fece ricorso al presidente del Tribunale, e chiese in via principale la revoca del provvedi-

mento di sequestro, contestando la esigenza dei presupposti per la concessione della misura cautelare; e subordinatamente la riduzione del sequestro, anche perchè, a suo avviso, sugli utili che fossero stati accertati si sarebbe dovuta operare dal detrattone del 20 %.

La difesa della Finanza rilevò che la domanda era giuridicamente infondata dato che per la sussistenza del *fumus boni iuris*, che autorizza la Finanza a chiedere il sequestro, è sufficiente prova un accertamento in corso per l'imposta di contingenza; e che l'esame del magistrato sulla domanda deve limitarsi all'indagine sull'effettivo pericolo che il contribuente possa sottrarsi al pagamento dell'imposta e sulla esistenza di un accertamento in corso, ma non può estendersi mai all'esame sulla esistenza o meno dei presupposti di imposta, come pretendeva il Brusadelli, perchè su ciò non è competente il giudice ordinario, ma, dopo l'avviso di accertamento ed a seguito di ricorso del contribuente, soltanto la competente Commissione tributaria. Faceva inoltre presente l'Avvocatura che la revoca del decreto di sequestro, emesso a garanzia dell'imposta di contingenza, non è ammessa nel nostro sistema legislativo; l'art. 19, comma 8°, del T. U. approvato con R. D. 3 giugno 1933, n. 598, dopo aver disposto che il decreto di sequestro non richiede un giudizio di convalida, aggiunge che il sequestro « è efficace finchè sono attivati gli atti di esecuzione fiscale », sempre che segua la notifica dell'avviso di accertamento entro sessanta giorni dal decreto di sequestro.

Si rilevava, altresì, che il principio, chiarissimo nella formula del citato art. 19, riceveva ulteriore conferma in base ad un esame comparativo dei DD. LL. LL. 27 luglio 1944, n. 159, e 26 marzo 1946, n. 134, entrambi relativi ai profitti di regime.

Infatti mentre nel primo di tali decreti si conteneva un semplice richiamo alle disposizioni del 7° ed 8° comma dell'art. 19 del T. U. in esame, nel decreto successivo si chiarì che il Presidente del Tribunale poteva disporre, « per fatti sopravvenuti, la revoca, la riduzione o la commutazione del sequestro in iscrizione di ipoteca legale, in fideiussione bancaria, cauzione » (art. 42). Il mancato richiamo a quest'ultimo decreto all'art. 19 confermava che la disposizione suddetta non prevedesse la revoca del sequestro.

E quanto alla richiesta detrattone del 20 %, si rilevava che presupposto della riduzione era la definitività, tuttora *in itinere*, e che, comunque, il sequestro era stato chiesto per una somma che

presuntivamente almeno, rappresentava l'ammontare del tributo dovuto.

E le ragioni dell'Amministrazione vennero integralmente accolte dall'ordinanza 18 novembre 1948 del Presidente del Tribunale di Milano (in *Temì*, 1948, 569).

7) *Effetti della mancata trascrizione dell'avviso di accertamento.* — L'art. 2 del D. L. C. p. S. 2 luglio 1947, n. 683, dispose che l'Intendente di finanza potesse procedere alla trascrizione ed all'avviso di accertamento dei profitti di guerra e dei profitti eccezionali di contingenza sui beni immobili del contribuente e sui beni mobili di cui all'articolo 2683 Codice civile e il successivo art. 3 stabilì il privilegio per tali imposte, indicandone il grado. È sorta discussione, avanti il Tribunale di Torino, se il privilegio stabilito dalla legge possa farsi valere anche quando la trascrizione non sia stata eseguita. L'*Esattoria comunale di Torino* aveva insinuato al passivo del fallimento della S. A. N. il credito di L. 41.635 per maggiori utili di guerra relativo agli anni 1943-1944 iscritto nel ruolo del 1947, e il credito di L. 775.095 per profitti di contingenza. Il Giudice delegato ammise tali crediti in via chirografaria e non in via privilegiata, come richiesto dall'Esattore. L'*Amministrazione delle finanze* intervenne allora in giudizio per sostenere le ragioni dell'Esattore, che insisteva per l'ammmissione in via privilegiata.

Il Tribunale di Torino, con sentenza 28 settembre 1950, respingeva la tesi erariale, osservando che il D. L. C. p. S. 2 luglio 1947, n. 683, dopo avere, all'art. 2, stabilito che l'Intendente può chiedere la trascrizione dell'avviso di accertamento, all'art. 3, dispone che i profitti di contingenza hanno privilegio sugli immobili facenti parte del patrimonio del contribuente alla data di trascrizione dell'avviso di accertamento, ferme le disposizioni contenute nell'art. 19 T. U. approvato con R. D. 3 giugno 1943, n. 598, e successive modifiche, e nell'art. 16 ultimo comma, R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436.

Contro questa sentenza fu prodotto appello e, rigettato questo, è stato proposto ricorso per cassazione. Tale ricorso è stato deciso con sentenza delle Sezioni unite del 31 luglio 1952 (in *Rivista di Legislazione fiscale*, 1952, 1091), la quale ha statuito che « il privilegio introdotto dall'art. 3 del D. L. 2 luglio 1947, n. 683, riflette unicamente i beni immobili e i beni mobili indicati nell'articolo 2683 del Codice Civile, ed è subordinato alla trascrizione dell'avviso di accertamento da eseguirsi dall'Intendenza di finanza ».

G. BELLI

Avvocato dello Stato

NOTE DI DOTTRINA

R. O. KHALFINA: **Atto amministrativo e contratto di diritto civile.** (*Stato e diritto Sovietico* 1952, I, pag. 45-55).

Oggetto di questo studio è l'esame dei rapporti tra atto amministrativo e contratto nell'ordinamento giuridico sovietico, considerati, questi istituti, come mezzi per il raggiungimento di un unico scopo: l'esecuzione del piano economico statale (*Gosplan*- piano quinquennale).

Premessa necessaria all'esame del problema è la definizione degli elementi fondamentali e sostanziali dell'atto amministrativo, secondo il diritto sovietico e il K. enuncia in materia le seguenti proposizioni:

1° L'atto amministrativo si presenta come un ordine fondato sulla legge ed emanato per la esecuzione della legge;

2° L'atto amministrativo è emanato da organi dello Stato socialista nei limiti della propria competenza ed è vincolante per i cittadini, le organizzazioni statali, le cooperative e i funzionari cui esso è diretto;

3° L'atto amministrativo può creare norme giuridiche, cioè regole di condotta, obbligatorie per tutti o per determinati gruppi di persone in casi stabiliti (atto normativo) oppure produrre diritti ed obblighi per persone determinate indicate dallo atto (atto individuale); l'atto amministrativo individuale è un atto giuridico che crea, modifica o estingue un rapporto di diritto amministrativo.

«Oltre a questo, l'atto amministrativo può servire di base per la creazione, la modificazione, l'estinzione di altri rapporti giuridici (rapporti di diritto civile, di diritto del lavoro, di diritto colcosiano, ecc.).

«L'atto amministrativo crea l'obbligo per i cittadini, le organizzazioni e i pubblici ufficiali ai quali è diretto, di adempiere l'ordine che in esso è contenuto; allo scopo di dare esecuzione, il più pienamente e il più effettivamente possibile, a quest'ordine, la osservanza dei diritti e degli obblighi creati dall'atto amministrativo è, in una serie di casi, assicurata da norme non solo di di-

ritto amministrativo ma anche appartenenti ad altri rami del diritto.»

Dopo aver precisato che, essendo tutta l'attività statale in materia economica regolata dal Piano, «gli atti amministrativi che regolano la vita economica che producono conseguenze di diritto civile si presentano come atti relativi alla pianificazione», (si che il problema dei rapporti tra atto amministrativo e contratto è anche problema di rapporti fra «piano» e contratto) il K. avverte che le conseguenze di diritto civile prodotte dall'atto amministrativo sono di diverso tipo a seconda della branca del piano alla quale si riferiscono.

Scrive il K.: «Secondo il carattere della loro influenza sui rapporti di diritto privato devono distinguersi due tipi di atto amministrativo:

1° l'atto che crea diritti ed obblighi per persone tutte in esso determinate, come, per esempio, il piano delle costruzioni, il piano dei trasporti, ecc.;

2° l'atto che non determina tutte le parti del rapporto e crea, invece, per una delle parti obbligazioni, l'esistenza delle quali è subordinata alla conclusione ad opera di questa parte di convenzioni di diritto privato con altre persone, le quali non sono obbligate alla conclusione di queste convenzioni. Come esempio di questi atti possono essere indicati quelli relativi al piano per trasporto di passeggeri ecc.

Gli atti amministrativi del primo tipo possono immediatamente produrre tra le parti determinate rapporti di diritto privato. Gli atti amministrativi del secondo tipo, pure esercitando sostanziale influenza sulla produzione di rapporti di diritto privato e, in una serie di casi rappresentando l'indispensabile presupposto di essi e l'indispensabile condizione della loro produzione, non li creano, per altro, immediatamente»

A conclusione della premessa, il K. precisa che in relazione alla diversa portata delle loro conseguenze giuridiche (di diritto civile), gli atti amministrativi possono dividersi in tre gruppi:

a) Al primo gruppo appartengono gli atti che *immediatamente* creano per determinati soggetti diritti e obblighi di carattere civilistico, muniti

di sanzioni di diritto civile. Tipi di questi atti sono i piani statali per i trasporti (di cose) (su strada ferrata, per mare e per fiume) e gli atti amministrativi emanati sulla base di questi piani. Infatti, oltre le responsabilità penali e disciplinari che gravano su coloro che fanno uso irrazionale dei trasporti e sui colpevoli di richieste esagerate di mezzi di trasporto, la legge stabilisce anche sanzioni di diritto civile per la mancata fornitura dei vagoni per il carico in conformità con le prescrizioni del piano, per il mancato uso dei vagoni forniti, ecc.

Queste sanzioni di diritto civile (cui, cioè, una parte è tenuta verso l'altra e non verso lo Stato - *n. d. t.*) nascono immediatamente dall'atto amministrativo e non richiedono come presupposto autonomo che tra le parti determinate dal « piano » si sia concluso un contratto.

2. Al secondo gruppo appartengono gli atti che creano *immediatamente* per le persone in essi determinate *solo* l'obbligazione di concludere contratti con le clausole in essi stabilite.

Secondo il K.: « La sostanza dei rapporti scaturenti da questo atto consiste nel fatto che l'ordine del competente organo statale che emana l'atto viene messo in esecuzione attraverso la manifestazione di volontà di quei soggetti e organizzazioni che debbono eseguire questo ordine. Il dispositivo dell'atto amministrativo diventa, attraverso la manifestazione di volontà delle parti, clausola del contratto. Grazie a questa commistione di direzione centralizzata del piano e di iniziativa dell'esecutore il contratto rappresenta il mezzo più efficace che rende possibile l'esecuzione e l'anticipata esecuzione dei piani delle organizzazioni socialiste, il rafforzamento della loro economia.

Il posto più importante in questo gruppo lo occupano gli atti di disposizione della produzione pianificata. Essi regolano la più gigantesca circolazione di merci dell'U.R.S.S. - il movimento di merci necessarie per la produzione, nonché delle merci di largo consumo dal produttore al consumatore ».

Il problema fondamentale che si è agitato nella scienza giuridica sovietica intorno alla natura ed alle conseguenze di questi atti e ai loro rapporti con il contratto di diritto civile è se l'atto amministrativo produca come conseguenza di diritto privato solo l'obbligo per le persone in esso indicate di concludere un contratto, o anche altre obbligazioni privatistiche diverse da questa.

Secondo il K. l'opinione della maggioranza dei civilisti i quali, fondandosi sulla giurisprudenza arbitrale (arbitrato di Stato) del 1938-1947, ritengono che l'atto amministrativo importi l'obbligo di diritto privato di effettuare e rispettivamente ricevere le forniture stabilite nel piano, indipendentemente dalla conclusione del contratto, è errata.

Esaminando la legislazione sovietica, in materia il K. ritiene che « negli atti normativi che regolano i rapporti relativi alla fornitura di merci non si trova alcuna disposizione che stabilisca che i reciproci obblighi delle parti per l'esecuzione della fornitura scaturiscano immediatamente dall'atto di pianificazione (eccetto casi speciali). Al contrario,

le leggi e gli altri atti normativi che regolano questi rapporti stabiliscono che i reciproci diritti ed obblighi delle parti per la fornitura di merci e servizi debbono fondarsi soltanto sul contratto ».

Continuando nella sua critica all'opinione contraria sopra esposta il K. mette in rilievo come la necessità del contratto come presupposto indispensabile per la nascita della obbligazione di effettuare la fornitura di merci scaturisca da tutto il sistema di direzione dell'economia socialista e sia strettamente connessa con il meccanismo della *c.d. contabilità economica* (che è una manifestazione dell'autonomia contabile amministrativa delle singole organizzazioni - *n. d. t.*).

Infatti, questo sistema di direzione economica, e questo meccanismo di contabilità e di autonomia economico-amministrativa creano una serie di possibilità di azioni varie allo scopo di assicurare il compimento dei piani assegnati alle organizzazioni socialiste. Una di queste possibilità di azione è costituita dal contratto tra le organizzazioni indicate nel piano. Ritenere che tutti gli obblighi di queste organizzazioni sorgano immediatamente dall'atto amministrativo, indipendentemente dal contratto, significa rinunciare a servirsi di questo che è uno dei mezzi più potenti per assicurare la perfetta esecuzione del piano. Ed infatti, mentre l'obbligo nascente dall'atto amministrativo di pianificazione vale solo nei confronti dell'autorità che ha emanato l'atto stesso, gli obblighi di diritto civile relativi alla fornitura da valere nei confronti delle organizzazioni che nell'atto amministrativo sono indicate come quelle alle quali la fornitura dev'essere fatta non possono fondarsi che sul contratto.

È invero nel contratto che dovranno essere stabiliti dettagliatamente i termini di esecuzione della fornitura, la qualità delle merci da fornire, ecc. tutti elementi questi che sono contenuti nei vari atti del piano (piano generale, piani particolari per ogni branca della produzione, per regioni ecc.) ma non sono in questi atti stabiliti nei minuti particolari, ciò che può essere fatto solo nei contratti con le singole organizzazioni. In questo modo il contratto diviene anche un mezzo per impedire la mancata o la imperfetta esecuzione del piano, ciò che potrebbe avvenire se le modificazioni agli obblighi di fornitura potessero essere stabilite solo mediante atti amministrativi indipendentemente dai contratti.

Data questa importanza del contratto, è logico che sia stabilita una sanzione di diritto civile per la mancata o ritardata stipulazione di esso, sanzione consistente in una multa proporzionale al ritardo, da pagarsi dalla parte che è in mora verso l'altra parte che pretende la stipulazione. In questi sensi è ormai anche la giurisprudenza arbitrale.

Ed infine, un'altra decisiva prova della importanza autonoma del contratto di fronte all'atto amministrativo di pianificazione si ha nella circostanza che qualsiasi modificazione in questo atto amministrativo non si ripercuote immediatamente sull'obbligazione di fornitura disciplinata e regolata dal contratto, ma solo obbliga le parti contraenti a stipulare un nuovo contratto per la modificazione del contratto precedente.

Abbiamo ritenuto che un'ampia recensione dello studio del Khalfina fosse interessante per due motivi:

1) per aggiornare i nostri lettori sugli sviluppi della scienza giuridica in un paese la cui organizzazione politico-economica è completamente diversa dalla nostra;

2) perchè l'oggetto dell'articolo recensito concerne un campo del diritto del quale, specie in questi tempi, la nostra scienza giuspubblicistica si è dovuta particolarmente occupare.

Per quanto riguarda il punto primo, riteniamo opportuno precisare che la scienza giuridica sovietica ha avuto in questi ultimi anni un notevole sviluppo, dopo, cioè, che con la risoluzione del 5 ottobre 1946, il Comitato centrale del partito comunista sovietico riconobbe la necessità e la importanza di allargare e migliorare la formazione di una scuola giuridica nel Paese. In questa risoluzione si riconobbe che allo sviluppo della nuova struttura economica statale non aveva fatto riscontro un corrispondente sviluppo nelle forme giuridiche adeguate al funzionamento della struttura stessa e si invitavano gli studiosi di diritto a perfezionare la loro preparazione e le loro ricerche in questo campo.

Da allora il numero degli articoli, dei libri, e degli studi pubblicati in materia giuridica è sensibilmente cresciuto e tra essi un'importanza notevole rivestono quelli relativi ai rapporti tra diritto amministrativo e diritto privato, intesi gli istituti dell'uno e dell'altro come mezzi coordinati per il più perfetto compimento del piano economico statale.

Per quanto riguarda il punto secondo, riteniamo che il sunto da noi fatto dell'articolo (nel quale abbiamo trascurato elementi di contorno, per limitarci al problema centrale da esso trattato) abbia sufficientemente chiarito la portata della questione esaminata dal Khalfina.

