

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

Spunti interpretativi dell'art. 7 T.U. di pubblica sicurezza in relazione alla Costituzione, dell'avv. M. SAVARESE, p. 173-180.

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) A. SAPORI: *L'art. 62 della legge di ricchezza mobile e il valore di una consonante*, recensione critica dell'avv. E. VITALIANI, p. 181-184.
- 2) S. COSTA: *L'intervento in causa*, recensione critica dell'avv. A. NIGIDO, p. 184-187.

III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Amministrazione pubblica - Gestione Raggruppamento Autocarri - Natura - Controversie di impiego - Competenza (Corte di Cassazione), p. 188-191.
- 2) Appalti e forniture - Eccessiva onerosità - Risoluzione - Non applicabilità ai contratti di fornitura con la Pubblica Amministrazione (Corte di Cassazione), p. 191-192.
- 3) Contabilità Generale dello Stato - Contratti della Pubblica Amministrazione - Difetto di giurisdizione del Magistrato ordinario (Corte di Cassazione), p. 192-193.
- 4) Imposte e tasse - Imposta di manomorta - Aziende municipalizzate - Assoggettabilità (Corte di Cassazione), p. 193-196.
- 5) Requisizione - Requisizioni disposte anteriormente all'8 settembre 1943 relativamente alle zone successivamente occupate dai tedeschi (Corte di Cassazione), p. 196.

IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Agricoltura - Agricoltori benemeriti - Decreto luogotenenziale 14 aprile 1945 n. 250 e art. 3 della legge 29 ottobre 1949, n. 906 - Recupero contributi (Corte d'Appello di Roma), p. 197-199.
- 2) Competenza e giurisdizione - Domanda di rilascio di immobile occupato dalla P. A. - Improprietà - Immobile di interesse artistico - Demanialità (Tribunale di Roma), p. 199-200.
- 3) Imposta di registro - Cessazione del privilegio per decorso del decennio (Tribunale di Roma), p. 200-201.
- 4) Opere pubbliche - Edifici danneggiati dalla guerra - Ricostruzione - Potere dell'Amministrazione (Corte Appello l'Aquila), p. 201-204.

V. SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA p. 205-213.

VI. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, p. 214-218.

RASSEGNA MENSILE

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SPUNTI INTERPRETATIVI DELL'ART. 7 T. U. DI PUBBLICA SICUREZZA IN RELAZIONE ALLA COSTITUZIONE

SOMMARIO. — 1. Posizione del problema. — 2. Ripartizione delle funzioni di polizia. — 3. L'art. 7 e gli atti legittimi. — 4. Gli atti illegittimi. — 5. Gli atti illeciti. — 6. L'art. 7 e gli atti di polizia giudiziaria. — 7. Conclusioni.

1. Dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione dello Stato, una delle questioni che maggiormente hanno interessato la nostra letteratura giuridica è quella relativa alla responsabilità dello Stato per attività di polizia. Si è discusso, cioè, e si discute ampiamente tuttora, se le norme della Costituzione, alle quali è stato unanimamente riconosciuto il carattere di *precettività*, o di obbligatorietà immediata, rendono attualmente compatibile — in virtù del principio di *gerarchia delle fonti normative* (1) — l'esistenza, nel nostro ordinamento positivo, dell'art. 7 del vigente T. U. leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773).

Com'è noto, tale articolo dispone: « Nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite dalla legge ».

In scritti apparsi recentemente, è stata sostenuta una notevole limitazione di tale disposizione (2) o addirittura la sua pratica abrogazione, in virtù di una indiscriminata estensione del principio della responsabilità oggettiva (3).

Trattasi, indubbiamente, di conclusioni che sono ben lungi dal rappresentare un punto d'incontro delle varie tendenze; chè, anzi, la materia è delle più fluide, anche per l'incertezza della terminologia; di guisa che le discordanze si avvertono sin dal punto di partenza dell'indagine.

Per ciò che attiene ai precedenti sull'argomento, è ben noto come, già nel vigore dello Statuto albertino, si sia ampiamente discusso circa l'ambito di applicabilità dell'art. 7 T. U. di pubblica sicu-

rezza del 1931; norma che riproduce quasi testualmente l'art. 6 della precedente legge del 1926.

E la discussione, nell'apparente ambiguità del testo normativo, ebbe ad oggetto, principalmente, il problema se la norma in parola si applicasse unicamente ai *provvedimenti*, intesi come *atti amministrativi*, oppure anche alle *attività materiali*, fossero queste dai primi dipendenti o affatto svincolate ed autonome; e, nell'ambito più ristretto dei provvedimenti, se la norma stessa si applicasse unicamente agli atti legittimi o pure a quelli illegittimi, ed infine, agli illeciti.

La dottrina fu variamente divisa, tenuto anche conto di certa nebulosità nei lavori preparatori (1). In parte prevalente essa si orientò per l'interpretazione più lata nell'esclusione della responsabilità (Romano, Alessi, Zanobini), ma non mancarono anche autorevoli fautori della tesi contraria (Masè-Dari, Gabrieli) (2).

Dal canto suo, la giurisprudenza ebbe ad oscillare anch'essa dall'interpretazione più estensiva (3) a quella che limitava l'applicabilità dell'art. 7 ai soli casi di *atti formali*, legittimi o anche illegittimi (4).

In presenza del nuovo assetto costituzionale dello Stato, il problema si è affinato, dato un certo

(1) Infatti, la Relazione ministeriale alla Sottocommissione parlamentare così affermava: « L'articolo, risolvendo antiche dispute spesso risorgenti, ha inteso sancire il principio che — *all'infuori del risarcimento a titolo di colpa* — non è dovuto alcun indennizzo ai privati per i provvedimenti adottati dall'Autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dalla legge ».

(2) Per le varie teorie, cfr. ROMANO: *Corso*, p. 308 segg.; ALESSI: *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, vol. II, p. 137 segg.; ZANOBINI: *Corso*, vol. I, p. 373 segg.; VITTA: *Dir. amm.*, II, 737; MASÈ-DARI, in « *Foro It.* », 1937, I, 1409; GABRIELI: *Responsabilità dello Stato per atti illeciti di polizia*, in « *Riv. Dir. pubblico* », 1944-46 I, 106; ICHINO: *Risarcibilità dei danni conseguenti ad azione di polizia*, in « *Giur. It.* », 1949, I, 2, 505; VACCARO: *Sui limiti della responsabilità della Pubblica Amministrazione per attività di polizia*, in « *Foro Padano* », 1950, I, 595.

(3) Tribunale Napoli, 12 giugno 1948, in « *Giur. It.* » 1949, I, 2, 505.

(4) Appello Napoli 16 agosto 1950 in « *Foro It.* », 1951, I, 1543; Tribunale di Napoli 2 agosto 1951, in « *Foro It.* », 1952, I, 666.

(1) ZANOBINI: *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, Barbera, 1950, vol. I, p. 47 segg.

(2) MAZZA: *In tema di responsabilità della P.A. con riguardo all'illecito di polizia*, in « *Foro It.* », 1952, IV, 104. — MUGGIA: *La responsabilità dello Stato per danni arrecati dall'Autorità di polizia*, in « *Foro Padano* », 1952, III, 970.