In sostanza, si tratta di un problema attinente alle interferenze tra diritto pubblico e diritto privato, che si verificano con sempre maggiore frequenza anche negli ordinamenti giuridici degli stati che hanno un'organizzazione politico-economica diversa. Ed invero, tutta la materia degli ammassi, dei contingentamenti, ecc., istituti questi che non sono più propri della economia di guerra, dà luogo ad una serie di manifestazioni di interferenza del diritto pubblico nel diritto privato che hanno determinato una necessaria modificazione degli schemi e dei paradigmi tradizionali. Non sembra, invero, che possa ormai continuare a sostenersi la tesi, riaffermata da ultimo energicamente dal MESSINEO (Dottrina generale del Contratto, Editore Giuffrè, 1946, pag. 12 e passim) secondo la quale dove non esiste libertà di contrarre (distinta dalla libertà contrattuale che riguarda il contenuto del contratto) « e manca la spontaneità dell'agire delle parti, esula la figura del contratto ». Infatti, non pare che altri scrittori (vedi ad esempio il FERRARA Senior: Teoria dei contratti, pag. 30 e pag. 382) condividano la tesi suesposta, la quale, d'altronde, è stata nettamente ripudiata dalla giurisprudenza della Corte Suprema, laddove questa ha giudicato in materia di commercio di generi contingentati. Si veda, per tutte la sentenza n. 755 del 31 marzo 1949, Mass. Foro It., 1949, 161) secondo la quale « l'assegnazione fatta dal Ministero, mediante emissione di buoni o in altra forma,

di quantitativi del prodotto d'acquistarsi dall'assegnatario presso la ditta detentrica della merce vincolata, non incide sulla natura dei successivi rapporti tra l'assegnatario e la ditta, che continuano ad essere regolati dalle comuni norme di diritto privato attinenti al contratto di compravendita ».

Pare perciò che possa ritenersi che la tendenza dottrinale e giurisprudenziale che si va affermando sia quella di riconoscere nel contratto semplicemente uno strumento pratico regolato dal diritto che consente di raggiungere determinati fini posti da un particolare ordinamento politico-economico, strumento che serve, essenzialmente, a creare obbligazioni tra parti che si trovano in condizione di parità giuridica, le quali, senza il contratto, non sarebbero reciprocamente vincolate in alcun modo.

Ora, se il contratto si intende in questi sensi non sembra dubitabile che esso si adatti, come figura generale anche ad un ordinamento giuridico che non riconosca la proprietà privata, quando si vogliono raggiungere quei fini indicati appunto nello studio del Khalfina.

A. SALVATORI

RUINI MEUCCIO: La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato. (Il Foro Padano, 1952, IV, 17 segg.).

L'art. 89 della Costituzione, per il quale nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità, continua ad essere oggetto di esame da parte della dottrina nell'intento di stabilire il valore della controfirma ministeriale per taluni atti del Presidente della Repubblica i quali si presentano come manifestazioni di un potere d'iniziativa di quest'organo costituzionale.

Il problema — che di recente è stato esaminato ampiamente dal LETTIERI (« La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica nell'attuale ordinamento costituzionale », Roma, 1951) ed è stato oggetto di acute osservazioni da parte del VITTA (« Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente Costituzione », in Rivista Amministrativa, 1951, pag. 279 segg.) — si presenta assai delicato, investendo la posizione del Presidente della Repubblica nell'attuale ordinamento costituzionale, dato che la risoluzione di esso discende logicamente dalla estensione che si attribuisce al potere d'iniziativa che il Presidente della Repubblica ha per talune materie.

Il Ruini si pone il problema del valore della controfirma ministeriale negli atti del Capo dello Stato al fine di accertare il grado di partecipazione del Ministro in quegli atti, problema che sostanzialmente involge l'esame dei rapporti fra il Presidente della Repubblica ed il Governo.

Per risolvere questo problema l'autore prende le mosse dai lavori preparatori sull'art. 89, accennando ad alcuni interventi che si ebbero in seno all'Assemblea costituente da parte di autorevoli parlamentari e dai quali è dato dedurre l'orienta-

mento politico manifestatosi nella formulazione della norma in esame. Passa poi all'esame dello sviluppo storico dell'istituto della controfirma degli atti del Capo dello Stato, osservando che, mentre in una prima fase della monarchia assoluta la controfirma ha solo lo scopo di registrare o attestare la decisione regia, in un secondo momento, caratterizzato dal sistema costituzionale inglese, cui si avvicinano nell'ottocento le monarchie parlamentari del continente e la repubblica francese, si ha un effettivo trasferimento di poteri del Capo dello Stato al Gabinetto e la controfirma adempie alla funzione di fare assumere al Ministro controfirmante la responsabilità dell'atto.

Esaminato l'art. 89 attraverso i lavori preparatori ed i suoi precedenti storici, prima di prendere delle conclusioni sulla natura della controfirma, passa in rassegna le varie funzioni del Presidente della Repubblica, ponendo in rilievo per ciascuna di esse il grado dell'intervento del Governo.

Quest'indagine è condotta con riguardo agli organi costituzionali nei cui confronti si svolge la funzione del Capo dello Stato, perchè in tanto è dato assumere i limiti dell'intervento del Governo nella formazione dell'atto del Capo dello Stato in quanto sia chiarita preventivamente la natura dei rapporti fra il Capo dello Stato e quegli organi costituzionali.

Relativamente all'atto di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, l'autore osserva che la controfirma dell'atto stesso, sia essa apposta da quello uscente o da quello subentrante (su questo problema egli non prende posizione), equivale, « ad un controllo di costituzionali, nel senso che il controfirmante dovrebbe accertare che sono state osservate le procedure e le norme stabilite dalla Costituzione ». Uguale valore giuridico attribuisce alla controfirma apposta al messaggio che il Presidente della Repubblica invia alle Assemblee parlamentari qualora chieda una nuova deliberazione su una legge che gli sia pervenuta per la promulgazione, con l'avvertenza, tuttavia, che questi rapporti sono materia « più che di definizione giuridica, di prassi e di correttezza costituzionale ».

Per lo scioglimento delle Assemblee parlamentari, ritiene che ci si trova di fronte ad un atto proprio del Capo dello Stato, senza escludere però che l'iniziativa e la proposta possa partire in particolari situazioni dal Presidente del Consiglio, così come è avvenuto nel passato.

Circa il potere del Presidente della Repubblica di nominare cinque senatori a vita (argomento questo che, assieme all'altro della nomina di cinque giudici della Corte costituzionale, ha dato luogo di recente ad ampi dibattiti in seno alle Assemblee parlamentari), l'autore pensa che al Presidente del Consiglio controfirmante spetti un controllo sostanziale nella nomina. In senso diverso, invece, opina per la nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale, considerando che « alla nomina dei cinque del Presidente su proposta del Governo, si oppone l'esigenza di evitare gli eccessi della partitocrazia » in un organismo fondamentalmente giurisdizionale.

Sulla base delle considerazioni svolte nell'esame delle varie funzioni del Presidente della Repubblica, conclude, quindi, che gli atti di quest'organo costituzionale, i quali devono essere sempre controfirmati, si possono distinguere nelle seguenti categorie:

- a) atti predisposti e proposti dal Governo;
- b) atti propri del Capo dello Stato, l'iniziativa e la proposta dei quali in alcuni casi può partire e conviene che parta dal Governo;
- c) atti del Capo dello Stato alla cui emanazione occorre il consenso sostanziale del Presidente del Consiglio;
- d) atti che per la loro natura non possono essere subordinati al Governo, ma sui quali questo ha diritto di riscontrare la costituzionalità e la legittimità formale.

A complemento delle riserve fatte nella determinazione di queste categorie, aggiunge che, comunque, l'argomento non è tale « da potersi facilmente configurare e fissare in norme giuridiche scritte nel testo costituzionale », riferendosi esso a rapporti nei quali deve essere lasciato largo margine alla prassi ed al costume.

Quest'ultima osservazione individua secondo noi i giusti limiti del problema. Le norme costituzionali in linea di massima sono caratterizzate da formule generiche e scheletriche onde non siano irrigiditi rapporti giuridici che hanno bisogno di svilupparsi con una certa elasticità per potersi adeguare alle mutevoli esigenze politiche.

Ciò ha luogo per l'art. 89, il quale statuisce un principio che s'è affermato decisamente con il sorgere del sistema parlamentare, ma è stato variamente inteso nei vari ordinamenti costituzionali che l'hanno accolto. La diversa estensione di quel principio, più che per la diversità di formula legislativa che lo contemplava — formula che molte volte è uguale — s'è affermata in relazione alle direttive di particolari regimi politici ed al formarsi di regole consuetudinarie e di correttezza costituzionale ad integrazione di quel principio stesso.

Per cui, per determinare il valore della controfirma ministeriale, per quegli atti del Capo dello Stato che si presentano come manifestazione di una iniziativa propria, non si può procedere per schemi fissi, ma bisogna avere riguardo ai vari fattori di natura giuridica e metagiuridica (principi del regime politico, consuetudinario, regole di correttezza costituzionale, ecc.) che completano il principio della controfirma da parte dei ministri con conseguente assunzione della responsabilità che lo rendono flessibile a particolari contingenze.

La recente applicazione della costituzione non rende sempre possibile il ricorso a taluni di questi fattori in seno al nostro ordinamento costituzionale. A ciò si può ovviare mediante un'indagine storico-comparativa, con l'avvertenza, secondo noi, che il principio il quale risulterà da questa prima fase d'interpretazione si può assumere come principio regolatore di quei rapporti solo se s'inquadri nel regime politico che caratterizza il nostro ordinamento costituzionale.

C. CARBONE

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

CASSAZIONE - Difetto di giurisdizione - Irregolare composizione del collegio giudicante - Consiglio di Stato - Adunanza plenaria - Numero dei componenti.
(Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 3008 dell'11 ottobre 1952 - Pres. : Anichini, Est. : Lorzio, P.M. : Eula (concl. conf.) - Tesauero contro Mortati ed altri).

La pronuncia emessa dall'organo giurisdizionale (nella specie: adunanza plenaria del Consiglio di Stato) irregolarmente costituito per numero e qualità, considerata quale atto a sè e sotto l'aspetto della sua rilevanza per il diritto è inesistente; considerata invece con riguardo alla potestà dell'organo irregolare che emise la pronuncia è affetta del vizio di assoluto difetto di giurisdizione.

La composizione numerica dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato stabilita dall'art. 37 del T. J. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con R.D. 17 agosto 1907, n. 638, venne modificata dal D.L. 5 maggio 1948, n. 642 con lo stabilire la partecipazione della VI Sezione all'Adunanza stessa, aumentandosi così da nove a tredici il numero dei componenti.

Riportiamo integralmente la motivazione della sentenza:

« Impugna il ricorrente prof. Tesauero la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato siccome inesistente o nulla per difetto assoluto di giurisdizione del collegio che la emise, assumendo che tale collegio non era investito di alcun potere giurisdizionale, perchè costituito in aperta violazione delle norme stabilite in modo inderogabile dalla legge. La decisione sarebbe inoltre inficiata da difetto assoluto di giurisdizione sotto altri aspetti: per non rientrare la questione risolta nella materia di competenza dell'Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato; per avere la decisione stessa invasa la sfera lasciata alla piena ed assoluta discrezionalità di una facoltà universitaria, ed altresì la sfera riservata al potere legislativo ed all'esecutivo; ed infine per avere il collegio giudicante violato i limiti segnati dalla legge nello svolgimento del potere giurisdizionale.

Osservano le Sezioni Unite che, concernendo la prima e fondamentale questione del ricorso la regolarità della costituzione del collegio, e cioè dell'Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, che pronunciò la decisione impugnata — Adunanza che il ricorrente afferma irregolare per numero e qualità dei suoi componenti — è preliminare accertare se una tale irre-

golare costituzione (ammesso che sussista) dia luogo a vizio di assoluto difetto di giurisdizione, pel quale solo, come è noto, le decisioni del Consiglio di Stato sono denunciabili in Cassazione.

Lo contestano i resistenti, eccependo che, nel vigente sistema del processo, il vizio di costituzione del collegio giudicante è rimasto non individuato tra i vizi della sentenza o, se ha assunto rilievo, è stato — come vizio autonomo — posto accanto al difetto di giurisdizione e alla incompetenza. Insanabile sarebbe poi soltanto il vizio che consista nel non essere l'atto compiuto dalla persona o dalle persone che costituiscono l'ufficio giudiziario, ma non anche il vizio relativo alla coincidenza tra l'ufficio agente e quello cui la legge attribuisce la potestà di agire. È richiamata una recente decisione di queste Sezioni Unite, i resistenti deducono che l'irregolare composizione numerica del collegio giudiziario dà luogo non a vizio di giurisdizione, ma ad inesistenza della sentenza; e che il principio anteriormente accolto da questa medesima Suprema Corte — secondo cui il difetto di legittima costituzione del giudice si risolve nel vizio del difetto di giurisdizione — se spiegabile al tempo in cui fu formulato per l'esigenza di assoggettare le decisioni dei giudici speciali, per quel che attiene i vizi di costituzione dell'ufficio, a controllo più penetrante di quello reso possibile dall'art. 362 C.p.c., non avrebbe più ragion d'essere dopo che l'art. 111 della Costituzione ha esteso il magistero della Corte di cassazione a tutti i vizi elencati nello art. 360 C.p.c. senza distinguere tra giudizi ordinari e giudici speciali. L'art. 111 della Costituzione — si dice — deve essere rispettato in tutta la sua integrità: e, poichè per esso, contro le sentenze del Consiglio di Stato, è ammesso ricorso in Cassazione per le sole questioni attinenti alla giurisdizione, seguirebbe che, non potendo il vizio di inesistenza per irregolare composizione numerica del collegio giudicante rientrare nel difetto di giurisdizione, sarebbe inesorabilmente preclusa avanti queste Sezioni Unite l'indagine diretta ad accertare l'esistenza o meno di un tale vizio in una decisione del Consiglio di Stato.

Rilevano le Sezioni Unite che in effetti manca nella legge una definizione del difetto di giurisdizione, e se pare agevole coglierne il concetto generale considerando che il vocabolo « giurisdizione » è usato nella legge (v. in specie l'art. 103 della Costituzione della Repubblica) e nella dottrina

del processo nel senso del potere-dovere dell'organo cui la legge attribuisce funzioni giurisdizionali di conoscere e decidere nelle materie ed entro i limiti delle sue attribuzioni — onde « difetto di giurisdizione » è mancanza nell'organo del potere di conoscere e statuire su quanto si sottopone al suo giudizio — sorge, e grave, data la natura e peculiarità di tali attribuzioni e la varietà degli organi tra cui esse sono distribuite, la difficoltà di stabilire i casi in cui quella mancanza si avvera.

Non è in prima a dubitare — e pertanto la questione non si pone — che difetti di giurisdizione il giudice che emetta provvedimenti non consentiti dall'ordinamento giuridico in vigore: ad es., pronunci un divorzio, condanni il debitore all'arresto per debiti. Nè può farsi questione nel caso — che negli ultimi anni, a seguito della creazione di giurisdizioni speciali, ha dato luogo a decisione numerose — del giudice ordinario che statuisca su rapporto devoluto alla cognizione di un giudice speciale, e viceversa. È a discutere invece — e la questione si palesa grave e complessa — se rientri nel difetto di giurisdizione il caso in esame, di decisione emanata da collegio giudicante costituito per numero e qualità dei componenti in modo diverso da quello stabilito dalla legge.

Al riguardo, è appena da accennare la rilevanza basilare che, per la costituzione del giudice nel processo, quando trattasi di organo collegiale, ha la composizione quantitativa e qualitativa dei suoi componenti, che dev'essere quale la legge l'ha prescritta perchè possa dirsi legittima la decisione che da esso promana, non potendo l'organo che risulti diversamente composto assurgere ad espressione della volontà dello Stato cui dev'essere ricondotto il provvedimento giurisdizionale. Nella specifica materia è esatto che queste Sezioni Unite ebbero a stabilire con più decisioni che il difetto di legittima costituzione del giudice speciale dà luogo a vizio di difetto di giurisdizione denunciabile in Cassazione a norma degli artcoli 362, 1° comma, e 374, 1° comma, C.p.c.; e che, con la decisione richiamata dai resistenti (Sent. 2641 del 18 ottobre 1951), dichiararono che l'irregolare composizione delle sezioni specializzate di tribunale e di corte di appello (le decisioni di cui si tratta, in un senso e nell'altro, furono per la massima parte emesse in materia di legislazione eccezionale sulle locazioni delle case e dei fondi) non importa vizio di giurisdizione o di competenza, bensì inesistenza della decisione, da rilevarsi e proclamarsi anche d'ufficio dal giudice.