(3) RIVALTA: *Sulla responsabilità della Pubblica Amministrazione relativa all'attività legittima di polizia*, in « *Foro It.* », 1953, IV, 102.

atteggiamento dottrinale che ha posto in dubbio la compatibilità della norma in esame con l'art. 113 della Costituzione: disposizione, codesta, che, come è ben noto, garantisce la tutela dei diritti e degli interessi avanti alle competenti giurisdizioni (1). Ma, a ben guardare, siffatta interpretazione, che potrebbe essere esatta se desse la dimostrazione, necessaria, della sussistenza di diritti o di interessi tutelabili, e relativi all'art. 7 del T.U. di pubblica sicurezza, appare quanto meno dubbia, allorchè pretende di dare per ammesso tale postulato; ed appare addirittura da ripudiare, allorchè si dimostri l'inesistenza o l'erroneità del postulato stesso. A tale scopo, sembra opportuno premettere, anzitutto, una chiarificazione terminologica, la quale riguarda gli atti amministrativi o, se si vuole, la *patologia* degli atti amministrativi (2).

Invero, altro è *illegittimità* dell'atto amministrativo, altro *illiceità* dello stesso. La differenza sostanziale tra le due forme patologiche ripete la sua esistenza della precedente differenza, posta dalla dottrina, fra *norme di azione e norme di relazione* (2).

Le prime attengono al comportamento ed all'attività dell'Amministrazione in senso *assoluto*, con riguardo, cioè, alla generalità dei cittadini ed al connesso interesse pubblico; le seconde, invece, sono poste a presidio dei rapporti fra Pubblica Amministrazione e individuo. Di guisa che un atto amministrativo può essere contrario ad una norma di azione, porsi, cioè, contro l'interesse collettivo, anche se tale situazione ridondi, *di fatto*, a danno di un singolo individuo o di un gruppo di individui; in tal caso l'atto sarà semplicemente *illegittimo*. Viceversa, un atto amministrativo, nel suo momento dinamico, può essere contrario ad una *norma di relazione*; può, cioè, porsi direttamente in contrasto con un concreto e determinato interesse del singolo, interesse specificamente presidiato dalla legge; ed in tal caso, esso sarà *illecito*.

Di qui l'ulteriore corollario, che del resto è insito nelle premesse: l'atto illegittimo incide, *al più*, sopra interessi legittimi, i soli cui possano dar vita le norme di azione; mentre l'atto illecito incide sopra diritti soggettivi perfetti, scaturenti dalle norme di relazione.

Siffatti principi, com'è ovvio, trovano il loro naturale coronamento nella discriminazione delle giurisdizioni, nel senso che, per la violazione delle norme di azione, l'unico giudice competente sarà quello amministrativo; mentre per le violazioni delle norme di relazione, sarà competente il giudice ordinario (4).

Ciò posto, e rilevato che la distinzione di cui sopra ha il pregio di essere in armonia coi principi generali e con lo stesso Codice civile (Libro IV,

tit. IX: *Dei fatti illeciti*), può applicarsi il medesimo criterio discrezionale anche agli atti amministrativi posti in essere dalle Autorità di pubblica sicurezza, ed, in particolare, anche ai « provvedimenti » di cui è cenno nell'art. 7 in esame.

Onde l'opportunità dell'indagine circa l'applicabilità dell'articolo stesso all'attività della polizia nelle sue tipiche manifestazioni e con riferimento agli atti legittimi, agli atti illegittimi, agli atti illeciti.

2. È stato merito precipuo della dottrina definire e classificare le funzioni della polizia (1).

Oggi, si può dire universalmente accettata la ripartizione delle funzioni di polizia, e quindi della polizia stessa, nelle tre branche della polizia amministrativa, della polizia di sicurezza, della polizia giudiziaria.

La prima branca riguarda propriamente l'attività burocratica delle Autorità di pubblica sicurezza. Essa, infatti, ha ad oggetto l'ampio campo delle autorizzazioni e delle licenze, il campo, cioè, dove più si consolida il carattere discrezionale dei poteri conferiti alla Pubblica Amministrazione, proprio in contemplazione del superiore e prevalente interesse generale. La legge di pubblica sicurezza e varie leggi speciali offrono un'abbondante messe di esempi nei quali è previsto l'intervento delle Autorità di pubblica sicurezza, sotto forma preventiva (autorizzazioni, licenze), sotto forma di controllo (vigilanza su determinate attività), sotto forma repressiva (revoca di autorizzazioni in caso di abusi); e non è il caso di insistervi particolarmente.

Strettamente confinante con l'anzidetto campo di attività è quello che attiene alla polizia di sicurezza in senso stretto. Qui le funzioni, per la maggiore estensione della tutela, sono più generiche e indeterminate; esse vanno dal controllo, ad esempio, su tutte le attività pericolose, alla prevenzione dei reati mediante intensa opera di profilassi sociale, alla tutela dell'ordine e della incolumità pubblica. Anche per questa branca delle funzioni di polizia, esistono molteplici e specifiche norme desumibili dal contesto della legge di pubblica sicurezza; ma, a differenza che nella prima, sussistono anche delle *norme in bianco*, che danno alle Autorità di pubblica sicurezza la possibilità di affrontare, con provvedimenti di emergenza, situazioni di emergenza: si pensi solo, ad esempio, al potere conferito ai Prefetti dall'art. 2 della legge di pubblica sicurezza; al Ministro dell'Interno dagli articoli 216 e 217 dello stesso testo.

È ovvio che, proprio di fronte a siffatti provvedimenti, si avverta una maggiore resistenza da parte dei singoli, in quanto trattasi, per lo più, di provvedimenti *limitativi*; ma è anche opportuno, nel valutarne gli effetti, considerare che essi traggono origine da situazioni dell'ordine sociale se non patologiche, di certo anormali; e porsi il quesito se, in costanza di situazioni siffatte, il singolo

(1) MAZZA: *In tema di responsabilità*, cit. n. 5; MUGLIA: *Responsabilità*, cit. n. 5.

(2) La paternità dell'espressione è del FRAGOLA: *Gli atti amministrativi*, Torino, 1952, p. 121.

(3) Per tale costruzione, cfr. GUICCIARDI: *La Giustizia amministrativa*, Padova, 1943, p. 19 e *passim*; e nota in « Giur. It. », 1951, III, 33: *Diritto, interesse e doppia tutela*.

(4) Per l'enunciazione, piuttosto implicita, peraltro, dei suesposti principi, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 16 gennaio 1948, n. 25, in « Giur. It. », 1948, III, 113 e in questa Rassegna, 1948, 10, 17.

(1) RANELLETTI: *Polizia di Sicurezza*, nel *Trattato dell'ORLANDO*, vol. IV, parte II; PRESUTTI: *Polizia di Sicurezza e polizia amministrativa*, in « Arch. giur. », 1900; ROMANO: *Principi*, p. 225 segg.

possa pretendere di mantenere intatto ed intangibile il complesso delle sue facoltà e dei suoi diritti. Porsi il quesito è come rispondervi, ed in maniera che non ammette equivoci: per ora, basti avervi accennato.