Ma tali statuizioni, in apparenza contrastanti, considerano ciascuna e risolvono la questione da aspetti particolari e diversi, secondo cioè si prenda in esame la pronuncia emessa dall'organo irregolarmente composto, quale atto a sè e la sua rilevanza per il diritto, ovvero la potestà dell'organo irregolare che la pronuncia emise. Sotto il primo aspetto non può essere dubbio che la pronuncia di un tale organo è « inesistente », non potendo la decisione di un organo collegiale di composizione numerica o quantitativa diversa da quella prescritta dalla legge costituire quella espressione della sovranità dello Stato volutamente impersonata da quel giudice nell'esercizio del magistero giurisdizionale: l'atto non proviene da chi rivesta la qualità di

giudice e pertanto non esiste, è niente per il diritto. Ma se ciò non è contestabile, non pare nemmeno disputabile che quando la legge attribuisce l'esercizio del potere giurisdizionale ad un organo collegiale da costituirsi in un determinato modo, e della controversia invece conosca e giudichi un organo diversamente composto, ben possa e debba affermarsi che l'organo irregolare non ha giurisdizione, o che — vale lo stesso — « difetta di giurisdizione ».

È in proposito esatta l'osservazione del ricorrente che anche quando si fa questione di composizione o costituzione di un collegio giudicante, si tratta sempre di sapere se il collegio che ha pronunciato, così come costituito e composto, avesse o non avesse, nel momento in cui ha emessa la pronuncia, il potere e la funzione (giurisdizionale) di pronunciare. Ed anche chi professa opinione contraria, riconosce che quando il numero dei componenti è un requisito del soggetto collegiale investito della giurisdizione, la sentenza (emessa da collegio composto da un numero maggiore o minore) è nulla a *parte subiecti* perchè chi la pronunciò non era quel soggetto cui appartiene la giurisdizione. Necessario è però distinguere secondo che il vizio derivi dalla violazione d'una norma organica dell'ordinamento giudiziario ovvero di un'altra legge che stabiliscano il numero o la qualità dei componenti il collegio giudicante, quale requisito specifico ed essenziale della sua investitura, dovendo classificarsi fra gli *errores in procedendo* la violazione di altre norme (di legge o di regolamento) relative bensì alla composizione dell'organo, ma non di eguale carattere organico, ad es., la partecipazione alla decisione collegiale di un giudice meno anziano. Costituito quindi il collegio giudicante in modo diverso da quello prescritto dalla norma organica che ne stabilisce la composizione, vi sarà inesistenza o nullità assoluta della decisione (sentenza) quale atto avente efficacia giuridica di decisione, e mancanza di potere, e pertanto difetto di giurisdizione, nel collegio che pose in essere la decisione stessa.

L'irregolare costituzione del collegio giudicante, così precisata, rientra dunque nel vizio di difetto assoluto di giurisdizione e perciò cade la correlativa eccezione dei resistenti. Nè — a riguardo di altra cennata eccezione dei resistenti medesimi — il vizio di costituzione del giudice può limitarsi al vizio di « costituzione dell'ufficio »; chè la sentenza, insanabilmente nulla se pronunciata, ad es., dal sindaco anzichè dal pretore, non può non essere altrettanto nulla se emessa da un tribunale composto di due o di cinque membri. Che se poi si tratta di un vizio non organico dell'ufficio competente per legge, già si è detto che in tal caso si ha vizio *in procedendo* e non difetto di giurisdizione. È esatto che, essendo oggi ammesso per l'art. 111 della Costituzione contro le sentenze degli organi giurisdizionali speciali il ricorso in Cassazione per violazione di legge, il vizio di irregolare composizione del collegio giudicante nelle sentenze di tali organi può sempre denunciarsi — costituendo violazione di legge — quale motivo di inesistenza o nullità assoluta della sentenza; ma ciò non toglie che il vizio rientri altresì nel difetto di giurisdizione.

zione. Anzi appunto perchè l'art. 111 della Costituzione limita il ricorso in Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato ai soli motivi inerenti alla giurisdizione, onde il vizio di irregolare costituzione del giudice non potrebbe mai, in relazione a decisione del Consiglio di Stato, farsi valere avanti la Cassazione quale motivo di nullità per violazione di legge, acquista rilevanza decisiva il costituire un tale vizio altresì difetto assoluto di giurisdizione.

È vero che l'inesistenza o nullità assoluta della sentenza (sulla distinzione fra i due termini v'è controversia: nella specie vuolsi indicare atto mancante dei requisiti che ne costituiscono l'essenza) può essere opposta e fatta valere in qualunque momento (non essendo concepibile passaggio in giudicato di atto che è niente per il diritto) in sede di esecuzione o con un giudizio di accertamento negativo; ed è anche vero che il giudice il quale ha pronunciata la sentenza inesistente è liberato dalla osservanza del precetto del *ne bis in idem* e la sentenza stessa è *tamquam non esset* per ogni altro giudice. Senonchè, a riguardo di sentenza (inesistente) del Consiglio di Stato, il ricorrente rileva che la nullità sarebbe senza rimedio: perchè non sarebbe da sperare che il ministro desse corso al suo provvedimento (di trasferimento di esso ricorrente prof. Tesoro alla cattedra di Roma) siccome dal Consiglio di Stato male annullato; perchè per un giudizio di accertamento negativo mancherebbe perfino la giurisdizione-competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria; perchè oltre a non sperare in una nuova decisione del Consiglio di Stato, mancherebbe altresì a tale effetto una procedura idonea per riaprire il processo. Osservazioni alle quali non può negarsi valore; e, in ogni caso, rimedi giuridici, se non del tutto esclusi, sicuramente malagevoli e di incerto risultato; sicchè l'irregolarità della decisione del Consiglio di Stato, inesistente perchè pronunciata da collegio composto illegalmente, potrebbe in effetti rivelarsi irrimediabilmente.

Ciò non può aver voluto l'ordinamento giuridico. E il rimedio ch'esso appresta è, appunto, quello di considerare tale decisione — inesistente come atto avente efficacia giuridica di decisione giurisdizionale — siccome emessa da collegio che non aveva veste di giudice e pertanto mancante (difettoso) di giurisdizione. Quel collegio — composto, per numero o qualità di componenti, diversamente da quanto prescritto dalla legge — mancava di legittima costituzione, che è presupposto della potestà giurisdizionale dell'organo, anche se del Consiglio di Stato. Il quale, se non può essere considerato alla pari di ogni altra giurisdizione speciale in quanto ha un'organizzazione particolare ed è disciplinato nello svolgimento delle sue funzioni da un corpo di leggi a sè stante non può prescindere, per quanto riguarda la validità delle decisioni emesse nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, da quell'esigenza basilare del processo, di qualunque processo, quale è la regolare costituzione del giudice.

L'irregolare composizione dell'organo (giudiziario) collegiale dà luogo, pertanto, a difetto assoluto di giurisdizione.

Il che stabilito — e non essendo a dubitare che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato costituisce organo giurisdizionale con propria competenza specifica e distinta da quella delle ordinarie tre sezioni giurisdizionali di tale alto Consesso (in propos. *infra*) — è da accertare se l'irregolarità di cui si è trattato si verificò, in effetti, nella composizione del collegio che pronunciò la decisione impugnata.

È all'uopo dato di fatto che alla decisione parteciparono, oltre il Presidente del Consiglio di Stato, otto consiglieri (due della IV Sezione giurisdizionale, tre della V, due della VI, uno appartenente a sezione consultiva e non designato dal Capo dello Stato).

Deduca il ricorrente che tale composizione fu irregolare perchè a tenore del 3° comma dello art. 45 T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1064, e dell'art. 1, comma 3°, D.L. 5 maggio 1948, n. 642 (ratificato con legge 19 marzo 1952, n. 161), l'Adunanza doveva essere costituita, oltre che dal presidente, da quattro consiglieri per ciascuna delle sezioni giurisdizionali designati dal Capo dello Stato per l'anno 1951, e così da tredici componenti, e non, come fu, da nove; e che inoltre dell'Adunanza non poteva far parte il consigliere dott. Puliti, non compreso nel numero dei componenti effettivi, nè dei supplenti designati dal Capo dello Stato per il 1951; ed appartenente a sezione consultiva del Consiglio di Stato.

Negano i resistenti che nella composizione della Adunanza in oggetto s'incorresse in alcuna irregolarità, essendo stata la medesima costituita in conformità del 2° comma del citato art. 45 T. U. delle leggi del Consiglio di Stato del 1924, secondo cui l'Adunanza plenaria decide col concorso di nove votanti. Norma, quest'ultima, che non sarebbe stata mai modificata e che sarebbe restata ferma anche dopo il D.L. 5 maggio 1948, n. 642, che avrebbe lasciato immutato il *quorum* di nove membri fissato dal citato art. 48 T.U. Nè costituirebbe irregolarità la partecipazione del consigliere Puliti non designato dal Presidente della Repubblica, disposta dal Presidente del Consiglio di Stato in forza del potere attribuitogli di provvedere con consiglieri appartenenti ad altre sezioni, alla mancanza di consiglieri necessari per deliberare. Nella specie, poichè il consigliere Sandiford della IV Sezione, designato dal Capo dello Stato fu designato nel 1951 a sezione consultiva, trasferendosi da tale data alla IV Sezione il dott. Puliti, questi avrebbe preso stabilmente il posto del Sandiford tra i membri della IV Sezione e della Adunanza plenaria.

Osservano le Sezioni Unite che l'art. 43 T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato, nello stabilire che le decisioni di tale consesso in sede giurisdizionale sono prese con l'intervento di sette votanti, fece salvo il disposto del successivo art. 45. Il quale, nei comma 2° e 3°, dell'Adunanza plenaria, e precisò quando la controversia potesse essere devoluta a tale organo, il numero dei suoi componenti e il modo di loro designazione.

Più precisamente, il 2° comma dispose che la Sezione investita del ricorso, la quale riconoscesse che il punto di diritto sottoposto al suo esame

avesse dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi, potesse su richiesta delle parti o d'ufficio rinviare con ordinanza la controversia all'« Adunanza plenaria col concorso di nove votanti ». E il 3° comma stabilì che dovessero, a tale effetto, designarsi al principio di ogni anno, con decreto del Capo dello Stato, quattro consiglieri per ciascuna sezione giurisdizionale (la IV e la V, sole a quell'epoca istituite), che avrebbero dovuto costituire, insieme al presidente del Consiglio di Stato, l'Adunanza plenaria.

Ora i comma 2° e 3° dell'art. 45 del T. U. hanno subito vicende tali per cui è da escludere che siano restati sino ad oggi immutati. In prima, il D.L. 5 maggio 1948, n. 642, che istituì la VI Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, dispose (3° comma dell'art. 1) che i componenti di tale sezione concorressero a costituire l'Adunanza plenaria secondo le disposizioni dello art. 45 del menzionato T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, e degli effetti di tale norma (ratificata senza modificazioni dalla legge 19 marzo 1952, n. 161) si dirà più oltre. Successivamente, l'art. 5 della legge 21 dicembre 1950, n. 1018, dichiarò che i detti due comma dell'art. 45 del T. U. erano « sostituiti » con altri due, il cui testo è in esso articolo riportato. Nei nuovi comma si modifica, ampliandola, la competenza dell'Adunanza plenaria (autorizzando il presidente del Consiglio di Stato a deferire a detta Adunanza qualunque ricorso che renda necessaria la risoluzione di questioni di massima di particolare importanza); ma non v'è cenno del numero dei componenti l'Adunanza plenaria stessa, nè del modo di loro designazione (contenuti invece, come si disse, nei comma 2° e 3° dell'art. 45 del T. U.). I due nuovi comma contemplano entrambi la materia del 2° comma dell'art. 45 del T. U. relativa alla competenza dell'Adunanza plenaria; ma nessun riferimento ha invece in essi la parte finale del medesimo 2° comma dell'art. 45 (disponente che l'Adunanza plenaria decidesse col concorso di nove votanti), e l'intero 3° comma dello stesso articolo (disciplinante il modo di designazione e la qualità dei componenti l'Adunanza stessa).

Per effetto quindi dell'art. 5 della citata legge 21 dicembre 1950, ove dovesse starsi al tenore di tale norma (« I comma 2° e 3° dell'art. 45 del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, sono sostituiti dai seguenti: (segue il nuovo testo), i comma 2° e 3° del detto T. U. 1924 risulterebbero abrogati per disposizione espressa del legislatore (art. 15 disposizioni sulla legge in generale) con la conseguenza che, mentre la legge disporrebbe sulla competenza dell'Adunanza plenaria, nessuna espressa disposizione legislativa regolerebbe specificatamente la composizione di tale organo essendo abrogati i due detti comma dell'art. 45 T. U. del 1924, e riguardando il D.L. 5 maggio 1948, n. 642, soltanto la VI Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Per modo che, sorge, a questo punto, *delicatisima* una questione d'interpretazione della legge, che deve partire da non equivoca, per quanto inespresa volontà del legislatore, il quale, disci-

plinando e potenziando con la nuova legge n. 1018 del 21 dicembre 1950 l'Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, quale supremo organo di giustizia amministrativa, non poté aver voluto lasciare senza disciplina la determinazione del numero e della qualità dei suoi componenti.

Sulla base di tale volontà del legislatore deve ritenersi che il nuovo testo di che all'art. 5 della legge del 1950 riguardi solo la parte dei comma 2° e 3° dell'art. 45 del T. U. del 1924, relativo alla competenza dell'Adunanza plenaria e non anche l'altra parte concernente la composizione di detto organo.

Senonchè sino da quando, con la legge del 1907, fu istituita, accanto alla preesistente IV Sezione, la V Sezione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, l'Adunanza plenaria fu composta da un numero fisso di componenti, sottratto ad ogni possibilità di variazione. Infatti l'art. 37 del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con R.D. 17 agosto 1907, n. 638, nel disporre che la IV e V Sezione — ove riconoscesse che il punto di diritto sottoposto al suo esame avesse dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi — potesse rinviare la discussione della controversia all'Adunanza plenaria « col concorso di nove votanti »; e nell'attribuire alla stessa adunanza plenaria la potestà di regolare la competenza in caso di conflitti fra le due sezioni, stabilì che, a tale effetto, fossero, al principio di ogni anno, designati con decreto reale il presidente e quattro consiglieri per ciascuna sezione giurisdizionale, che dovevano costituire l'Adunanza plenaria. E l'art. 70 del Regolamento di procedura 17 agosto 1907, n. 642, dispose che al principio di ogni anno fossero designati, con decreti reali, due consiglieri supplenti — uno per ciascuna delle [due sezioni giurisdizionali — per l'eventuale sostituzione nell'Adunanza plenaria dei consiglieri assenti o impediti.

I comma 2° e 3° dell'art. 45 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, riprodussero testualmente le menzionate anteriori disposizioni del T. U. del 1907, salvo pel presidente dell'Adunanza plenaria che si stabilì fosse il presidente del Consiglio di Stato.

L'aver, pertanto, la legge disposto, sino dalla istituzione della V Sezione giurisdizionale, che l'Adunanza plenaria fosse composta — oltre che dal presidente — da quattro consiglieri per ciascuna delle due sezioni giurisdizionali nominativamente designati dal Capo dello Stato; e l'aver disposto altresì che fossero nominativamente designati dal Capo dello Stato anche i consiglieri supplenti, dimostrano nel modo più evidente la precisa volontà del legislatore che l'Adunanza plenaria fosse formata (oltre che dal presidente) da quegli otto determinati consiglieri e non da più o da meno.

E se tale fu la volontà del legislatore, contrasta con essa la tesi che debba restar fermo per l'adunanza plenaria il numero di nove votanti anche dopo l'istituzione, avvenuta col D.L. 5 maggio 1948, n. 642, della VI Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato. Per vero, disponendo detto D.L. che i componenti della VI Sezione devono concorrere a

costituire l'Adunanza plenaria secondo le disposizioni del 3° comma dell'art. 45 del T. U. del 1924, e cioè mediante la designazione da parte del Capo dello Stato, al principio di ogni anno, di quattro consiglieri della sezione stessa; e dovendo pertanto il Capo dello Stato designare, al principio di ogni anno, non più otto, ma dodici consiglieri (quattro per ciascuna delle tre sezioni giurisdizionali), dai detti dodici consiglieri dovrebbero esser tratti — secondo l'opinione dei resistenti — gli otto occorrenti per costituire, in unione al presidente del Consiglio di Stato, l'Adunanza plenaria di nove votanti. Così tale Adunanza risulterebbe costituita non da tutti i componenti designati, ma da una parte di esso; e per di più sarebbe inattuabile una loro partecipazione paritaria (sia pure di tre consiglieri anziché di quattro) delle tre sezioni giurisdizionali, non essendo fondata su alcuna disposizione di legge la prassi, seguita dal Consiglio di Stato, di comporre il collegio con dieci membri (il presidente e nove consiglieri) e farne intervenire alla decisione soltanto nove (il presidente ed otto consiglieri, rimanendone fuori il consigliere meno anziano).