Nettamente distinta dalle altre due branche si presenta, invece, la polizia giudiziaria, chiamata esclusivamente ad agire per la repressione dei reati. L'unificazione di tale specialità sotto il comune denominatore della pubblica sicurezza obbedisce, è da ritenersi, più a criteri di pratica opportunità che ad una logica necessità. Chè, anzi, sotto tale profilo, esplicito è il precetto costituzionale che pone la polizia giudiziaria alle dirette dipendenze dell'Autorità giudiziaria (art. 109 Costituzione). Per completezza, comunque, potrà da ultimo considerarsi anche la posizione della polizia giudiziaria riguardo all'art. 7 della legge di pubblica sicurezza.

3. Per quanto riguarda l'attività legittimamente posta in essere dagli organi della pubblica sicurezza, intesa sia come polizia amministrativa, sia come polizia di sicurezza, attività, cioè, estrinsecantesi nel mondo delle relazioni giuridiche mediante atti amministrativi *legittimi*, sembra potersi pacificamente desumere dall'economia dell'art. 7 in parola che essi sono esentati da ogni dovere riparatorio.

Che cos'è, invero, l'atto legittimo se non l'applicazione della normale attività della Pubblica Amministrazione, in conformità delle leggi, dei regolamenti e delle norme di comune prudenza e diligenza, tutte considerate in funzione dell'interesse generale? Anche se il privato, dall'esercizio di tale attività da parte della Pubblica Amministrazione, abbia a subire pregiudizio, questo sarà di mero fatto, e non potrà assurgere ad intensità tale da provocare mutamenti nel mondo giuridico e conseguenti affermazioni di responsabilità.

L'esclusione dell'indennizzo per atti legittimi è desumibile già, alla lettera, dall'espressione adottata dal legislatore: *indennizzo*, che, nella più ortodossa accezione, sta a significare, appunto, il compenso per un sacrificio legittimamente imposto dalla Pubblica Amministrazione a vantaggio del superiore interesse pubblico (art. 42 Costituzione; articolo 29 Statuto albertino).

Ma siffatta esclusione, prima che nella legge, è nella logica; ed essa non è limitata soltanto ai provvedimenti della Autorità di pubblica sicurezza, bensì a tutti i provvedimenti amministrativi. In sostanza, contrariamente all'opinione di chi ritiene ammissibile il principio generale della indennizzabilità per gli atti legittimi (1) sotto il profilo di una così detta responsabilità obbiettiva, è da osservarsi che, nel nostro ordinamento positivo, vige esattamente l'opposto principio, sia pure temperato da tassative eccezioni, là dove il sacrificio è più grave e tale da sconfinare, ove non compensato, nella confisca.

Intanto, può subito rilevarsi che il principio della così detta responsabilità obbiettiva è tutt'altro che pacifico nello stesso diritto privato: che, anzi, in contrasto con parte della dottrina, la giurispru-

denza (1) è saldamente ancorata al principio classico della imputabilità e della personalità. Tutte le ipotesi previste dagli articoli 2047 e segg. del Codice civile, lungi dal sanzionare una sorta di responsabilità obbiettiva, sono dettate in funzione di una condotta colposa causale, anche se presunta; ciononostante la presunzione non arriva mai ad essere *iuris et de iure*, perchè ammette sempre la prova liberatoria, per rigorosa che essa possa essere.

È appena poi il caso di aggiungere che, sempre nel diritto privato, quella che può sembrare una eccezione al principio generale, cioè l'indennizzabilità degli atti compiuti in stato di necessità, non è tale in realtà.

Infatti l'atto necessitato è moralmente e giuridicamente illecito, perchè lede la sfera di libertà di un terzo innocente; solo per un'esigenza di equità l'autore viene dichiarato non punibile (art. 53 Codice penale); ma, astrattamente considerato, l'atto necessitato resta illecito. Ond'è che, almeno nei riflessi civili, il legislatore si è dato carico di attenuare le conseguenze della non punibilità dell'agente, sanzionando una forma d'indennizzo, rimessa al prudente apprezzamento del giudice. Si ha la conferma testuale, in tal modo, che l'ipotesi anzidetta resta fuori del campo dell'attività legittima, di guisa che anche l'indennizzo trova la sua logica ragione di esistenza.

Non diversamente avviene nel diritto pubblico. Una volta ammessa, invero, l'equiparazione della Pubblica Amministrazione al privato agli effetti del principio del *neminem laedere*, non potrebbe non seguirne anche un'equiparazione quanto agli effetti dell'attività dalla stessa Pubblica Amministrazione esplicata. Se per il privato vige il principio che *qui suo iure utitur neminem laedit*, lo stesso principio deve valere anche, ed a maggior ragione, per la Pubblica Amministrazione. Come il privato può liberamente autodeterminarsi nella sfera del diritto, senza affrontare rischi e responsabilità particolari, così l'Amministrazione, che è vincolata a finalità d'interesse pubblico e generale non può incontrare estensioni di responsabilità rispetto al privato stesso.

Le ipotesi nelle quali tali estensioni di responsabilità sono previste, lungi dal costituire l'affermazione del principio generale della responsabilità obbiettiva della Pubblica Amministrazione, sono una conferma dell'opposto principio. Le più salienti, infatti, sono previste dalla legge sui danni di guerra, dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità (art. 46), dalla legge sanitaria (art. 265).

Ma anche il più superficiale osservatore rileverà che ipotesi siffatte riguardano situazioni estreme, nelle quali l'indennizzo viene offerto non tanto dalla Pubblica Amministrazione come autonomo soggetto di diritti, quanto dallo Stato come rappresentante della comunità nazionale. Se può essere consentita l'immagine, in tale ipotesi l'indennizzo assume esattamente il significato inverso dell'imposta: questa tende a colpire il contribuente per un servizio indi-

(1) Vedi l'ampia esposizione del VALSECOHI: *Responsabilità aquiliana oggettiva e caso fortuito*, in « Riv. dir. commerciale », 1947, I, 151.

(1) RIVALTA: Op. cit. n. 8, ool. 114.

visibile, del quale, cioè, non è dato concretamente valutare il grado di utilità, personale; l'indennizzo, invece, rappresenta la prestazione per un sacrificio imposto al singolo, a vantaggio *indivisibile* della collettività, i cui membri, singolarmente considerati, non potrebbero graduare l'estensione della propria utilità.

Siffatto concetto si rivela evidente nella legge sulle espropriazioni, per il beneficio apportato dall'opera pubblica; e nella legge sanitaria, per il diminuito pericolo a prò degli animali di altri proprietari; si articola in maniera più drastica nella legge sui danni di guerra, là dove trattasi di riparare nella collettività sociale non un beneficio, ma un danno. Qui vale, nella sua pienezza, un principio di *solidarietà umana*; un principio, cioè, meta-giuridico, trasfuso, poi, in positive norme di legge; ma, prima che scolpito nei codici, esso è sentito come un dovere civico e sociale per la generalità dei cittadini (1).