Orbene un'Adunanza plenaria composta soltanto di parte dei componenti designati e nella quale non sia possibile il concorso paritario delle tre sezioni giurisdizionali, non si concilia con le disposizioni delle citate leggi in testi unici del 1907 e del 1924, le quali vollero che l'Adunanza plenaria fosse costituita da un numero di componenti immutabili durante l'anno, nominativamente determinati e paritari fra le Sezioni giurisdizionali.

Tale sistema fu sicuramente mantenuto dal D.L. 5 maggio 1948, il quale, prescrivendo che la VI sezione, da esso istituita, concorresse a costituire l'Adunanza plenaria secondo le disposizioni del ricordato 3° comma dell'art. 45 T.U. del 1924, e cioè mediante la designazione annuale di quattro consiglieri nominati dal Capo dello Stato, intese senza possibilità di incertezza che la detta VI Sezione partecipasse all'Adunanza medesima su piede di parità con le due sezioni preesistenti.

Ma, così disponendo, il D.L. del 1948 ebbe implicitamente, ma non meno certamente, a modificare la preesistente composizione numerica della Adunanza plenaria, nel senso che alla stessa doversero partecipare anche i quattro designati consiglieri della VI Sezione, aumentandosi pertanto da nove a tredici (4+4+4+1) il numero dei suoi componenti.

Una diversa interpretazione del D.L. del 1948 non è possibile per la ragione che, non permettendo il numero di otto consiglieri un concorso paritario delle tre sezioni giurisdizionali, e concedendosi — ove si accolga l'opinione dei resistenti — al presidente del Consiglio di Stato il potere di scelta e di variazione fra i dodici consiglieri designati, il sistema dei testi unici del 1907 e del 1924, fondato sulla partecipazione paritaria delle sezioni giurisdizionali e sulla determinazione nominativa dei componenti, ne risulterebbe alterato ed anzi annullato.

Per ritenere il contrario, occorrerebbe emergesse un'esplicita o quanto meno implicita, ma sicura volontà del legislatore, diretta a modificare tale sistema, che, stabilito dalla legge coevamente

alla pluralità delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, non può venir meno se non in forza di una diversa certa volontà della legge stessa. Volontà che non risulta e che invece il richiamo, da parte del D.L. del 1948, del solo 3° comma dell'art. 45 del T.U. del 1924 sta ad escludere.

Nè vale l'argomento che appunto la mancata esplicita abrogazione, nel D.L. del 1948, della parte finale del 2° comma dell'art. 45 del T. U. del 1924 starebbe a provare la volontà della legge che, pur designandosi dal Capo dello Stato quattro componenti per ciascuna delle tre sezioni, il numero dei votanti nell'Adunanza plenaria rimanesse di 9. L'illazione non ha alcun peso decisivo di fronte all'argomento maggiore rappresentato dalla designazione — espressamente disposta dal D.L. del 1948 — di dodici consiglieri a termini del 3° comma, che stabilisce il principio paritario, onde tale principio rimane ancor oggi fondamentale per la composizione dell'Adunanza plenaria.

I fatti rilievi autorizzano, quindi, a ritenere che l'antecedente composizione numerica dell'Adunanza plenaria sulla base del *quorum* di nove membri venne modificato dal D.L. 5 maggio 1948 con lo stabilire la partecipazione della VI Sezione alla Adunanza plenaria secondo le disposizioni del 3° comma dell'art. 45 del T.U. del 1924; e che il detto decreto legislativo menzionò soltanto il terzo comma dello stesso art. 45 in quanto tale ultima norma veniva implicitamente abrogata per incompatibilità con la partecipazione paritaria delle tre sezioni. E da ciò anche l'ulteriore conseguenza che la legge 21 dicembre 1950, n. 1018, non aveva bisogno di disporre sulla composizione numerica della Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, in quanto tale composizione già risultava necessariamente per quanto disposto col D.L. 5 marzo 1948, n. 642.

Quanto si è esposto non è scalfito dalle ultime osservazioni dei resistenti. In fatti:

1) l'argomento che la norma del terzo comma dell'art. 45 del T.U. del 1924 avrebbe — di fronte a quella del 2° comma — semplice funzione strumentale, è escluso dalla volontà precisa dei legislatori del 1907 e del 1924, i quali intesero di proposito che alla composizione dell'Adunanza plenaria le due sezioni giurisdizionali dovessero concorrere con pari numero di consiglieri;

2) non pare utile, d'altronde, il richiamo dell'art. 9, ultimo comma, del T.U. del 1924, nel quale è, fra l'altro, stabilito che il presidente del Consiglio di Stato presiede... le Adunanze plenarie « indicate nel 2° comma dell'art. 45 », senza far menzione anche del 3° comma di tale ultimo articolo: perchè è manifesto che nel detto art. 9 l'Adunanza plenaria è nominata con riferimento del tutto generico;

3) anche il ricordo storico che il numero di nove votanti era già stabilito nella legge del 1889, in cui mancava una norma corrispondente al 3° comma di cui si discute, perde valore per avere l'ergano, nella sua successiva evoluzione, assunta nuova fisionomia per esigenze cui prima non era sottoposto;

4) non si tratta, infine, di esaminare in tesi dottrinale ed astratta se la rappresentanza paritaria delle sezioni possa o meno ritenersi essenziale

alla composizione dell'Adunanza plenaria; ma si tratta di stabilire se nella vigente disciplina legislativa del Consiglio di Stato la forma paritaria fu considerata come essenziale, il che, per quanto si è detto, deve dirsi perentoriamente accertato.

Pertanto l'Adunanza plenaria in oggetto, alla quale concorsero come votanti il presidente e solo otto consiglieri, risulta, per numero di componenti irregolarmente costituita; in conseguenza va accolto il primo mezzo del ricorso nella parte riguardante la irregolarità di composizione numerica del collegio che emise la decisione impugnata. Restando assorbita la questione concernente la composizione qualitativa; e proposti collo stesso mezzo, gli altri mezzi del ricorso. L'impugnata decisione va, quindi, cassata, rimettendosi le parti avanti al Consiglio di Stato ».

È superfluo sottolineare l'importanza di questa fondamentale sentenza delle Sezioni Unite, e rilevare che come tutte le decisioni che la Corte Suprema emana nell'esercizio del suo potere di massimo organo regolatore della giurisdizione, anche questa pronuncia è destinata a costituire una pietra miliare nello sviluppo della nostra giurisprudenza.

La motivazione, che abbiamo integralmente riportata, fornisce, a nostro avviso, argomenti sufficienti per sostenere la tesi adottata dalla Corte secondo la quale la irregolare composizione per il numero e la qualità dei membri di un organo giurisdizionale speciale costituisce un vizio che produce due effetti concorrenti: l'uno di rendere inesistente, e quindi irrilevante per il diritto la sentenza emanata e l'altro di far considerare la sentenza stessa come emessa da giudice privo assolutamente di giurisdizione.

Riteniamo, cioè, che dalla motivazione della sentenza appaia chiaramente illustrato il pensiero della Corte secondo il quale il riconoscere il vizio di difetto di giurisdizione in sentenze emanate da collegi giudicanti, composti irregolarmente, non costituisce un semplice espediente per rendere impugnabili le decisioni di quegli organi giurisdizionali i quali, secondo la Costituzione, sono soggetti al potere regolatore della Corte di Cassazione solo per « motivi inerenti alla giurisdizione » (art. 111 - Consiglio di Stato e Corte dei Conti). D'altra parte, la stessa sentenza n. 2641 del 1951 resa dalla Sezioni Unite e richiamata nella sentenza che si annota (vedi Foro It., 1951, I, 1317), se affermava che « la competenza e la giurisdizione riguardano l'attività dell'organo laddove la composizione del Collegio attiene ad un momento logicamente e cronologicamente anteriore », da ciò deducendo che il vizio nella composizione dell'organo giudicante è causa di inesistenza della sentenza, faceva espressa riserva per quanto riguarda le giurisdizioni speciali, per le quali si richiamava la sentenza n. 7 del 10 gennaio 1949 (in Foro It., 1949, I, 648) in cui si riconosceva nella irregolare composizione del Collegio il difetto di giurisdizione « perchè la legge attribuisce la potestà giurisdizionale al Collegio come tale ».

Pertanto, può dirsi che questa sentenza non rappresenta una deviazione da una giurisprudenza costante contraria, ma è il logico coronamento dello sviluppo della giurisprudenza della Corte Suprema in questa delicata materia.

Detto questo in ordine alla esattezza del principio riaffermato solennemente dalla Corte Suprema in questa sentenza, si deve esprimere piena adesione alla interpretazione che la stessa Corte ha dato delle norme che regolano la composizione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Questa interpretazione è la sola logicamente e giuridicamente possibile, in quanto è la sola che mantiene fermo il principio fondamentale fin dalla istituzione dell'Adunanza plenaria che esige la determinazione fissa numerica e nominativa dei componenti dell'Adunanza stessa al principio di ogni anno per decreto del Capo dello Stato e la rappresentanza paritetica nel collegio di tutte le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Impiego pubblico - Impiegati del Poligrafico dello Stato - Controversie del lavoro - Competenza del Magistrato ordinario. (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 1645-52 - Pres.: Mandrioli - Est.: Duni - P. M.: Macaluso - Aleiati ed altri contro Istituto Poligrafico dello Stato).

Le controversie tra il Poligrafico dello Stato ed i suoi dipendenti concernenti il rapporto di lavoro sono di competenza del giudice ordinario ai sensi dell'art. 429, n. 3 del c.p.c.

Riportiamo testualmente la sobria, precisa ed esauriente motivazione della sentenza della Suprema Corte.

« I ricorrenti sostengono che il Poligrafico, operando nel campo della produzione in regime di concorrenza, costituisce un ente pubblico economico, sì che le controversie, fra l'ente medesimo ed i suoi dipendenti sono di competenza del giudice ordinario, a termini dell'art. 429, n. 3 del codice di procedura civile, tuttora in vigore anche dopo la soppressione dell'ordinamento sindacale.

La tesi cui si è associata nella discussione orale, la stessa Avvocatura dello Stato in difesa del Poligrafico, è fondata e va accolta.

Questa Suprema Corte ha ormai consolidato la propria giurisprudenza nel senso enunciato dai ricorrenti e non ha motivo per mutare indirizzo.

La disposizione contenuta nell'art. 429, n. 3, cod. proc. civ. nello stabilire la competenza dell'autorità giudiziaria specializzata per il lavoro nelle controversie relative a rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti di enti pubblici inquadrati nelle associazioni sindacali, si riferì implicitamente all'art. 1 della legge 16 giugno 1938, n. 1303 con la quale era stato revocato il divieto di far parte di associazioni sindacali, sancito dall'art. 3 del Regio decreto 1° luglio 1926, n. 1130, relativamente agli enti pubblici operanti nel campo della produzione e svolgenti attività economica in regime di concorrenza. L'inquadramento, pertanto, fu richiesto dal codice come equipollente di siffatta attività, per effetto della quale i rapporti di lavoro erano ratione materiae da deferire alla cognizione del giudice ordinario del lavoro.

L'abolizione dell'ordinamento sindacale fece venir meno soltanto l'inquadramento effettivo dei dipendenti degli enti anzi accennati, sì che l'art. 429, n. 3 è tuttora applicabile rispetto agli enti pubblici esplicanti una attività economica in regime di libera concorrenza.

Questa Suprema Corte, inoltre ha già precisato che sono in genere da considerare in tal natura gli enti pubblici i quali intervenendo nel campo della vita economica (agricola, industriale, commerciale, di credito, di assicurazione, ecc.) esplicano come imprenditori in regime di parità giuridica con gli altri soggetti con cui entrano in rapporto una attività che si trovi o possa trovarsi in concorrenza con analoga attività di comuni imprenditori, e rappresenti quindi un mezzo diretto non già alla realizzazione immediata di un fine pubblico, bensì al conseguimento dei lucri mediante la partecipazione alla vita degli affari.

E ritiene il Supremo Collegio che, nei riguardi del Poligrafico sussistono in pieno le condizioni ora dette.

Istituito con la legge del 6 dicembre 1928, n. 2744, per l'esercizio delle arti grafiche e per la gestione delle pubblicazioni di Stato destinate alla vendita, il Poligrafico ha sempre più esteso, in virtù di numerose leggi successive, la sfera delle sue attività, non limitate a compiti nell'interesse diretto dello Stato — quali la stampa dei biglietti di Stato, dei titoli di Stato, dei valori bollati, delle carte valori in genere, della Raccolta Ufficiale delle Leggi e Decreti della Gazzetta Ufficiale delle circolari ministeriali, ecc. ma divenuta relevantissima nel campo specifico dell'industria grafica e del relativo commercio, in concorrenza con privati imprenditori ed a fine di lucri, sia pure confluenti per legge, nelle casse statali.

L'Istituto, infatti, assume vastissime forniture per conto di terzi privati, che espleta mediante stabilimenti tipografici, litografici e cartografici tra i più apprezzati del genere. Sciolta, anni or sono, la Società Industria della cellulosa tutte le attività e le attribuzioni di essa passarono al Poligrafico, che assume così un'altra gestione eminentemente economica.

A termini del regolamento sul Provveditorato Generale dello Stato, il Poligrafico attende alla stampa ed alla vendita di grandi edizioni artistiche di opere letterarie e scientifiche, alla stampa di edizioni nazionali di classici latini e di monografie su monumenti, palazzi e ville, e alla stampa di opere in ot-tavo, di cataloghi, guide e opere musicali.

D'altra parte, di fronte a tanta complessa e vasta mole di attività meramente economica, quella esercitata nel solo e diretto interesse dello Stato non solo è secondaria rispetto alla prima, ma non è neppure esclusiva, come ha rilevato anche l'Avvocato dello Stato, da un lato la Banca d'Italia ha una propria tipografia per la stampa dei suoi biglietti, e d'altronde ingenti commesse di tali biglietti sono state affidate a tipografie private.

A queste, inoltre, vengono ordinate stampe di titoli di Stato.

Le Sezioni Unite, pertanto, riesaminata la natura dell'Istituto Poligrafico, e tenuto conto della sempre crescente sua attività nel campo economico e della produzione, in regime di libera concorrenza con le industrie private affini, divenuta indubbiamente prevalente rispetto alle altre attribuzioni, ritengono che ora — a differenza di quanto fu stabilito con la sentenza n. 551, del 4 marzo 1950 — debba affermarsi la natura di ente economico nei sensi anzidetti e debba dichiararsi in conseguenza, la competenza della autorità giudiziaria ordinaria, a termini

dell'art. 429, n. 3 cod. proc. civ. per le controversie in tema di impiego e di lavoro tra il Poligrafico ed i suoi dipendenti ».

Com'è noto la tesi ora accolta dalla Corte Suprema, sul ricorso dei dipendenti del Poligrafico, venne prospettata per la prima volta dall'Avvocatura dello Stato, ma fu respinta dalle Sezioni Unite della Corte Suprema con la sentenza n. 551 del 4 marzo 1950.

Tale sentenza fu riportata nella sola massima in questa Rassegna (1950, pag. 77) e fu criticata con gli argomenti ora accolti dalla Corte di Cassazione.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE — Regolamento di giurisdizione — Procedimento dinanzi a giudice speciale — Limiti di proponibilità — Sentenza di pronuncia soltanto sulla giurisdizione. (Corte di Cass., Sez. Unite — Sent. 1254-52 — Pres.: Ferrara — Est.: Cacciapuoti — P.M.: Eula — Mori contro Ministero Trasporti).

L'art. 41 c.p.c., relativo al regolamento di giurisdizione, trova applicazione anche nel caso di cause pendenti dinanzi a magistrature speciali.

Non è sentenza di merito, che preclude la possibilità di proporre il regolamento di giurisdizione (art. 41 c.p.c.) quella del giudice di primo grado che pronuncia soltanto sulla giurisdizione.

La questione di giurisdizione non può più essere esaminata soltanto se esiste giudicato su di essa. Ciò avviene solo in due ipotesi: quando il giudicato concerne altresì il merito ovvero quando sulla questione di giurisdizione si siano pronunziate le Sezioni Unite.

La prima massima conferma un indirizzo giurisprudenziale, di cui si è già data notizia in questa Rassegna, con particolare riferimento all'applicazione di esso rispetto al Consiglio di Stato: vedasi Rassegna, 1948, fasc. 11-12, pag. 27; 1949, pag. 201. Con riferimento per l'appunto al Consiglio di Stato può vedersi la sentenza delle Sezioni Unite 31 luglio 1950, n. 2246, in Massim. Foro Ital., pag. 454.

Anche il principio affermato nella seconda massima corrisponde ad un indirizzo ormai costante delle Sezioni Unite: vedasi in proposito quanto fu riferito nella Rassegna, 1949, 212, nonché, più ampiamente, nella Rassegna, 1950, 21.