Escluse siffatte ipotesi del tutto eccezionali, l'indennizzo per responsabilità obiettiva o, peggio, al di fuori di qualsiasi nesso di causalità materiale con l'operato della Pubblica Amministrazione non può avere ingresso nel nostro ordinamento giuridico.

Del resto, codesto principio deve ben essere indiscusso, se il progetto per la riforma dell'Amministrazione, reca una norma, di evidente carattere *innovativo e generale* la quale dispone (art. 69): « Qualora un atto o fatto della Pubblica Amministrazione determini la privazione o la limitazione di diritti o l'imposizione di una servitù a carico di un privato, e la facoltà di disporre la privazione o l'imposizione non risulti già dalla legge con carattere di generalità, il privato ha diritto ad una indennità ».

È interessante notare come, anche nello schema di riforma, si faccia salva la generale facoltà del legislatore di disporre talune limitazioni per il privato, senza che questi possa reclamare indennità alcuna.

In analogia con quanto sopra, anche per gli atti di polizia devesi concludere che essi, ove siano legittimamente emessi ed eseguiti, non danno al privato alcuna pretesa per indennizzo di sorta.

L'art. 7 del T. U. di pubblica sicurezza non è che la riprova del più generale principio dell'irresponsabilità della Pubblica Amministrazione per attività legittimamente esercitata (salve le già viste eccezioni); con l'ulteriore conclusione che, ben lungi dall'essere, per questa parte, in contrasto con i precetti costituzionali, la norma in parola appare pleonastica, perchè assorbita dall'anzidetto, generale principio (2).

(1) Per l'affermazione del principio che il risarcimento danni di guerra dà luogo unicamente ad interessi legittimi cfr. Cons. Stato 5 luglio 1947, in « Foro It. », 1947, III, 113; Cass., Sez. Un. 2 agosto 1949, n. 2209, ivi, 1950, I, 879.

(2) In giurisprudenza, invece, per la limitazione dell'art. 7 ai soli atti legittimi, è la sentenza 25 marzo 1953 del Tribunale di Milano (« Foro Padano », 1953, IV, 69 e 92, con nota contraria, sul punto, di SANDULLI): per un addentellato, per l'affermazione della costituzionalità e legittimità delle ordinanze prefettizie a sensi dell'art. 2 legge pubblica sicurezza, cfr. Cons. Stato (Sez. IV) 27 giugno 1952, ivi, 1953 IV, 73.

4. Là dove le critiche all'art. 7 in esame si fanno più vivaci e più numerose è sul punto se esso si applichi anche agli atti illegittimi. Salvo qualche autorevole voce (1), gli altri scrittori, in precedenza citati, escludono che l'art. 7 si applichi, per sua esegesi, al di fuori del campo degli atti legittimi, o ritengono che esso sia stato implicitamente abrogato, per questa parte, dall'art. 113 della Costituzione.

A tali osservazioni può replicarsi, anzitutto, con un argomento di natura letterale. Se l'art. 7 non dovesse applicarsi quanto meno agli atti illegittimi, esso sarebbe del tutto superfluo. Posto, infatti, che la responsabilità della Pubblica Amministrazione per atti legittimi, come dimostrato dianzi, è limitata solo a casi tassativi, dai quali sono esclusi i provvedimenti delle Autorità di pubblica sicurezza, è evidente che, se un senso vuol darsi all'esistenza dell'art. 7, esso va ricercato al di fuori del campo degli atti legittimi, e precisamente nel campo patologico degli atti amministrativi.

Ma la risposta non sarebbe ancora completa; chè anche alla luce del precetto costituzionale, non sussiste alcuna incompatibilità di norme, e quindi alcuna abrogazione implicita, per l'art. 7 in esame.

Intanto, molte volte l'atto di polizia può assurgere alla più alta espressione di *atto politico*: si pensi all'espulsione di uno straniero di una certa rinomanza, o per misura di reciprocità avverso uguale trattamento da parte di altri Stati nei confronti di italiani (e le cronache giornalistiche dimostrano che non si tratta di ipotesi di pura scuola) (2).

In casi siffatti, l'atto della Pubblica Amministrazione è sottratto al controllo di legittimità da parte del giudice ordinario od amministrativo, e quindi il privato non potrà in alcun caso vantare pretese di indennizzo o di risarcimento.

Per quanto riguarda, poi, la compatibilità fra insindacabilità dell'atto politico e art. 113 della Costituzione, si rinvia a quanto ha esaurientemente scritto il CARBONE su questa Rassegna (3).

Ma, anche nel campo degli atti amministrativi veri e propri, è da ritenersi che l'art. 7 debba applicarsi con ogni possibile ampiezza.

Infatti, il presupposto essenziale perchè vi possa essere pretesa al risarcimento del danno è che venga lesa un diritto soggettivo perfetto del cittadino.

Ora, ci sembra di poter affermare che di fronte a provvedimenti adottati dall'Autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio di poteri riconosciuti dalla legge non vi possa mai essere diritto soggettivo perfetto.

Invero, anche quelle situazioni giuridiche del privato alle quali la legge attribuisce la forza di diritto soggettivo debbono necessariamente *affievolirsi*, di fronte all'esercizio del potere di polizia. Né può dirsi che laddove l'esercizio di questo potere

(1) SANDULLI: *Manuale di Diritto amministrativo*, Napoli, 1952, p. 407 nota.

(2) Per la costituzionalità dei provvedimenti di espulsione dello straniero, cfr. Consiglio di Stato (Sez. IV) 27 febbraio 1952, n. 208, in « Foro It. », 1952, III, 107, con nota contraria di IEMOLO.

(3) CARBONE: *L'atto politico e l'art. 113 della Costituzione*, in questa Rassegna, 1950 p. 121.

sia, nel caso concreto, attuato con provvedimento illegittimo, il diritto soggettivo ritorni perfetto e possa costituire base per il risarcimento del danno.

Infatti, l'affievolimento del diritto consegue all'esistenza del potere in relazione alla attuazione che se ne faccia concretamente, ma non postula la legittimità di tale attuazione concreta.

Sono questi concetti già collaudati nella materia della espropriazione per pubblica utilità, nella quale appunto il diritto di proprietà del cittadino è considerato affievolito nei confronti del potere di espropriazione attribuito all'Amministrazione.

L'applicazione dei suesposti principi in materia di potere di polizia appare del tutto chiara in quel ramo di detto potere che è comunemente indicato con la qualifica di polizia amministrativa, la cui attività è imperniata, in prevalenza, sul sistema delle *autorizzazioni* (licenze, dispense, ecc.). È evidente, infatti, che laddove il privato per esercitare un suo diritto, come ad esempio quello di commerciare (anche se è riconosciuto tale dalla Costituzione), è costretto a munirsi di autorizzazione di polizia, questo diritto non può non essere considerato affievolito nei confronti del potere amministrativo. Pertanto, un provvedimento che lo leda, lede un diritto affievolito e non un diritto soggettivo perfetto; e poichè la dottrina e la giurisprudenza prevalenti considerano, a tutti gli effetti, il diritto affievolito come un interesse legittimo, appare evidente che in tale materia non vi è campo per pretese di risarcimento di danni, che si assumano derivati dall'illegittimo provvedimento di pubblica sicurezza.