Importante è soprattutto la terza massima. L'Avvocatura ha avuto modo già nella Relazione 1926-29 (cap. 1, n. 9 e 10) di far presente, richiamandosi all'indirizzo giurisprudenziale allora prevalente, che non è precluso l'esame della questione di giurisdizione finché non interviene un giudicato (sostanziale), salvo che — naturalmente — nel corso del giudizio non intervenga una pronuncia delle Sezioni Unite su di essa. In particolare si precisava sin da allora, che non è ammissibile un giudicato implicito sulla questione di giurisdizione.

Tuttavia l'indirizzo della Corte Suprema era venuto mutando in proposito e si era riconosciuto valore al giudicato implicito anche rispetto alla suddetta questione (si vedano S. U. 11 dicembre 1948, n. 1875, e 18 novembre 1950, n. 2622, in Massim. Foro Ital., 390 e 534).

Tale indirizzo ci sembrava non del tutto corrispondente alla particolare natura della questione e soprattutto in contrasto con l'art. 37 c.p.c., il quale mira a impedire che sulla questione possa verificarsi una

preclusione, possa, cioè, influire il c. d. giudicato implicito. È evidente, infatti, che questo attiene all'attività delle parti, mentre l'art. 37 stabilisce che il giudice non possa rimanere vincolato per la loro inerzia e debba esaminare anche di ufficio la questione.

Già le sentenze delle S. U. 28 giugno 1948, n. 1015 e 15 febbraio 1949, n. 249 (in Mass. Foro Ital., 221 e 52) hanno mostrato di attenersi a tale ordine di idee; ma soprattutto quella in esame, riprendendo e chiarendo i concetti della sentenza 15 febbraio 1949, n. 249, è tornata a una più rigorosa e più logica interpretazione dell'art. 37 c.p.c.

Ha infatti ritenuto la Suprema Corte:

« Ma la cosa giudicata in punto di giurisdizione (ha ritenuto questa Corte con la ricordata sentenza n. 249 del 15 febbraio 1949) si può formare soltanto in due ipotesi; nell'ipotesi cioè che il giudice si sia pronunciato contemporaneamente sulla questione di giurisdizione e sulla questione di merito e nell'altra ipotesi che sulla questione di giurisdizione si sia pronunciata la Corte di Cassazione, perchè nella prima ipotesi opera il giudicato sostanziale, che travolge inevitabilmente anche la questione pregiudiziale di giurisdizione, nella seconda ipotesi opera la funzione della Corte di Cassazione quale organo regolatore della giurisdizione e della competenza ».

CONTABILITÀ DELLO STATO - Deroga alle norme del Codice civile - Valore della norma - Pagamenti dello Stato - Decorrenza degli interessi. (Corte di Cass., Sez. Prima, Sent. n. 1601-52 - Pres.: Anichini; Est.: Celentano; P.M.: Pittiruti - Consorzio di Credito Opere Pubbliche contro Ministero della Marina Mercantile).

Se in via generale è da ammettere che le regole di diritto comune sull'adempimento e sugli effetti dell'obbligazione si applicano anche ai debiti dello Stato tali regole possono tuttavia essere derogate dalle disposizioni contenute nella legge e nel Regolamento sulla Contabilità generale dello Stato, le quali non costituiscono già norme interne di contabilità, ma hanno vera e propria forza vincolante, forza di diritto obiettivo, nei confronti sia dell'Amministrazione che dei creditori, per l'esecuzione delle prestazioni pecuniarie della prima.

Dal complesso delle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato (legge e regolamento) si evince che i debiti pecuniari dello Stato, in deroga alla norma dettata dall'art. 1282 c.c. diventano liquidi ed esigibili, e generano come tali l'obbligo del pagamento, degli interessi di diritto a carico dell'Amministrazione, soltanto dopo che la spesa della competente amministrazione sia stata ordinata, con l'emissione del relativo titolo di spesa. Tale principio vale anche nel caso di spese con scadenze determinate rateali.

Riportiamo integralmente il testo di questa sentenza per la parte che si riferisce alle massime sopra trascritte.

« Ora, se in via generale è da ammettere, come si afferma nel ricorso, che le regole di diritto comune sull'adempimento e sugli effetti delle obbligazioni si applicano anche ai debiti dello Stato, occorre tenere presenti le disposizioni contenute nella legge e nel regolamento predetto, le quali non costituiscono già, come nel ricorso pure si sostiene, delle norme interne,

di contabilità, ma hanno vera e propria forza vincolante, forza di diritto obiettivo nei confronti sia dell'amministrazione che dei creditori, per l'esecuzione delle prestazioni pecuniarie della prima.

« Qualunque sia il titolo per cui vengono fatte, queste danno sempre luogo a una spesa pubblica, e sono le esigenze stesse della Finanza e dei pubblici bisogni cui devono sopprimere, a imporre tutto il complesso di atti e di controlli predisposti dalla legge e regolamento di contabilità per la relativa erogazione. Atti che incominciano dall'autorizzazione data dal Parlamento con la legge del bilancio, e, attraverso l'impegno e la liquidazione, giungono sino all'ordinazione e cioè al titolo di spesa, con cui, diversamente da quanto avviene per gli ordinari rapporti di diritto privato, dagli organi stessi dell'amministrazione debitrice viene determinata in cifra certa e liquida la prestazione che lo Stato deve pagare ed ordinato al competente ufficio di effettuarne il pagamento. Titolo di spesa, che è soggetto, a sua volta, a controllo della Corte dei Conti, ma la cui consegna al creditore estingue ormai l'obbligazione, come si ricava dagli articoli 55 legge, 316 regolamento, 1 L. 18 marzo 1926, n. 362.

Essendo obbligatorio il percorso di simile procedura, e non essendo sindacabili dall'autorità giudiziaria gli atti di cui si compone, resta esclusa la possibilità stessa di applicare ai debiti dello Stato la norma dell'art. 1282 cod. civ. sulla corresponsione degli interessi di diritto. Il che non contrasta, peraltro, con la lettera della norma, la quale fa salve le eccezioni di legge, e non esula neanche dal suo spirito, essendo stato indotto il legislatore ad estendere in via di massima (v. Relazione ministeriale) ai debiti civili il principio, imperante già per quelli commerciali, da ragioni (quale la fecondità del denaro nelle mani del debitore che lo detiene, il bisogno di incrementare il credito) che non è dato invocare nei rapporti con lo Stato.

Si è fatto presente dalla difesa del Consorzio che, nel caso, trattavasi di una spesa con scadenza determinata. Ma anche tali spese, per le rate che scadono nell'esercizio finanziario cui si riferisce il bilancio, devono essere iscritte, e se per esse sono disposti procedimenti speciali e la liquidazione può diventare automatica, necessario è pur sempre far luogo all'ordinazione con le conseguenze che sopra si sono indicate.

Giova poco, d'altro canto, obiettare che il ritardo con cui l'amministrazione proceda alla liquidazione e all'emissione del titolo di spesa potrebbe prolungarsi in modo indefinito, con manifesto e serio pregiudizio del creditore insoddisfatto. A parte che tale ipotesi resta fuori della normale gestione finanziaria dello Stato, come confermato dalla stessa fatti specie in cui la sospensione dei pagamenti fu causata dai tragici avvenimenti che sconvolsero negli anni 1943 e 1944 la vita del nostro paese; e che il creditore, a salvaguardia delle proprie ragioni, potrebbe comunque diffidare l'amministrazione a pagare, agli effetti anche di un eventuale ricorso di legittimità al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale; l'indagine è limitata, nella specie, all'applicabilità della norma dell'art. 1282 cod. civ., e fuori di tale indagine restano pure le ipotesi previste dai vari Capitolati di appalto di opere pubbliche e Condizioni generali di forniture per i pagamenti ritardati oltre un certo termine, e altresì i casi in cui, per essersi conteso sull'an

debeatur, gli interessi sono già dovuti in forza di sentenze ».

È superfluo mettere in rilievo la estrema importanza di questa pronuncia della Corte Suprema, la quale concorre a segnare con equilibrio e precisione i limiti della soggezione dell'Amministrazione al diritto privato. In tempi nei quali non di rado è dato leggere in pronuncie giudiziarie non esservi alcuna differenza tra lo Stato ed il cittadino quanto all'applicabilità delle norme di diritto civile, una pronuncia come l'attuale che riconosce una distinzione che trova il suo fondamento non in teorie più o meno elaborate ma nella ineliminabile natura delle cose, merita di essere veramente salutata con compiacimento. E ciò anche se alcune considerazioni impongono le più ampie riserve, come ad esempio quella sia pure espressa in via incidentale, che potrebbe indurre a ritenere ammissibile un ricorso al Consiglio di Stato per ottenere dall'Amministrazione in sostanza il pagamento di un debito e, cioè, la soddisfazione di una pretesa basata su diritto soggettivo.

Con questa sentenza la Corte Suprema fa un ulteriore passo decisivo sulla via tracciata dalla precedente sentenza n. 1014 del 1951 (v. in questa Rassegna, 1951, pag. 121) nella quale si erano segnati i limiti e le condizioni necessarie e sufficienti per far considerare in mora l'Amministrazione. La sentenza in rassegna è altresì sulla stessa linea di quella n. 755 del 1952 (in questa Rassegna, 1952, pag. 70) nella quale sono anche segnati i limiti dell'assoggettabilità dell'Amministrazione ad esecuzione forzata.

Dalla combinazione logico-giuridica delle massime enunciate nelle suddette pronuncie giudiziali riteniamo si possa desumere che nella giurisprudenza della Corte Suprema si sta affermando (o meglio riaffermando) il principio secondo il quale lo Stato non può essere mai considerato come scisso nettamente in due personalità, una di diritto pubblico e una di diritto privato. Le norme del diritto privato, in altri termini, possano applicarsi allo Stato solo nei limiti della loro compatibilità con le norme prevalenti di diritto pubblico. Questo principio, sul quale in teoria non si sono più sollevati da molti anni dubbi seri, veniva e viene obliterato ogni volta che si tratti di farne concrete applicazioni in quel campo ove il contrasto si verifica più evidente e più stridente, nel campo, cioè, dei rapporti contrattuali e particolarmente dell'adempimento forzoso delle obbligazioni. Qui, mentre si è sempre affermato, salvo alcune minori deviazioni, che non è consentita l'esecuzione forzata di obbligazioni di fare nei confronti della P. A. (escludendosi così, per esempio, l'emaneazione di sentenze costitutive) non si è approfondita abbastanza la questione della esecuzione forzata di sentenze che importino un'obbligazione di dare. Non si è visto, cioè, come anche questa esecuzione forzata implichi, necessariamente, quella interferenza della azione giudiziaria nell'azione amministrativa che è esclusa da tutto il nostro sistema costituzionale della divisione dei poteri. (Cfr. ALBINI, in *Giur. It.*, 1952, I, 2, 610).

Riconosciamo che su alcune decisioni contrarie al principio generale sopra ricordato hanno influito motivi di equità determinati da gravissime deficienze dell'azione amministrativa che si risolvevano in un sacrificio ingiustificato del cittadino. Tali deficienze sono tanto più gravi in quanto alla posizione privi-

legiata dell'Amministrazione nei confronti del privato in relazione all'assoggettabilità all'esecuzione forzata ed altre misure di adempimento forzoso di obbligazioni corrisponde, appunto il dovere dell'Amministrazione di obbedire alle leggi e alle regole, anche non scritte, di correttezza amministrativa, dovere che invece per il privato, nel campo del diritto civile, è limitato al solo aspetto negativo della non disobbedienza. Ma, oramai, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 28 della Costituzione non sembra che vi sia più nemmeno bisogno, per tutelare il cittadino, di distruggere i fondamenti del nostro ordinamento giuridico, essendo evidentemente sufficiente la possibilità di persecuzione personale dei singoli funzionari responsabili degli atti che, per colpa o per dolo, si siano risolti in un danno per il privato.

Tuttavia, dobbiamo ammettere che questo problema dell'assoggettabilità dell'Amministrazione all'esecuzione forzata, ed in genere delle interferenze del diritto pubblico col diritto privato in questo campo, non è stato sufficientemente approfondito, e ci riserviamo di farlo in uno dei prossimi numeri di questa Rassegna.

DEMANIO - Beni patrimoniali indisponibili - Macchinari officine militari - Possesso di pezzi smontati - Acquisto della proprietà. (Corte di Cass., Sez. II, Sent. n. 2666-52 - Pres.: Brunelli, Est.: Capizzi, P. M.: Binazzi - Sforazzini contro Ministero Difesa Aeronautica).

Le macchine ed i materiali arredanti una officina di aeroporto militare fanno parte, quali indispensabili accessori degli armamenti, del patrimonio indisponibile dello Stato.

Il mutamento della loro consistenza e funzione avvenuto a causa di un furto non basta a far uscire quei materiali dal patrimonio indisponibile dello Stato perchè spetta soltanto al giudizio tecnico dell'Amministrazione il decidere sulla inseribilità allo scopo cui i beni sono destinati con le conseguenze della loro libera commerciabilità.

Dei suddetti beni può acquistarsi legittimamente il possesso solo quando essi sono sottratti alla loro destinazione nei modi stabiliti nelle leggi che li riguardano.

Finchè tale mutamento legittimo di destinazione non è avvenuto il possesso di questi beni rimane senza effetto ai fini dell'art. 1153 del c.c.

La parte sostanziale della motivazione di questa chiara sentenza è contenuta nelle massime sopra riportate.

Sull'argomento vedi su questa Rassegna, 1948, fasc. 11-12 pag. 25; 1949, pag. 191 e 1951, pag. 120.

FERROVIE - Responsabilità civile - Passaggio a livello - Custodia - Discrezionalità della Amministrazione ferroviaria - Fischio di avviso. (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 1171-52 - Pres.: Curcio, Est.: Lorenzi, P. M.: Binazzi - Vigliotti contro FF.SS.).

Solo all'Amministrazione Ferroviaria, e non al Magistrato ordinario, è dato valutare le interferenze del traffico di strada ordinaria sul servizio ferroviario al fine di organizzare il servizio stesso.

I passaggi a livello incustoditi non possono mai qualificarsi principali ai fini della osservanza della norma sulle segnalazioni acustiche.

Sentenza questa di notevole importanza, soprattutto perchè rappresenta un ritorno al rigore di principi, troppo frequentemente obliati, in materia di divisione di poteri.

La fattispecie concerneva la questione a chi spetti stabilire la sussistenza della normale visibilità prevista dall'art. 28 del codice stradale come condizione obiettiva per lasciare incustoditi i passaggi a livello.

La Corte Suprema ha affermato che l'accertamento della normale visibilità ha carattere tecnico-discrezionale e, per questa sua natura non può che essere devoluto a quell'organo cui spetta provvedere al funzionamento del servizio ferroviario e alla sistemazione delle interferenze fra questo servizio e il traffico su strada ordinaria, cioè all'Amministrazione ferroviaria, esclusa ogni possibilità di sindacato da parte del magistrato ordinario.

Per quanto riguarda la seconda massima, la Corte Suprema, dopo aver ricordato che, a norma del Regio decreto 9 agosto 1929 il segnale di avviso da parte del macchinista dev'essere dato solo quanto il treno si avvicina ai principali passaggi a livello, e dopo aver messo in rilievo come il R. decreto 24 novembre 1937, n. 1407, nel definire i passaggi a livello principali, indica quelli protetti da speciali segnalazioni fisse ed ai quali è permanentemente preposto un agente di servizio, conclude che i passaggi a livello incustoditi, appunto perchè privi di speciali segnalazioni fisse e senza l'agente di servizio permanente, non possono considerarsi mai principali.

RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Azione dolosa del funzionario - Irri-feribilità - Esclusione della responsabilità indiretta. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 1312 del 9 maggio 1952 - Pres.: Cannada-Bartoli, Est.: Chieppa, P. M.: Pomodoro (conf.) - A.T.A.C. contro Cremonini).

Le responsabilità della pubblica amministrazione per fatto illecito non trae fondamento dalla norma dell'art. 2049 Codice civile (responsabilità indiretta per fatto del preposto) perchè ne mancano i presupposti; essa si profila invece quale responsabilità diretta per fatto proprio, quando gli organi per mezzo dei quali agisce, nell'ambito delle loro attribuzioni, colposamente arrechino danno al privato.

Il fatto illecito doloso del funzionario rompe il rapporto tra l'ente pubblico e i suoi dipendenti e fa considerare l'azione come commessa fuori dell'attività dell'ente, escludendone la responsabilità.

(Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 1434 del 19 maggio 1952 - Pres.: Valenzi, Est.: Lombardo, P. M.: Rossi (conf.) - Boccaccini contro Zambonati).

Non sono riferibili alla pubblica amministrazione gli atti illeciti posti in essere con dolo, per fini di parte, dai suoi dipendenti, benchè collegati allo esercizio delle loro funzioni.

Con le massime annotate la Suprema Corte, nonostante qualche dissenso manifestato in dottrina e qualche contraria decisione di merito, ha decisamente confermato, pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (art. 28), i principi fondamentali sulla responsabilità della pubblica amministrazione, consolidatisi vigente lo Statuto Albertino.

Con particolare esattezza e precisione di concetti la Corte ha escluso in ogni caso la configurabilità di una responsabilità indiretta della pubblica amministrazione ex art. 2049 Codice civile per assoluto difetto dei suoi presupposti quali la culpa in eligendo vel in vigilando o la responsabilità obiettiva secondo il principio ubi commoda ibi et incommoda.

Conseguentemente ha escluso la riferibilità alla pubblica amministrazione del fatto illecito doloso del dipendente, che è e rimane fatto personale di questo ultimo.

L'attività del dipendente è riferibile direttamente alla pubblica amministrazione, secondo i noti principi sul rapporto organico, quando sia dallo stesso esplicata nell'ambito delle attribuzioni conferitegli e per i fini dell'ente. Il dolo, invece, rompe il rapporto organico e rende il fatto del funzionario o dipendente non riferibile (indifferente) alla pubblica amministrazione, la quale, pertanto, non può ad alcun titolo essere chiamata a risponderne (Rassegna, 1949, pag. 169).

SEQUESTRO - Sequestro penale - Art. 624 C. P. P. - Restituzione di cose sequestrate - Contestazione sulla proprietà - Competenza del giudice civile - Opposizione a precetto a norma dell'art. 615 C. P. C. (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 254-52 - Pres.: Acampora, Est.: Naso, P. M.: Toro - Ministero Difesa Aeronautica contro Bilancioni).

L'art. 624 del codice di procedura penale, nell'indicare quale sia il giudice competente ad ordinare la restituzione delle cose sequestrate, prescrive che, sorgendo contestazione sulla proprietà delle cose stesse il giudice o il pubblico ministero ne rimette la risoluzione al giudice civile del luogo competente in primo grado. Sorge, in tal modo, la competenza esclusiva del giudice civile e, soltanto dopo la decisione di questo, il giudice penale, nello emettere il provvedimento relativo alla restituzione, deve uniformarsi a quanto ha deciso il giudice civile in ordine alla proprietà delle cose oggetto del sequestro.

Non si incorre, tuttavia, in alcuna violazione sostanziale, della suddetta norma allorchè la parte — omettendo l'istanza al giudice penale in sede di esecuzione — adisca direttamente il giudice civile col mezzo della opposizione a precetto a norma dell'art. 615 c. proc. civ. per provocare la decisione circa l'appartenenza delle cose stesse, decisione che dovrà costituire la base per la conferma o per la modifica del provvedimento, col quale da parte del giudice penale, è stata ordinata la restituzione.

La materia degli incidenti di esecuzione (artt. 628 a 632 cod. proc. pen.) è certamente una delle più tribolate del diritto processuale penale. La difficoltà maggiore è rappresentata dalla mancanza di coordinamento con la disciplina del codice di procedura civile relativa alle opposizioni all'esecuzione (artt. 615 e segg. c.p.c.).

Gioverà per la maggiore intelligenza dell'argomento premettere: il terzo comma dell'art. 626 cod. proc. pen. dispone che dopo la sentenza irrevocabile di proscioglimento le cose sequestrate sono restituite a chi provi di averne diritto; e il relativo provvedimento, giusta l'art. 624 1° comma stesso codice è

emesso dal giudice dell'esecuzione al quale va rivolta l'istanza; ove sorgano controversie circa la proprietà delle cose stesse, il giudice penale ne rimette la risoluzione a quello civile del luogo competente in primo grado (art. 624 c.p.p., 2° comma).

Infine, l'art. 632 c. p. p. dispone che il rito degli incidenti si applica anche alle controversie nell'esecuzione civile in materia non penale « salvo che non sia diversamente stabilito ».

Sarà opportuno far cenno anche della natura dell'ordinanza emessa « de plano » dal giudice dell'esecuzione per la riconsegna delle cose sequestrate e dei mezzi di gravame cui è assoggettabile. La detta ordinanza non ha natura di provvedimento giurisdizionale ma amministrativo, ed è essenzialmente revocabile, non soggetta al gravame di cui all'art. 190 c. p. p. (Cassazione, Sez. III, 11 gennaio 1949, in Giust. Pen., 1949, parte III, massima 291). Il problema di come possa essere avversata la detta ordinanza va risolto, a nostro avviso, distinguendo i vari stadi in cui l'ordinanza stessa può trovarsi e precisamente:

a) pendenza della procedura di rilascio dell'ordinanza su istanza dell'interessato;

b) l'ordinanza è già emessa e viene portata a conoscenza dei controinteressati;

c) sulla base dell'ottenuta ordinanza l'interessato intima al detentore dei beni il rilascio degli stessi. Nelle prime due fasi è pacifico che qualunque controinteressato può, inserendosi come contraddittore in seno al rapporto instauratosi tra il giudice e il richiedente, provocare la remissione obbligatoria della controversia al giudice civile (art. 624, 2° comma, c. p. p.). Ove, invece, l'ordinanza sia stata già rilasciata chi intende sollevare opposizione può (e a nostro avviso alternativamente) provocarne la revoca con istanza allo stesso giudice, o sollevare incidente di esecuzione ai sensi degli artt. 628 e segg. del codice di procedura penale. Ove scelga la prima via otterrà un provvedimento ulteriormente suscettibile del duplice mezzo sopradetto e, alternativamente sperimentabile; con il secondo mezzo otterrà invece un'ordinanza ricorribile per cassazione (art. 321 c. p. p.) (ALOISI: Manuale pratico di procedura penale, Edizione Giuffrè, 1943, vol. IV, pag. 213; Cassaz. 3 luglio 1945, Foro Pen., 943, Col. X, 32; sentenza richiamata dal LEONE in Lineamenti di dir. process. penale, vol. II, Ediz. Jovene, Napoli, 1950, pag. 330; Cassaz. Sez. III, 9 ottobre 1950, in Giust. Pen., 1951, mass. 153).

La difficoltà, invece, sorge quando si tratta di stabilire, se per opporsi al precetto notificato dal titolare dell'ordinanza di rilascio delle cose sequestrate si possa seguire il mezzo dell'opposizione di cui agli artt. 615 e segg. del c. p. p., incardinando la controversia direttamente innanzi al Magistrato civile, o invece debba seguirsi il rito degli incidenti di esecuzione, con la conseguente successiva remissione della controversia stessa al Magistrato civile da parte del giudice penale, per il combinato disposto degli articoli 628 e 624 secondo comma del c. p. p.

Per quanti argomenti si possano addurre è certo che « de jure condito », il problema per la lamentata mancanza di un coordinamento tra le due fonti normative della procedura penale e civile, non offre possibilità di una soluzione.

L'annotata sentenza della Suprema Corte ha ritenuto di poter risolvere la questione, statuendo che, per quanto la regola sia quella degli incidenti di esecuzione, tuttavia non si incorre in una violazione sostanziale ove si sollevi opposizione ai sensi dello art. 615 c. p. c., direttamente dinanzi al giudice civile, anche perchè, in definitiva, tale giudice sarebbe chiamato in prosieguo e obbligatoriamente a conoscere della controversia stessa per il secondo comma del citato art. 624 c. p. p.

Tale soluzione, ispirata ad evidente criterio di giustizia sostanziale non può lasciar soddisfatti.

Innanzitutto, non appare chiaro che cosa la Suprema Corte abbia voluto intendere con il termine regola. Se con tale espressione ha voluto riferirsi alla prassi prevalentemente seguita, è chiaro che nessuna autorità potrebbe essere riconosciuta alla detta prassi e che conseguentemente non potrebbe parlarsi « che non si incorre in violazioni sostanziali » perchè detta espressione può adottarsi solo ove si presupponga una violazione « formale ».

Se poi la Corte ha inteso riferirsi all'esistenza di una norma di diritto positivo per la quale sarebbe obbligatorio il promuovere incidente di esecuzione, allora non si comprende come possa consentirsi una violazione di diritto « formale » (attinente alla competenza e massime alla interferenza tra giudice penale e civile), giustificata dal fatto che tale violazione non si risolve in un'altra violazione « sostanziale ». Quanto a questa seconda ipotesi, poi, a noi sembra che un attento esame degli artt. 632, 628 e 624 c. p. p., non consente di riconoscere l'esistenza di una norma che imponga la « regola » dell'incidente di esecuzione. Esprimiamo la convinzione che la chiave di tutto il sistema risiede nell'art. 632 c. p. p. la cui interpretazione ha dato luogo a difficoltà e a perplessità sin dalla redazione del codice di procedura stesso. Si legge infatti al n. 198 della Relazione al Re: « La Commissione Parlamentare invitò a precisare se con questa disposizione si accenna alle controversie inerenti alla esecuzione della condanna civile contenuta nella sentenza penale, ovvero soltanto ad altre controversie semplicemente incidentali. Ritengo che, data la riserva dell'art. 632: non è diversamente stabilito, non possa sorgere dubbio sul significato di questa disposizione. Essa fa salve le norme che dispongono diversamente, e perciò non può riferirsi agli atti esecutivi patrimoniali della condanna civile contenuta nella sentenza, per i quali devono osservarsi le disposizioni della tariffa penale (spese), ovvero, se si tratta di esecuzione promossa da privati, le regole del codice di procedura civile. Salva la riserva predetta l'art. 632 troverà applicazione, oltre che nei casi particolari preveduti dal codice, quando occorra interpretare la condanna civile contenuta nella sentenza penale ».

La quasi totalità dei commentatori, avvertendo la scabrosità dell'argomento, si limitano a rifugiarsi nel riportato brano nella Relazione al Re, e, paghi di tale richiamo, omettono di approfondire il problema della interferenza tra le due giurisdizioni in relazione all'opposizione a precetto promossa sulla base di un provvedimento del giudice penale diverso dalla sentenza di condanna.

Il CASTELLANO (Cod. Proc. pen. nella sua attuazione pratica, Ediz. Piroca, Milano, anno 33, vol. III, pagg. 705-706) è, si può dire, l'Autore che ha dimo-

strato la maggiore preoccupazione esegetica per lo art. 632 c. p. p., ma anche la sua fatica, come si dirà, non ha affrontato la questione che c'interessa, e il suo lavoro offre implicitamente un argomento di più per negare l'esistenza di una regola che imponga il rito dell'incidente di esecuzione. Dice il Castellano che per quanto riguarda gli incidenti per l'esecuzione civile in materia penale si può ritenere che l'art. 632, per la riserva « se non è diversamente stabilito » non può riferirsi agli atti esecutivi penali della condanna civile contenuti nella sentenza per i quali devono osservarsi le regole del c. di p. c., e che nel giudizio di espropriazione non sarà possibile non seguire il rito civile.

Esamina quindi i casi in cui si deve proporre incidente di esecuzione dinanzi al Magistrato penale e tra questi comprende le controversie relative alla restituzione delle cose sequestrate per il procedimento penale. Per il Castellano, dunque, la regola (norma positiva), per quanto attiene alle controversie relative alla restituzione delle cose sequestrate per il procedimento penale è che si esperimenti l'incidente di esecuzione. Ma l'Autore ha ommesso di precisare, come avanti accennavamo, se tale regola, pacifica per le fasi che precedono il precetto basato sull'ordinanza di rilascio, possa valere anche per opporsi al precetto dopo che questo venga notificato (1).

Sembra pertanto che esista, privo di qualunque coordinamento, un parallelismo tra le due giurisdizioni penale e civile. Infatti, non si può fondatamente dubitare che l'opposizione a precetto di cui agli articoli 615 e segg. c. p. e., possa proporsi qualunque sia il titolo su cui il precetto stesso si fonda. D'altro canto, non si può disconoscere che un provvedimento emesso dal giudice penale (nella specie ordinanza di rilascio) non può essere assoggettato all'esame del magistrato civile se non dopo che il giudice che ha emesso l'ordinanza stessa, riconoscendo cessata la propria limitata competenza straordinaria in materia civile, con una sorta di deliberazione « in limite », non ne faccia remissione al Magistrato penale.

« De jure condendo », la soluzione migliore riteniamo che possa ritenersi la seguente: l'opposizione a precetto si propone ai sensi dell'art. 615 c. p. e. ma il conseguente giudizio rimane sospeso fino a che non interviene la remissione della controversia al giudice civile da parte del giudice penale, cui contemporaneamente deve essere data notizia della sollevata opposizione; l'esecuzione, per ottenere il rilascio delle cose, dovrebbe poi rimanere sospeso « ope legis » in virtù della sollevata opposizione senza bisogno di un provvedimento espresso.

(E. A.)

(1) Di un caso analogo relativo a questo particolare aspetto delle relazioni tra il giudizio penale e il giudizio civile ebbe ad occuparsi il GABRIELE, annotando sul *Foro Italiano*, col. 1117 e segg., anno 1939, la sentenza emessa dalla Suprema Corte in causa Salvini c. Ferrante (Sez. I, Civ., ud. 5 maggio 1939, n. 1515) ed avente per oggetto: Sequestro penale - Opposizione - Procedimento - Competenza (c. p. p., art. 618). In quell'occasione con la sentenza annotata dal Gabriele così ebbe a sentenziare la Suprema Corte: « Nel caso di sequestro penale sebbene la via più lineare da seguire da chi voglia rivendicare la proprietà delle cose su sequestro, sia l'opposizione fatta con dichiarazione ricevuta nella Cancelleria del giudice penale il quale in sede di incidente di esecuzione, rimette gli atti al giudice civile per la decisione, pure è ammissibile l'opposizione portata direttamente dinanzi al giudice civile, il quale, in definitiva, ai sensi dell'art. 618 ult. cpv. c. p. p. è il solo competente a giudicare sulla fondatezza della domanda proposta ».

Con la sopra riportata massima la Corte non affrontò il problema che il caso di specie si proponeva, e ciò con la duplice conseguenza di aver formulato una decisione non attinente al caso dedotto, e decisamente infondata se presa in sé. La Corte infatti decise come se si fosse trattato di stabilire sulla possibilità di fare opposizione a sequestro di cui all'art. 618 c. p. p. (anziché opp. a precetto come richiedeva la specie) direttamente dinanzi al Giudice civile, e dando risposta affermativa al quesito. L'osservazione da noi formulata non può essere forse chiara nella sua fondatezza se non si tiene conto nel caso di specie di cui allora ebbe ad occuparsi la Corte: e che qui di seguito riporto. B. con atto pubblico cede ad F. il credito derivatogli dal giudicato della ma-

gistratura del lavoro nei confronti del proprio datore di lavoro F., al quale viene regolarmente notificato l'atto di cessione. Successivamente il debitore ceduto ottiene sequestro conservativo penale delle somme da lui dovute al creditore cedente, già denunciato per appropriazione indebita aggravata e continuata e per furto aggravato in danno dello stesso sequestrante (debitore ceduto). In prosieguo il cessionario per il pagamento del credito cedutogli intima precetto mobiliare opposto dal debitore ceduto sequestrante davanti al Pretore che rigetta l'opposizione con sentenza confermata dal Tribunale civile di Massa. Un'altra sentenza del Tribunale penale di Lucca conferma il sequestro conservativo penale condannando il creditore cedente per i reati attribuitigli. Si controverte sulla competenza del giudice civile a conoscere senza previa ordinanza di rinvio del giudice dell'esecuzione sulla opposizione a precetto mobiliare intimato per il pagamento di somme che al momento della notifica del precetto, erano state già colpite dal precetto penale a garanzia dell'azione riparatoria conseguente al fatto reato, di cui il creditore cedente era chiamato a rispondere e fu chiamato responsabile. La opposizione riguardava la proprietà delle somme cedute e sequestrate.

Il Gabriele censurando la massima riportata e sostenendo l'obbligatorietà del rito di cui all'art. 628 c. p. p. espresse concetti esattissimi ma validi solo ove si fosse trattato di stabilire se fosse possibile proporre opposizione a sequestro conservativo penale (art. 118 c. p. p.) direttamente dinanzi al Giudice civile anziché seguire il rito dell'incidente, ma non affrontò il problema del rito da seguire per opporsi al precetto di rilascio delle cose sequestrate (nella specie il precetto però infondato nell'atto di cessione).

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - Contratti dello Stato - Cessioni di credito prima del collaudo - Inefficacia. (Tribunale di Roma, Sez. I, 7 gennaio-29 aprile 1952 - Pres.: Boccia, Est.: De Andreis - Ing. Fiaccavento - Difesa Esercito - Cooperativa «L'Ardita»).

La cessione di crediti relativi a lavori in corso e, cioè, prima del collaudo non è efficiente nei confronti della pubblica amministrazione, se non sia da questa espressamente accettata (art. 9 L. 20 marzo 1865, n. 2248, all'E e 70 della legge sulla contabilità generale dello Stato).

La sentenza presenta notevole interesse perchè, nella sua chiara motivazione, precisa che i lavori debbono ritenersi « in corso » finchè non sia stato effettuato il collaudo e che l'adesione dell'amministrazione costituisce elemento essenziale per la efficacia del negozio di cessione nei suoi confronti.