Ma gli stessi principi valgono, e con maggior rigore, per ciò che concerne la c.d. « polizia di sicurezza ». Qui addirittura sono in gioco i diritti fondamentali della collettività: il diritto alla sicurezza sociale, il diritto alla libertà della propria persona e alla tutela delle proprie cose, l'ordine pubblico: diritti tutti codesti, intesi come massima aspirazione del corpo sociale. Ora, quanto più intensa si presenta la tutela della collettività, tanto più il diritto del singolo si affievolisce.

Nè ci sembra che il richiamo alla Costituzione giovi a confutare queste nostre affermazioni, ove si rifletta, ad esempio, che la recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 giugno 1952 in « Foro Amm. », 1952, I, 1, 213) ha ritenuto che l'art. 2 del T.U. della legge di pubblica sicurezza concernente i poteri di ordinanza del Prefetto in casi di urgenza e di grave necessità pubblica è, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, tuttora vigente.

E di questo potere di ordinanza si è fatto uso appunto per limitare l'esercizio dei diritti di riunione, di manifestazione del pensiero ecc. Può, quindi, dirsi che il diritto del singolo anche in questi casi nasca col segno della limitazione: del resto la limitazione è nella natura di ogni diritto sociale (1).

(1) Per KANT la limitazione è implicita nella definizione ch'egli dà del diritto (oggettivo): « l'insieme delle condizioni onde l'arbitrio di uno può coesistere con l'arbitrio di un altro, secondo una legge universale di libertà » (*Dottrina del diritto* - Introduzione).

La limitazione è esclusa solo per i *diritti supremi* (vita, incolumità, libertà personali); ma la pienezza di tali diritti discende, prima ancora che dai precetti di una Costituzione, dei precetti di un più alto codice morale che a nessuno, neanche al legislatore, è lecito violare.

Tutti gli altri diritti, riguardanti la vita di relazione, sono per loro stessa natura soggetti alle interferenze coi diritti altrui e, quindi, alle limitazioni che l'ordinamento giuridico appresta per evitare contrasti violenti e turbolenti nell'ordine sociale.

Da quanto premesso, discende chiaramente che, se non sussiste un diritto soggettivo del privato di fronte alla Pubblica Amministrazione in veste di Autorità di pubblica sicurezza, non ricorrono nemmeno gli estremi per invocare la tutela dell'art. 113 della Costituzione; e nessun indennizzo può essere preteso dal privato per la lesione di un interesse diverso dal diritto soggettivo perfetto.

Siffatta conclusione, d'altra parte, è sorretta dal semplice richiamo alla ripartizione della giurisdizione sul contenzioso, dianzi delineata.

Invero, allorchè il privato vanti un interesse legittimo di fronte alla Pubblica Amministrazione, unico giudice del rapporto pubblicistico che ne deriva è il giudice amministrativo.

Orbene, quest'ultimo giudice non può, istituzionalmente, che pronunciare l'annullamento dell'atto amministrativo, esclusa ogni condanna a risarcimenti o indennizzi di sorta (tranne che per le spese del giudizio).

Nè, d'altra parte, è ammissibile che il privato, dopo avere adito il giudice amministrativo per l'annullamento dell'atto impugnato, si rivolga poi al giudice ordinario per ottenere una sentenza di condanna pecuniaria.

Tale tesi, enunciata, ma senza dimostrazione, dallo ZANOBINI (1), presupporrebbe che lo stesso titolo del privato possa di volta in volta "essere fatto valere come diritto soggettivo o come interesse legittimo. Per tal via, peraltro, riescirebbe svisato completamente il criterio determinante della competenza fra i due ordini di giurisdizione, articolato, com'è noto, sul principio del « *petitum* » sostanziale (2).

Si ammetterebbe, cioè, il pericoloso principio della « doppia tutela », di cui è cenno in talune recenti decisioni del Consiglio di Stato (3): vale a dire il principio che uno stesso bene del privato possa essere considerato, per un verso, diritto soggettivo e per un altro interesse legittimo. Tale principio non può trovare ingresso nel nostro ordinamento giuridico, almeno allo stato attuale, anche in presenza della Costituzione che pone ben netta la distinzione fra diritti e interessi, senza tema di commistione. La confutazione specifica ed

(1) *Corso*, vol. II, p. 167.

(2) Per la recente giurisprudenza in tema di giurisdizione si confronti l'ampia rassegna del TORRENTE, in « Riv. trim. Dir. pubblico », 1951, p. 249.

(3) Sez. IV 20 dicembre 1950, n. 619, in « Giur. It. », 1951, III, 33; Adunanza plen. 17 dicembre 1951, n. 10, in « Giur. It. », 1952 III, 81, entrambe sostenute dal GUICCIARDI, con le note dai significativi titoli: *Diritto, interesse e doppia tutela: Una svolta decisiva*.

appropriata del suddetto orientamento venne fatta in questa Rassegna dal CHICCO (1) e alla stessa si rinvia; devesi, comunque, rilevare che le cennate decisioni del Consiglio di Stato sono rimaste isolate, onde appare per lo meno azzardata la terminologia usata dal Guicciardi: *una svolta decisiva*.

In una sola ipotesi potrebbe essere concretamente e pacificamente ammesso il così detto principio della doppia tutela: nelle materie cioè, deferite alla giurisdizione *esclusiva* del giudice amministrativo. In tale ipotesi, allorchè quest'ultimo abbia conosciuto degli effetti dell'atto amministrativo sopra un *diritto soggettivo*, non sussistono difficoltà ad ammettere che, successivamente, il giudice ordinario possa conoscere degli ulteriori effetti lesivi di quel diritto; e del resto l'art. 30 del T.U. sul Consiglio di Stato è esplicito in proposito. Ma, a ben guardare, in casi siffatti, l'espressione « doppia tutela » viene usata in modo improprio, perchè, in realtà, la tutela è sempre unica e riguarda *esclusivamente un diritto soggettivo*, anche se è affidata, per ragioni storico-giuridiche ben note, a diverso ordine di giurisdizione. Bene, pertanto, è stato ritenuto che, allorchè il giudice amministrativo, benchè investito di giurisdizione esclusiva, abbia giudicato sopra un *interesse legittimo* del ricorrente, in materia di pubblico impiego, non possa il giudice ordinario conoscere di una domanda per risarcimento danni, in conseguenza dell'annullamento dell'atto amministrativo impugnato (2).

Escluso, quindi, che un atto amministrativo — e, per restare alla specie, un atto amministrativo di polizia — possa incidere, nella quasi totalità dei casi, sopra un diritto soggettivo del privato, resta automaticamente escluso anche che questi possa vantare una pretesa di risarcimento o di indennizzo.

L'interesse del privato, ov'esso sia qualificato, resterà esclusivamente tutelato secondo la sua natura, cioè avanti alla giurisdizione amministrativa di annullamento.

Nè varrebbe opporre che, talora, l'annullamento viene pronunciato allorchè l'atto ha praticamente esaurito i suoi effetti.