Essendo la necessità di tale adesione disposta nell'interesse, che ha la pubblica amministrazione, alla conservazione del credito nel patrimonio del cedente, la notifica della cessione, ai sensi dell'art. 1264 cod. civ., è del tutto priva di effetto.

In definitiva mentre la cessione tra privati, regolata dagli artt. 1260 e segg. cod. civ., ha effetto anche senza il consenso del debitore ceduto, la cessione di crediti relativi a lavori appaltati dalla pubblica amministrazione non ha effetto senza il consenso della stessa, che ha la facoltà, discrezionale, di accettare o meno la cessione.

IMPOSTE E TASSE - Ente Metano - Contributi per l'uso delle bombole - Natura - Ingiunzione di pagamento - Sospensione. (Trib. di Roma, Sez. feriale, Pres.: De Santis, 1° settembre 1952 - Soc. Metano Roma - Intendenza di Finanza).

Il corrispettivo giornaliero per l'uso delle bombole per metano dovute all'Ente Nazionale Metano ai sensi della legge 8 luglio 1950, n. 649 ha natura di tassa.

La domanda di sospensione della esecutorietà dell'ingiunzione di pagamento è improponibile.

La questione, di cui non costano precedenti, è stata decisa con la menzionata ordinanza in modo conforme ai principi ed è augurabile che la soluzione adottata sia confermata dalle magistrature superiori.

Il Contributo, di cui alla legge 8 luglio 1950, n. 649 rappresenta, infatti, il corrispettivo del servizio, che nell'interesse pubblico lo Stato ha affidato all'ente Metano, e che consiste in un complesso sistema di vigilanza, controllo e sostituzione delle bombole, al fine di evitare che la loro circolazione possa rappresentare un pericolo per la salute pubblica.

MONOPOLI - Vendita di sigarette adulterate - Azione contrattuale per risarcimento danni proposta dallo acquirente contro l'amministrazione. (Sentenza 1° luglio 1952. Pretura di Firenze, Est.: Tonni - Testa contro Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato).

È improponibile l'azione contrattuale per risarcimento di danni promossa dall'acquirente di un pacchetto di sigarette contro l'Amministrazione dei Monopoli di Stato.

Tale Amministrazione difetta di legittimazione passiva in quanto che non essa ma il rivenditore autorizzato è il soggetto che ha concluso con l'acquirente delle sigarette il contratto di compravendita.

Alcuni chiarimenti in punto di fatto sono opportuni per intendere il significato e la portata di questa sentenza che ha deciso un caso veramente singolare.

Certo rag. Gastone Testa conveniva in giudizio l'Amministrazione dei Monopoli per sentirla condannare al risarcimento dei danni subiti in conseguenza del malore da cui sarebbe stato colto per aver fumato una sigaretta Macedonia Oro nella quale si trovava « una parte rilevante di una grossa penna di volatile ».

Il pacchetto relativo era stato acquistato — secondo il Testa — in una rivendita di sale e tabacchi del Centro di Firenze.

Il Testa precisava che l'azione da lui proposta era di natura contrattuale e che quindi l'Amministrazione dei Monopoli, per il solo fatto che il danno era stato causato dalla presenza nella sigaretta di un corpo estraneo, era tenuta al risarcimento del danno stesso, a meno che non avesse provato che l'« inadempimento » era dipeso da causa ad essa non imputabile.

L'Avvocatura obiettava che l'azione contrattuale è improponibile contro l'Amministrazione dei Monopoli per difetto di legittimazione passiva di quest'ultima nel giudizio. Infatti l'acquirente non aveva contratto con l'Amministrazione dei Monopoli. Non era

questa che gli aveva venduto cose di sua proprietà. Il contratto di compravendita delle sigarette era stato concluso, invece, con il rivenditore autorizzato.

Gli art. 35 e 78 del R. D. 14 giugno 1941, n. 577 riguardante l'Ordinamento dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio mostrano, con evidenza, che il rivenditore autorizzato compera i generi di monopolio e ne diviene proprietario.

Il passaggio di proprietà dagli Uffici di vendita (per conto dell'Amministrazione dei Monopoli) ai singoli rivenditori ha luogo attraverso un documento che si nomina « bolletta di vendita » (art. 104 cit. R. D.) e che è, per il rivenditore, l'unico titolo di legittimazione della proprietà dei generi di monopolio.

Questi principi sono stati pienamente accolti dal Pretore di Firenze il quale ha pure respinto, per le ragioni addotte dalla Avvocatura, le obiezioni mosse a tale tesi da parte avversa.

Queste erano di un duplice ordine:

1° relative al fatto che i generi di monopolio, anche dopo la vendita ai rivenditori sono sempre assoggettati a sorveglianza e controllo da parte della Amministrazione;

2° relative alla circostanza che l'art. 1 della legge 14 giugno 1951, n. 577 definisce il rivenditore autorizzato come organo periferico dell'Amministrazione.

In ordine alla prima obiezione, la difesa dello Stato osservava quanto segue:

Che i prodotti del monopolio siano oggetto di sorveglianza e controllo da parte dell'Amministrazione anche dopo la vendita ai rivenditori, e nei magazzini dei medesimi e che a tal fine, i detti generi debbano essere venduti solo nei locali all'uopo autorizzati, a prezzi stabiliti dall'Amministrazione; che i rivenditori siano obbligati a vendere i prodotti al pubblico senza preferenze o precedenza; che d'altra parte, infine, le rivendite stesse debbano essere istituite e conferite in conformità dell'ordinamento approvato con R. D. 14 giugno 1941 (art. 66, comma 3°) non influisce per nulla sull'innegabile circostanza che i

generi di monopolio sono trasferiti in proprietà, a titolo oneroso, dall'Amministrazione ai rivenditori.

Si tratta di provvidenze di carattere amministrativo che accompagnano un'operazione di vendita senza per questo mutarne la natura.

Tali provvidenze sono stabilite per un duplice ordine di motivi:

1° perchè l'oggetto della vendita consiste in generi di monopolio che debbono assicurare allo Stato una delle sue più rilevanti entrate e l'Amministrazione non si può disinteressare della sorte di tali generi ma deve fissare le condizioni di qualità e quantità delle merci, ai fini del più ampio gettito dell'entrata.

2° perchè il rivenditore che ha acquistato dalla Amministrazione i generi di monopolio, non solo esplica un'attività commerciale di compravendita di merci, ma edempie ad un pubblico servizio diretto alla realizzazione ed allo sviluppo di un'entrata del monopolio.

In ordine alla seconda obiezione, l'Avvocatura faceva osservare che i rivenditori sono organi periferici dell'Amministrazione nel senso che adempiono un pubblico servizio, ma tale servizio è espletato mediante una vera e propria concessione amministrativa ed attraverso un'operazione commerciale di compravendita di generi di privativa dall'Amministrazione dei Monopoli ai rivenditori.

I rivenditori autorizzati sono veri e propri concessionari di un pubblico servizio (perchè essi realizzano e sviluppano l'imposta sul consumo dei tabacchi e dei sali) e sono, al tempo stesso, acquirenti dei tabacchi da parte del monopolio.

Principi questi, del resto, affermati più volte dal Consiglio di Stato (ved. in partic. decis. 4 giugno 1949 in Foro Amministrativo 1949, I, 1, 357 e 20 dicembre 1946, n. 342 in Racc. delle decisioni del Consiglio di Stato nel sessennio 1941-1946, vol. II, pag. 146, n. 10).

È appena opportuno segnalare l'importanza teorica e la portata pratica della sentenza del Pretore di Firenze.

C. A.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

I PROVVEDIMENTI SONO ELENCATI SECONDO L'ORDINE
DI PUBBLICAZIONE SULLA «GAZZETTA UFFICIALE»

I.

1. **Legge 11 luglio 1952, n. 765** (G. U. n. 160): *Proroga delle vigenti disposizioni di legge in materia di contratti agrari.* — Questa proroga non concerne quei rapporti costituiti per lo sfruttamento ed il godimento di terreni appartenenti al patrimonio indisponibile (generalmente campi di aviazione ed altri terreni destinati ad uso militare) o al demanio dello Stato, sia perchè in tal caso i rapporti sono costituiti nella forma della concessione e non del contratto agrario, sia perchè in genere si tratta di godimento limitato dei fondi (in genere sfalcio di erba o pascolo).

2. **Legge 25 luglio 1952, n. 991** (G. U. n. 176): *Provvedimenti in favore dei territori montani.* — Si segnalano: l'art. 1 relativo ai poteri della Commissione censuaria centrale nella compilazione dell'elenco dei Comuni da considerare territori montani (sorge questione della impugnabilità dei provvedimenti della Commissione); l'art. 7 che contempla la possibilità di espropriazione per pubblica utilità su parere di un organo non statale (Camere di commercio): Sorge questione sul momento in cui il parere deve essere richiesto; sull'art. 24 che contempla la possibilità di espropriazione per pubblica utilità in casi di inadempienza del proprietario di terreni montani agli obblighi della trasformazione stabiliti nella legge (sorge questione sull'organo competente a giudicare se inadempienza vi sia); l'art. 38 che stabilisce un termine per la emanazione di un regolamento di esecuzione (è evidente che se si tratta di un vero e proprio regolamento il termine è semplicemente ordinario; se si trattasse, invece, di una legge delegata il termine sarebbe perentorio ai sensi dell'art. 76 della Costituzione).

3. **Legge 20 luglio 1952, n. 1126** (G. U. n. 206): *Disposizioni integrative in materia valutaria e di commercio con l'estero.* — Questa legge è stata emanata per evitare il ripetersi di casi di frodi valutarie perpetrate mediante pagamenti anticipati di merci da importare.

Si ritiene che l'art. 3 che prevede la restituzione parziale della cauzione o la liberazione parziale della fideiussione bancaria in caso di importazione parziale della merce dall'estero vada applicato in combinazione con l'art. 5 successivo nel senso che non sia possibile procedere alle suddette restituzione o liberazione parziali senza una disposizione del Ministero per il commercio con l'estero.

II.

CAMERA DEI DEPUTATI

1. **Disegno di legge n. 2640/A** (iniziativa governativa): *Sui passaporti.* — Questa legge dovrebbe venire emanata in applicazione degli articoli 16 e 35 della Costituzione che riconoscono la libertà di espatrio.

Tuttavia, il passaporto non diventa in base a queste disposizioni soltanto un certificato di identità, ma resta sempre una autorizzazione di polizia che, secondo l'art. 8 del disegno di legge può essere negato discrezionalmente ad un determinato cittadino, «quando risulti pregiudizievole ai fini della sicurezza interna o internazionale dello Stato» e può essere negato altresì per determinati Paesi ai sensi dell'art. 10.

Nell'art. 11 del disegno di legge (introdotta dal Parlamento) si prevede l'attribuzione al Consiglio di Stato della giurisdizione esclusiva in materia di passaporti, stabilendosi, altresì, che tale organo giurisdizionale possa giudicare anche sul merito dei provvedimenti di diniego di passaporto previsti dagli articoli 8 e 10 suddetti.

Sono da esprimere i più fondati dubbi sulla costituzionalità di questa disposizione. Non sembra, infatti, che la ripartizione di giurisdizione effettuata dagli artt. 102 e 103 della Costituzione consenta ulteriormente al legislatore ordinario di attribuire al Consiglio di Stato una competenza a giudicare in materia di diritti subiettivi (nel che si sostanzia la giurisdizione esclusiva) mentre non sembra che l'essenza stessa della funzione giurisdizionale sia compatibile con la c.d. giurisdizione di merito che implica l'esercizio di funzioni devolute esclusivamente all'Amministrazione attiva.

In base al combinato disposto degli articoli 27 e 30 del disegno di legge in esame il reato di espatrio senza passaporto riassume la natura contravvenzionale che gli è propria.

2. **Disegno di legge n. 1596/A** (iniziativa parlamentare): *Impugnabilità per cassazione delle sentenze dei conciliatori.* — Si stabilisce che le sentenze dei conciliatori dichiarate per legge inappellabili possano essere impugnate per cassazione. Sembra che si tratti in sostanza di una applicazione dell'art. 111 della Costituzione, al quale, peraltro, non si fa alcun richiamo nella relazione della Commissione parlamentare competente.

SENATO DELLA REPUBBLICA

1. **Disegno di legge n. 2489** (iniziativa governativa): *Istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi.* — Si segnala l'art. 25 nel quale si dispone che l'Ente può affidare all'Avvocatura dello Stato la propria rappresentanza e difesa dinanzi a qualsiasi giurisdizione. L'Ente ha capitale interamente statale.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

LA FORMULAZIONE DEL QUESITO NON RIFLETTE IN ALCUN MODO LA SOLUZIONE CHE NE È STATA DATA

AERONAUTICA E AEROMOBILI. — I) Sotto qual titolo possa inquadrarsi la responsabilità di chi esercita l'attività di volo per i danni causati da aerei (privati) sulla superficie dal momento dell'involò a quello dell'approdo (n. 1). — II) Sotto qual titolo possa inquadrarsi la responsabilità dell'Amministrazione per danni prodotti da aerei militari (n. 1). — III) Se ai terzi danneggiati dall'incidente aereo incomba l'onere della prova (n. 1).

ANTICHITA' E BELLE ARTI. — Se possano applicarsi le disposizioni di cui agli articoli 14, 15 e 17 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, a carico dei proprietari di immobili di importante interesse artistico e storico, i quali non abbiano ottemperato all'invito loro rivolto dall'Autorità tutoria di riparare gli immobili medesimi, ove non sia stata previamente notificata ai proprietari stessi la dichiarazione di interesse artistico o storico del bene (n. 22).

APPALTO. — Se la norma dell'art. 9 del C.G.A. delle opere dipendenti dal Ministero dei LL.PP. sia applicabile, ove l'appaltatore, comunque impedito alla continuazione dei lavori, si sia già spogliato, mediante cessione, della titolarità dei crediti che avrebbe potuto riscuotere (n. 156).

AUTOVEICOLI. — I) Se l'Amministrazione abbia facoltà di procedere, a favore di coloro che siano stati spossessati dei loro autoveicoli in seguito agli eventi bellici, ad assegnazione di autoveicoli già ceduti in uso ai detentori, i quali li abbiano denunciati o richiesti in assegnazione (n. 37). — II) In quale momento l'autoveicolo assegnato in uso divenga di proprietà dell'assegnatario, a norma del D.L. n. 118 del 22 gennaio 1948 (n. 37).

BANCHE. — I) Se possa disconoscersi la firma apposta ad un atto di fideiussione bancaria da un funzionario dell'Istituto di credito garante, all'uopo autorizzato, alla presenza del ricevitore, ove non sia intervenuta l'autenticazione notarile della firma medesima (n. 5). — II) Se per la fideiussione bancaria per operazioni di temporanea importazione sia tassativamente prescritta la forma dell'atto pubblico (n. 5).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — I) Se i rapporti di locazione relativi alle case economiche per ferrovieri possano ritenersi compresi nella dizione dell'articolo 47 della legge sulle locazioni del 23 maggio 1950, n. 253, e, perciò, assimilabili ai rapporti tra l'INCIS e altri Enti similari ed i loro inquilini (n. 35). — II) Se l'ordinanza di rilascio di un alloggio economico per ferrovieri sia soggetto a graduazione da parte del Pretore, ai sensi dell'art. 33 della legge 23 maggio 1950, n. 253 (n. 35). — III) Se l'aver consentito l'Amministrazione la concessione dell'alloggio in favore degli eredi del funzionario defunto, per il periodo della guerra, abbia concretata una situazione pari a quella verificatasi negli immobili occupati per titolo non locativo, di natura temporanea, dipendente dalle contingenze della guerra (n. 35). — IV) Se l'art. 4 della legge 2 luglio 1949 n. 408, ove dispone l'esclusione dell'assegnazione in proprietà delle case economiche e popolari per coloro che abbiano già ottenuto l'assegnazione in proprietà di altri alloggi costruiti con concorsi o contributi dello Stato, debba intendersi nel senso che l'esclusione valga anche per i soci ai quali sia stato conferito il godimento di un alloggio che passerà poi in proprietà in seguito alla stipulazione del mutuo edilizio individuale o solo per quei soci che detto mutuo abbiano già stipulato (numero 36).

CITTADINANZA. — I) Se un cittadino italiano, anagraficamente domiciliato in un comune sito nel territorio ceduto alla Jugoslavia per effetto del Trattato di Pace, ma che, recatosi da tempo in detto paese, ne abbia pure acquistato la cittadinanza, abbia pure perduto la cittadinanza di origine, per non aver tempestivamente esercitato il diritto di opzione, di cui all'art. 19 (n. 2) del Trattato medesimo (n. 8). — II) Da quando decorra la facoltà di inibizione del riacquisto della cittadinanza italiana, prevista dall'art. 9 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (n. 8).