Trattasi di un inconveniente che riguarda tutta l'attività giudiziaria, in cui l'*optimum* sarebbe una giustizia rapida ed immediata, ma per ciò stesso irrealizzabile.

Per quanto concerne la giurisprudenza, è da segnalare una recente sentenza delle Sezioni Unite (3) la quale, sul tema dell'art. 7 delle leggi di pubblica sicurezza, pur ammettendo il sindacato del giudice ordinario sulla corrispondenza tra ogni singola fattispecie e la previsione astratta della legge (giusta, del resto, il costante insegnamento della Corte) riconosce che, una volta ammessa siffatta corrispondenza, torna applicabile in pieno la disposizione in parola. Tale è il senso che può desumersi dalla massima (finora la sola pubblicata): « L'insindacabilità dei provvedimenti adottati dal-

l'Autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite dalla legge (art. 7 T.U. legge di pubblica sicurezza approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773) non esclude il controllo giurisdizionale diretto a stabilire se il potere esercitato in concreto dalla predetta autorità rientri nel contenuto del predetto art. 7 ».

Alla stregua dei suesposti principi, può pertanto, concludersi per ciò che concerne gli atti amministrativi illegittimi, che l'art. 7, lungi dal costituire una disposizione eccezionale, ha il preciso significato di interpretazione autentica del generale principio dell'inesistenza di un diritto soggettivo, in materia di pubblica sicurezza. Di guisa che esso andrebbe enunciato non alla maniera con cui comunemente lo si enuncia: « Tu vanti un diritto, ma non ti spetta indennizzo », bensì alla maniera esattamente opposta: « A te non spetta indennizzo perchè non vanti un diritto ».

5. Si sono volutamente omissi, in quanto è stato scritto dianzi, *i fatti* illeciti. E ciò non tanto perchè la lettera dell'art. 7 sembra escluderli, parlando essa semplicemente di « provvedimenti », quanto perchè essi rientrano, *lato sensu*, nella categoria degli *atti* illeciti.

Posta, infatti, la distinzione giuridica e logica della P.A. (e degli enti morali in genere) dalle persone fisiche, è evidente che, mentre da queste ultime un fatto può essere posto in essere indipendentemente da ogni precedente precetto di forma, per la Pubblica Amministrazione ciò non è ipotizzabile. Vero è che ogni *fatto* delle persone fisiche attraverso la quali la Pubblica Amministrazione agisce è anche fatto di questa; ma è altresì vero che la determinazione volitiva, da cui trae origine quel fatto, si estrinseca in un atto amministrativo sia pure implicito o tacito.

Può quindi, ritenersi, anche a proposito dell'attività di polizia, che fatto illecito altro non sia se non l'estrinsecazione, l'effetto di un precedente atto amministrativo, di guisa che, attraverso il rapporto causale, può risalirsi alla valutazione della liceità dell'atto, e, in definitiva dell'attività della Pubblica Amministrazione (1).

Vanno tenute presenti, poi, le mere attività materiali, finì a se stesse, poste in essere dagli organi della Pubblica Amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia.

Resta, ora, da vedere se, ed entro quali limiti, l'art. 7 in questione possa applicarsi alle ipotesi di cui sopra.

Anche qui, è da osservare, peraltro, che è ben difficile incontrare dei diritti soggettivi perfetti di fronte all'Autorità di polizia.

Tali diritti devono intendersi sussistenti solo quando attengono ai *beni supremi* dell'individuo

(1) In questa Rassegna, 1952, p. 41 sgg.

(2) Appello Napoli, 12 marzo 1949, in questa Rassegna, 1949, p. 121.

(3) Cass., Sez. Un., 8 maggio 1953, n. 1275, in « Foro Padano », 1953, II, 58.

(1) È appena il caso di rilevare, a tal proposito, che non può considerarsi certa giurisprudenza, secondo cui deve considerarsi assolutamente *inesistente* l'atto amministrativo allorchè esso manchi della forma scritta richiesta dalla legge (Appello Napoli, 21 aprile 1952, in « Foro It. », 1953, I, 198; Tribunale Napoli, 28 aprile 1953, in « Foro It. », 1953, I, 1027; contra Tribunale Napoli, 26 aprile 1951, in « Giur. It. », 1952, I, 2592 con nota di SANDULLI).

(vita, incolumità, libertà personale); ora, è ben difficile, e rasenta i limiti dell'impossibile giuridico, che l'autorità di polizia possa, *con atti amministrativi*, attentare a siffatti beni supremi. Allorché essi vengono violati, la violazione trae origine da *attività materiale* sia essa dipendente causalmente da un previo atto amministrativo (legittimo), sia essa autonoma e svincolata da qualsiasi atto precedente.

Il problema degli atti amministrativi illeciti di polizia, per tal via, si sposta sul piano dell'*attività materiale illecita* e sconfinata dal campo proprio del diritto amministrativo per rientrare nel campo del diritto penale.

Posto, infatti, che a nessuno è lecito (e oggi, in dipendenza della rigidità della Costituzione, nemmeno al legislatore) intaccare i diritti fondamentali, supremi dell'individuo, sia egli cittadino o no, allorché malauguratamente tale evenienza si verifichi non può che applicarsi esclusivamente la legge penale contro l'autore della violazione.

Naturalmente — per restare nel campo in esame — ciò importa le ben note conseguenze di natura patrimoniale susseguenti alla condanna: estensione della responsabilità civile alla Pubblica Amministrazione limitatamente ai casi nei quali l'agente abbia agito nell'ambito delle proprie attribuzioni e con esclusione di dolo o di preterintenzione.

Resta dubbio se tale responsabilità civile della Pubblica Amministrazione possa riscontrarsi anche nei riconosciuti casi di *eccesso colposo* nell'uso di particolari scriminanti, come quelle dell'esercizio di un diritto, adempimento di un dovere, difesa legittima, uso legittimo delle armi, stato di necessità (articoli 51, 52, 53, 54 e 55 Codice penale).

In tali casi, può affermarsi infatti, che, contrariamente a quanto avviene nei semplici delitti colposi, l'agente *volle l'azione e l'evento* e che, pertanto, sul piano psicologico e storico, la sua condotta fu *dolosa*; solo *quoad poenam*, la legge fa riferimento al delitto colposo (*si applicano le disposizioni concernenti i delitti colposi*, art. 55 C.p.).

Tuttavia la finzione della legge penale non è sufficiente a trasformare intrinsecamente un fatto volontario ed intenzionale in un fatto colposo: e, sembra, quindi, logico dedurre che, per ciò che attiene ai fini civilistici del risarcimento, non possa prescindere dalla realtà effettiva e non possa ritenersi sussistente quel nesso organico agente Pubblica Amministrazione, onde trae origine la responsabilità civile di quest'ultima.

Ma codesta è questione che meriterebbe di essere affrontata *ex professo* e non in via meramente incidentale, conformemente ai limiti del presente scritto (1).