COMUNI E PROVINCIE. — Se il rinvio che l'art. 54 del D.L.L. 7 gennaio 1946, n. 1, fa, per il ricorso alla Corte di Appello in materia di eleggibilità, agli articoli 32, 33 e 34 del T.U. della legge elettorale politica 2 settembre 1919, n. 1945, debba ora intendersi fatto con

riferimento agli articoli 33 e seguenti della legge elettorale 7 ottobre 1947, n. 1058, oggi in vigore (n. 37). — II) Se sia rituale l'impugnativa alla Corte di Appello avverso la decisione della Giunta Provinciale Amministrativa, in materia di eleggibilità, ove proposta mediante citazione (n. 37).

CONCESSIONI. — I) Se l'Amministrazione abbia facoltà di procedere, a favore di coloro che siano stati spossessati dei loro automezzi in seguito agli eventi bellici, ad assegnazione di autoveicoli già ceduti in uso ai detentori, i quali li abbiano denunciati o richiesti in assegnazione (n. 32).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO. — Se l'Amministrazione debba sospendere il pagamento delle somme dovute ad un proprio creditore in conseguenza dell'opposizione notificata da un terzo e fondata, nei confronti del creditore medesimo, sulla pretesa di risarcimento danni per abusiva occupazione di immobili, tuttora *sub iudice* (n. 92).

CONTRATTI DI GUERRA. — I) Se i contratti di noleggio di navi preordinati alla preparazione ed alla condotta della guerra, rientrino nella precisa disposizione dell'art. 4 del D.L. 25 marzo 1948, n. 674, e, conseguentemente, la liquidazione dei crediti derivanti dai contratti medesimi sia di competenza del Commissariato istituito col provvedimento suddetto (n. 16). — II) Se i contratti di noleggio e di gestione di navi, stipulati per conto degli alleati, siano compresi tra i contratti di guerra, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 del D.L. 25 marzo 1948, n. 674 (n. 16).

CONTRIBUTI. — I) Se i contributi obbligatori per la solidarietà nazionale di cui al D.L. 8 marzo 1945, n. 72, abbiano carattere di tributi veri e propri (n. 2). — II) Se le pene pecuniarie relative ai contributi obbligatori di cui al D.L. 8 maggio 1945, n. 72, debbano considerarsi comprese nel decreto di condono finanziario 31 maggio 1948, n. 108 (n. 2). — III) Se la Croce Rossa Italiana sia una istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (n. 3). — IV) Se la Croce Rossa Italiana sia tenuta al versamento dei contributi INA-Casa (n. 3).

DEMANIO. — Se sia legittimo modificare sostanzialmente la dotazione del Presidente della Repubblica per mezzo di atti amministrativi (n. 83).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI. — I) Se l'istituto « nel residuo dei beni » del defunto, risultante dal prelevamento di alcuni di essi dal patrimonio del medesimo, debba considerarsi chiamato in una quota del patrimonio del *de cuius*, e pertanto, erede (n. 19). — II) Se il rateo di supplemento di congrua, non riscosso dal *de cuius*, debba essere pagato agli eredi senza divisione di parti, non risultando la quota di eredità spettante a ciascuno di detti eredi (n. 19).

ESECUZIONE FISCALE. — I) Se, nel caso in cui non si proceda ad alcun atto di esecuzione entro il termine di 90 giorni dalla notifica dell'ingiunzione, emessa a norma del R. D. 14 aprile 1910, n. 639, si debba iniziare nuovamente la procedura oppure si possa notificare un proceito sulla base del titolo già emesso e non opposto (n. 24). — II) Quale valore abbia l'ingiunzione,

debitamente vidimata dal Pretore e poi notificata al debitore (n. 24). — III) Se la detta ingiunzione, venuta meno la sua efficacia per il decorso del termine di 90 giorni dalla notifica, senza che si sia iniziata l'esecuzione, possa considerarsi quale atto amministrativo, capace, non solo di interrompere la prescrizione, ma anche divenuto definitivo per mancata tempestiva impugnata (n. 24).

ESECUZIONE FORZATA. — I) Se la mancanza delle ricevute di ritorno renda inesistente la notificazione di atti giudiziari, effettuata a mezzo posta (n. 10). — II) Se possa procedersi ad iscrizione nei registri immobiliari di un atto di pignoramento immobiliare, notificato per mezzo del servizio postale, ove non sia prodotta al conservatore anche la ricevuta di ritorno attestante l'avvenuta notifica (n. 10).

FALLIMENTO. — Se la massa fallimentare sia tenuta al pagamento dell'imposta di successione dovuta per la morte del *de cuius*, dichiarato fallito *post mortem* (n. 6).

FERROVIE. — I) Se il pagamento di una parte di una somma, effettuato dal debitore quando si era già compiuto il periodo di prescrizione del debito, possa considerarsi come riconoscimento dell'obbligazione e, di conseguenza, benchè accompagnato dalla dichiarazione verbale che con essa il debitore medesimo intendeva definitiva la vertenza, come fatto incompatibile, per gli effetti di cui all'art. 2937 c.c., con la volontà di valersi della prescrizione (n. 150). — II) Se il titolare della concessione ferroviaria (cioè, il dipendente statale) sia tenuto il solido con il familiare, che abbia effettuato il viaggio usufruendo in modo irregolare della concessione stessa, a pagare la differenza di prezzo del biglietto con gli accessori di tariffa (n. 151).

GUERRA. — Se l'Amministrazione possa agire con il procedimento ingiuntivo di cui al T.U. 14 aprile 1910, n. 639, per il recupero dei crediti lasciati insoluti da militari di truppa e da sottufficiali, oggi in congedo (numero 117).

IMPIEGO PRIVATO. — Se possano essere riconosciuti i benefici di carriera, previsti nel contratto collettivo per la partecipazione alla campagna di Spagna, al personale dipendente da Società privata, il cui pacchetto azionario sia posseduto dallo Stato (n. 26).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Quale sia l'organizzazione del servizio di assistenza zoiatrica del Comune di Roma (n. 302). — II) Se sia valido il concorso bandito per posti di veterinario condotto in Roma, in considerazione della particolare organizzazione del servizio di assistenza zoiatrica nella suddetta città, ove non esistono condotte veterinarie (n. 302). — III) Se l'indennità di licenziamento da corrispondersi al personale di un Ente pubblico, il cui rapporto di impiego non sia disciplinato da regolamento organico, debba includere anche l'indennità di carovita e tutte le altre spettanti al personale medesimo ai sensi delle vigenti norme (n. 303). — IV) Se sia obbligatoria o soltanto facoltativa l'attuazione del procedimento disciplinare nei confronti del maestro elementare, il quale sia stato dichiarato non punibile ai sensi dell'art. 7 del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, per essersi distinto particolarmente con atti di

valore nella lotta contro i tedeschi (n. 304). — V) Se, ai sensi del R. D. L. 20 maggio 1946, n. 395, i pensionati dello Stato, riassunti in servizio presso le Amministrazioni civili e militari, abbiano diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza sulla base dell'ultimo stipendio annuo e della maggior percentuale derivante dal più lungo periodo di servizio (n. 305). — VI) Se la norma dell'art. 8 del T.U. 28 febbraio 1946, n. 609, debba interpretarsi nel senso che, ai fini del raggiungimento del periodo minimo di iscrizione all'Opera di Previdenza necessario per maturare il diritto alla buonuscita, non si richiede un periodo continuativo di iscrizione, ma possono cumularsi due o più periodi inferiori a quello minimo (n. 305). — VII) Se, ai sensi dell'articolo 8 del R.D.L. n. 609 del 1946, possano cumularsi due periodi di servizio, di cui il primo sia stato concluso con versamento di buonuscita, al fine di ottenere un supplemento della medesima (n. 305). — VIII) Se l'articolo 2129 C.c., per il quale si applicano le norme del Codice civile al rapporto di lavoro dei dipendenti di Enti pubblici, salvo che il rapporto sia diversamente regolato dalla legge debba interpretarsi nel senso che, ove il rapporto medesimo sia disciplinato da un regolamento, si sia fuori dell'eccezione ivi prevista (n. 306). — IX) Se un dipendente, che svolge mansioni di guardiano notturno, possa rettamente considerarsi come operaio (numero 306). — X) Se gli operai temporanei, già licenziati d'autorità dal servizio per prolungata assenza (90 giorni), possano ottenere, in seguito al riconoscimento della qualifica di ex combattenti, la rettifica della decorrenza del licenziamento, come se questo sia avvenuto dopo il decorso del maggior periodo di assenza (180) richiesto per l'adozione di siffatto provvedimento nei confronti degli ex combattenti (n. 307).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se la trasformazione di una società per azioni in una società a r.l., ove si proceda ad aumento del capitale sociale ed ad ammissione di altro socio, costituisca creazione di nuova società (n. 73). — II) Se all'atto della trasformazione della Società da società per azioni a s. a r.l., il patrimonio della prima diventi capitale sociale dell'altra (n. 73). — III) Se la decisione definitiva della Commissione provinciale sull'accertamento del valore costituisca preclusione anche per l'*an debeatur* (n. 73).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE. — Se la massa fallimentare sia tenuta al pagamento dell'imposta di successione dovuta per la morte del *de cuius* dichiarato fallito *post mortem* (n. 12).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se il pagamento dell'imposta nel corso del procedimento contenzioso, ritualmente instaurato e perseguito, al fine di godere del condono tributario, possa considerarsi preclusivo dell'azione tendente all'accertamento che l'imposta non era dovuta ed al conseguente rimborso della stessa (n. 175). — II) Se i mandati relativi a indennizzi dovuti dall'Amministrazione a titolo di risarcimento danni siano soggetti alla ritenuta per diritti casuali spettanti agli Uffici del Tesoro (n. 176). — III) Se i suddetti mandati siano soggetti alla ritenuta per tassa di bollo e per imposta di R.M. (n. 176). — IV) Se la previa notifica del verbale di constatata morosità nel pagamento delle imposte, prescritto dall'art. 36 della legge 17 settembre 1931, n. 1608, sia richiesta al fine della procedura per

l'emissione del decreto penale intendentizio contenente la sanzione dell'ammenda a carico del contribuente (n. 177). — V) Quale sia la natura del decreto penale dell'Intendente di Finanza recante la sanzione dell'ammenda a carico del contribuente (n. 177). — VI) Se il decreto penale intendentizio possa essere revocato dopo che sia stata proposta opposizione contro di esso (numero 177). — VII) Se la franchigia doganale applicabile, ai sensi dell'art. 9 del D.L. 4 gennaio 1946, n. 5, alle merci importate dall'Amministrazione italiana Aiuti Internazionali venga meno pel fatto che dette merci non siano state dall'A.A.I. utilizzate direttamente ma vendute perchè avariate o non idonee alle forme di assistenza cui siano state destinate (n. 178). — VIII) Se la cedola, che normalmente comprova il diritto al dividendo, possa essere considerata come un titolo a sè stante, autonomo rispetto al complesso dei diritti azionari (n. 179). — IX) Se il diritto al dividendo sorga nel momento in cui esso diventa esigibile (n. 179). — X) Se, al fine della riscossione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio dovuta da contribuenti stranieri residenti all'estero, possessori di titoli azionari, possano essere colpite le cedole separatamente dai titoli azionari medesimi (n. 179). — XI) Se sia previsto alcun mezzo per garantire l'obbligo del pagamento dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio dovuta da cittadini stranieri, residenti all'estero, possessori di titoli azionari (n. 179).

LOCAZIONI. — I) Se i rapporti di locazione relativi alle case economiche per ferrovieri possano ritenersi compresi nella dizione dell'art. 47 della legge sulle locazioni del 23 maggio 1950, n. 253, e, perciò, assimilabili ai rapporti tra l'INCIS, gli I.C.P. e altri Enti similari ed i loro inquilini (n. 65). — II) Se l'ordinanza di rilascio di un alloggio economico per ferrovieri sia soggetta a graduazione da parte del Pretore, ai sensi dell'art. 33 della legge 23 maggio 1950, n. 253 (n. 65). — III) Se l'aver consentito l'Amministrazione la concessione dell'alloggio in favore degli eredi del funzionario defunto, per il periodo della guerra, abbia concretato una situazione pari a quella verificatasi negli immobili occupati per titolo non locativo, di natura temporanea, dipendente dalle contingenze della guerra (n. 65).

NAVI. — I) Se i contratti di noleggio di navi preordinati alla preparazione ed alla condotta della guerra rientrano nella precisa disposizione dell'art. 4 del D.L. 25 marzo 1948, n. 674, e, conseguentemente, la liquidazione dei crediti derivanti dai contratti medesimi sia di competenza del Commissariato istituito col provvedimento suddetto (n. 52). — II) Se i contratti di noleggio e di gestione di navi, stipulati per conto degli alleati, siano compresi tra i contratti di guerra, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 del D.L. 25 marzo 1948, n. 674 (n. 52).

OPERE PUBBLICHE. — Se l'indennizzo, dovuto dall'Amministrazione per i danni permanenti arrecati ad immobili da lavori di sistemazione montana e già definitivamente concordato, costituisca un debito di valuta o di valore (n. 30).

PENSIONI. — Se possa farsi carico dell'indebito pagamento a favore di persona defunta all'Ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del titolare alla

pensione, il quale abbia omissis di informare l'Ufficio del Tesoro competente della morte del titolare medesimo, ove risulti che l'Ufficio stesso abbia pagato alla persona delegata alla riscossione, senza accertarsi di volta in volta della permanenza in vita del pensionato (n. 51).

PRESCRIZIONE. — Se il pagamento di parte di una somma, effettuato dal debitore quando si era già compiuto il periodo di prescrizione del debito, possa considerarsi come riconoscimento dell'obbligazione e, di conseguenza, benchè accompagnato dalla dichiarazione verbale che con essa il debitore medesimo intendeva definita la vertenza, come fatto incompatibile, per gli effetti di cui all'art. 2937 C.c., con la volontà di valersi della prescrizione (n. 11).

REGIONI. — I) Se il disegno di legge regionale, avente per oggetto « Istituzione presso la Facoltà di Economia e Commercio della Università di Catania di un corso per il conseguimento della laurea di lingue e letteratura straniera » possa dar adito ad impugnativa per motivi di illegittimità costituzionale (n. 32). — II) Se il disegno di legge regionale, avente per oggetto: « Contributi per l'incremento di studi e ricerche scientifiche e statistiche d'interesse regionale » possa dar adito ad impugnativa per motivi di illegittimità costituzionale (n. 33).

RESPONSABILITA' CIVILE. — I) Sotto quale titolo possa inquadarsi la responsabilità di chi esercita l'attività di volo per i danni causati da aerei (privati) sulla superficie dal momento dell'involò a quello dell'approdo (n. 128). — II) Sotto qual titolo possa inquadarsi la responsabilità dell'Amministrazione per danni prodotti da aerei militari (n. 128). — III) Se l'Amministrazione militare sia tenuta al risarcimento dei danni causati dallo scoppio di proiettili già rimasti inesplosi in seguito ad esercitazioni di reparti militari (n. 129). — IV) Se l'accollo da parte del proprietario di ogni responsabilità per i futuri eventuali incidenti a terzi derivanti

dallo scoppio del proiettile, attualmente interrato ed inesplosivo, esima l'Amministrazione da ogni responsabilità nei confronti di successivi proprietari del fondo o dei terzi medesimi (n. 129).

SOCIETA'. — I) Se la trasformazione di una società per azioni in società a r.l., ove si proceda ad aumento del capitale sociale o ad ammissione di altro socio, costituisca creazione di nuova società (n. 42). — II) Se all'atto della trasformazione della società da società per azioni a società a r.l., il *patrimonio* della prima diventi *capitale sociale* dell'altra (n. 42).

SUCCESSIONI. — I) Se l'istituto « nel residuo dei beni » del defunto, risultante dal prelevamento di alcuni di essi dal patrimonio del medesimo, debba considerarsi chiamato in una quota del patrimonio del *de cuius* e, pertanto, erede (n. 31). — II) Se il rateo di supplemento di congrua, non riscosso dal *de cuius*, debba essere pagato agli eredi senza divisione di parti, non risultando la quota di eredità spettante a ciascuno di detti eredi (n. 31).

TITOLI DI CREDITO. — I) Se la cedola, che normalmente comprova il diritto al dividendo, possa essere considerata come un titolo a sè stante, autonomo rispetto al complesso dei diritti azionari (n. 5). — II) Se il diritto al dividendo sorga nel momento in cui esso diventa esigibile (n. 5). — III) Se, al fine della riscossione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio dovuta da contribuenti stranieri residenti all'estero, possessori di titoli azionari, possano essere colpite le cedole separatamente dai titoli azionari medesimi (n. 5). — IV) Se i portatori delle obbligazioni delle Strade Ferrate Maremmane in circolazione in Gran Bretagna, non sorteggiate entro il 15 settembre 1947 e non presentate per la conversione entro il termine del 15 settembre 1950, ai sensi dell'art. 2 della legge 25 marzo 1950, n. 166, decadano da ogni diritto relativo alle medesime o soltanto da quello della conversione (n. 6).