In definitiva, per ciò che riguarda gli illeciti, essi sono riferibili solo ad attività materiali contro beni primari dell'individuo; sì che l'art. 7 della legge di pubblica sicurezza resta fuori questione, perchè assorbito dalla legge penale e dal principio dell'automatismo del risarcimento conseguente a condanna penale, sempre quando possa ravvisarsi

esistente un nesso organico che faccia capo alla Pubblica Amministrazione, e si tratti di illecito non doloso.

6. Del pari sembra esulare l'applicabilità dell'art. 7 della legge di pubblica sicurezza per ciò che attiene ad attività della polizia *giudiziaria*. In tale campo, infatti, l'irresponsabilità dell'Amministrazione è garantita dalla stessa natura delle funzioni di polizia giudiziaria, intimamente e strumentalmente connesse con quelle della giurisdizione penale.

Il problema è uno dei più scottanti, anche in dipendenza di taluni recenti e clamorosi « casi », conclusi con la scarcerazione di persone indiziate ed arrestate per gravissimi delitti.

Ma è problema che riguarda tutto l'edificio dell'Amministrazione della Giustizia più che non quello della normale attività amministrativa e di sicurezza della polizia.

La polizia giudiziaria, difatti, giusta il precetto costituzionale (art. 109 Costituzione) dipende *funzionalmente* dall'Autorità giudiziaria. Ed anche se appare augurabile che tale dipendenza divenga organica e disciplinare, non può tuttavia negarsi che la polizia giudiziaria svolge la sua attività alle immediate direttive della Magistratura, come del resto prescrive l'art. 220 Codice di procedura penale.

Così delineati i termini del problema, è evidente che esso va inquadrato nel più vasto problema, tuttora *de jure condendo*, della riparazione alle vittime degli errori giudiziari, dovendosi comprendere, nella locuzione « errore giudiziario » sia l'errore del giudice trasfuso in una sentenza definitiva di condanna, sia anche l'errore preliminare, tempestivamente riparato o dalle stesse autorità di polizia giudiziaria o, più tardi, dal giudice. Anche per ciò che concerne tale problema, sarebbe opportuno uno studio approfondito, tanto più che l'art. 24 della Costituzione contiene una esplicita dichiarazione programmatica per la riparazione degli errori giudiziari (1). Ma qui basti porre soltanto il problema per rilevare e concludere che l'attività della polizia giudiziaria decampa dai principi generali dettati per la responsabilità della Pubblica Amministrazione e che, pertanto, l'art. 7 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza resta anche qui assorbito dai peculiari e tuttora discussi principi sulla responsabilità dello Stato nella sua veste di giudice.

7. A conclusione del presente scritto, sia consentito riepilogare le osservazioni fin qui esposte:

A) La responsabilità dello Stato per attività di polizia (amministrativa e di sicurezza) resta esclusa per gli *atti legittimi* posti in essere dalle competenti autorità, in armonia col principio generale che gli atti legittimi non danno mai luogo

(1) Per un addentellato cfr. DE MATTIA: *Errore ed eccesso nell'uso legittimo delle armi*, in « Giust. penale », 1952, II, 518 e recensione in questa Rassegna, 1952, 99.

(1) Sul problema si consultino i classici saggi del Rocco (Arturo): *La riparazione alle vittime degli errori giudiziari*, Torino, 1902; SANTI ROMANO: *Responsabilità dello Stato e riparazione alle vittime degli errori giudiziari*, in *Scritti minori*, Milano, 1950, vol. II, p. 157 segg; e, recentemente, BATTAGLINI, *La libertà personale dell'imputato e la responsabilità civile dei Giudici*, in « Giust. penale », 1949, III, 210.

ad indennità, tranne in specialissime e tassative ipotesi.

B) Non può parlarsi di responsabilità dello Stato per gli *atti illegittimi* delle Autorità di pubblica sicurezza perchè ciò presupporrebbe l'esistenza, nei confronti della Pubblica Amministrazione, di diritti soggettivi perfetti; il che è da escludersi. Onde la piena compatibilità dell'art. 7 del T.U. legge di pubblica sicurezza, interpretativo di tale principio, e la vigente Costituzione della Repubblica.

C) Per ciò che riguarda le *attività illecite* degli organi della Pubblica Amministrazione preposti

alla sicurezza pubblica, esse devono considerarsi fonte di risarcibilità solo quando violino beni primari e supremi dell'individuo (vita, incolumità, libertà); in tal caso l'art. 7 in parola resta assorbito dalle norme penali e dai conseguenti principi generali sulla responsabilità per fatto illecito della Pubblica Amministrazione.

D) Per ciò che concerne, infine, gli atti di polizia giudiziaria, essi vanno compresi nel più vasto campo di attività proprio della giurisdizione penale e regolati, per quanto attiene alla tutela del privato, dagli speciali principi che le sono propri.

MICHELE SAVARESE

AVVOCATO DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

A. SAPORI: *L'art. 62 della legge di ricchezza mobile e il valore di una consonante*. *L'«Esattore»*, n. 3, marzo 1953.

Con sentenza 31 luglio 1952, n. 2454, la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ha affrontato per la prima volta la interpretazione dell'art. 2759 Codice civile, il quale così dispone: «I crediti dello Stato per l'imposta di ricchezza mobile, dovuta per l'anno in corso e per il precedente, in dipendenza dell'esercizio di commercio, industria, arte o professione, hanno privilegio sopra i mobili che servono a tale esercizio e sopra le merci che si trovano nel locale adibito all'esercizio stesso o nell'abitazione del contribuente, in conformità della legge speciale».

Sotto l'impero del Codice civile del 1865 la materia era regolata dalla legge speciale, cui fa riferimento l'art. 2759 del vigente Codice, e precisamente dall'art. 62 del T. U. 24 agosto 1877, n. 4021, il quale ugualmente limitava il privilegio «alla riscossione dell'imposta di ricchezza mobile dell'anno in corso e del precedente».

La Suprema Corte, con costante giurisprudenza, opinò che il legislatore avesse inteso riferirsi con tale espressione a tutte le imposte iscritte nei ruoli dei due anni, indipendentemente dall'anno di maturazione del cespite imponibile. La sentenza 31 luglio 1952 ha invece ritenuto che siffatta interpretazione non possa essere mantenuta di fronte all'art. 2759 codice civile, il quale con la espressione *anno in corso* avrebbe inteso riferirsi all'anno di produzione del reddito e non più all'anno in cui la relativa imposta viene iscritta nel ruolo.

La stessa tesi era stata accolta sia dal Tribunale che dalla Corte di Appello di Torino, con sentenze pronunciate nel corso della stessa causa. La questione è stata risolta in senso contrario dal Tribunale di Milano (sentenza 2 febbraio 1951, in «Giur. It.», 1951, 1, 2, 129) ed in modo conforme dal Tribunale di Cremona (sentenza 5 agosto 1949, in «Riv. Trib.», 1950, pag. 440) nonché in altra sentenza dalla Corte di Appello di Torino (sentenza 20 marzo 1951, in «Giur. It.», 1952, 1, 2, 333).

Numerose note a sentenza, di assenso le une, di dissenso le altre, hanno commentato il nuovo indirizzo giurisprudenziale, ora sanzionato dalla Corte di Cassazione. Tra le prime debbono annoverarsi: MARTUCCI: *R. M.*, art. 62, *anno in corso e precedente*, in «L'Esattore», 1950, 265; MARTUCCI,

nota a sentenza, in «Giust. Trib.», 1951, p. 341; B. GIUSSANI: *Richiami in tema di privilegi fiscali*, in «Foro Padano», 1952, I, 207; A. ROTONDI: *I privilegi speciali e l'art. 2759 Codice civile*, in «Dir. e Pratica Trib.», 1952, II, 269.

Dissentono invece dall'indirizzo della giurisprudenza: VERDERIO, in «Riv. Trib.», 1950, 441; FIERTEL, in «Riv. Trib.», 1951, p. 193; L.P., in «L'Esattore», 1951, p. 113; BARBARINI: *Il privilegio del credito per i tributi diretti nella disciplina del Codice civile*, in «L'Esattore», 1950, 263; SCANDALE: *Portata dell'espressione «anno in corso e precedente» in materia di privilegio speciale dello Stato per tributi diretti*, in «Giur. It.», 1952, I, 2, 503; MASSARI: *In tema di privilegi per l'imposta sui profitti di guerra e di contingenza*, in «Giur. It.», 1952, I, 2, 333; SALA: *Principio della riscossione dell'imposta di ricchezza mobile «anno in corso e precedente»*, in «L'Esattore», 1952, 43; UCKMAR, in «Riv. Dir. e Pratica Trib.», 1951, II, 572.

La nota dell'avv. M. AZELIO SAPORI, apparsa sul fascicolo di marzo 1953 della rivista «L'Esattore», con il titolo «*L'articolo 62 della legge di ricchezza mobile e il valore di una consonante*», appartiene a questo secondo gruppo.

Per una valutazione della nota, riteniamo opportuno chiarire in quali termini, a nostro avviso, debba essere posta la confutazione della tesi accolta dalla sentenza e quali siano i punti deboli della motivazione della Corte di Cassazione.

La stessa sentenza annotata fornisce in questo senso una precisa indicazione. La Suprema Corte, infatti, pur ritenendo che l'interpretazione della Corte di Appello risponda alla volontà della legge, ha posto in dubbio la validità degli argomenti adottati a sostegno di quella interpretazione.

Gioverà, pertanto, riassumere brevemente le ragioni giuridiche addotte dalla Corte d'Appello per poter esaminare, poi, se quelle che la Corte di Cassazione ha ritenuto di sostituirvi, siano tali da risolvere i problemi di interpretazione, che la stessa Corte Suprema ha giudicato insoluti sulla base delle precedenti argomentazioni.

La Corte di Appello di Torino, ricordata la questione dibattuta sotto l'impero del codice civile del 1865 circa l'interpretazione dell'art. 62 del T. U. 24 agosto 1877, n. 4021, e la tesi accolta dalla Giurisprudenza, ha stimato che tale interpretazione non possa mantenersi di fronte all'articolo 2759, il quale contempla il privilegio speciale

a garanzia dei crediti di ricchezza mobile con una dizione differente. Non più si legge nell'art. 2759 Codice civile la locuzione del vecchio art. 62 T. U. «imposta dell'anno in corso e del precedente, dovuta, ecc.», bensì la diversa «imposta dovuta per l'anno in corso e per il precedente» e la sostituzione, nella nuova dizione, della preposizione «per» alla preposizione «del» e la posposizione del verbo «dovuta» introdurrebbero uno stretto rapporto di causalità tra l'imposta e il periodo al quale essa va riferita. La Corte d'Appello, inoltre, ha rilevato che il legislatore, mentre ha ripetuto la vecchia espressione «dell'anno» negli articoli 2752 e 2771 Codice civile, l'ha invece modificata nell'art. 2759 ed ha concluso che il legislatore, facendosi carico dei vari dissensi che la giurisprudenza aveva suscitato e del serio pregiudizio e dei notevoli intralci, che l'estensione della portata del privilegio causava al credito degli esercenti l'industria ed il commercio, avrebbe voluto restringere all'imposta dovuta per l'anno in corso e per il precedente gli effetti del privilegio.

Una motivazione di tal genere appare immediatamente poco persuasiva.

Di fronte a questo fantasioso argomentare sul valore delle parole e della fraseologia, prima di ogni altra obiezione si determina la necessità di chiarire e di intendersi sul significato delle espressioni verbali adottate dal legislatore.

«Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione» (art. 12 preleggi). Ora basta leggere l'articolo 2759 Codice civile per constatare che il partici- «dovuta», anche se anteposto alle parole «per l'anno in corso e per il precedente» regge, come nell'art. 62 del T. U., la proposizione che segue e precisamente «in dipendenza dell'esercizio di commercio, industria o professione»; che la sostituzione della preposizione «per» alla preposizione «del» lascia il senso assolutamente invariato; che «dovuta per l'anno in corso e per il precedente» altro non significa che «da pagarsi nell'anno in corso e nel precedente; che, pertanto, l'art. 2759 Codice civile è formulato con espressioni assolutamente equivalenti a quelle dell'art. 62 della legge speciale e tale equivalenza è legislativamente sancita nell'articolo stesso il quale asserisce che il privilegio è concesso «in conformità della legge speciale».

La Suprema Corte ha avvertito la deficienza di tali argomentazioni ed ha censurato la motivazione della Corte d'Appello.

Si legge, infatti, nella sentenza 31 luglio 1952: «Il Supremo Collegio non avvisa che una volontà della legge, intesa a limitare l'estensione del privilegio di cui trattasi, possa evincersi con sicurezza dalla sostituzione, nel testo del detto articolo, delle cennate preposizioni (per in luogo di del) e dalla posposizione del verbo «dovuta», potendo bene tali modifiche aver solo valore di correzione di forma, e comunque mai potendo da sole dirsi univoche nel senso di rendere palese una chiara volontà del legislatore di restringere la portata del privilegio, contrariamente a quanto in precedenza costituiva, almeno in giurisprudenza, *ius receptum*».

Questo passo della sentenza contiene tutta la questione. La Corte, esponendo le ragioni per le quali dissente dalle argomentazioni del giudice d'appello, definisce in modo preciso il problema interpretativo dell'art. 2759 Codice civile, indica il punto di partenza, da cui occorre muovere per darne una esatta soluzione.

Per sostenere la tesi accolta dalla Corte di Appello è necessario — dice il Supremo Collegio — che possa ravvisarsi una chiara volontà novativa del legislatore, non già un *fumus*, una probabilità, perchè l'interprete ha di fronte a sé una massima consolidata da una tradizione giurisprudenziale di alcuni decenni, sulla cui base — aggiungiamo noi — si è costituita una tradizione ed una prassi amministrativa, si sono consolidati interessi pubblici e privati, si è formata una pratica finanziaria e commerciale.

Stabilita questa premessa, la Corte di Cassazione ha confermato, però, la decisione del giudice di appello, ritenendo che la *chiara volontà novativa del legislatore* debba ravvisarsi nella diversità di dizione, usata negli articoli 2752 e 2771 dello stesso Codice civile, da quella usata nell'art. 2759.

Invero sia nel primo che nel secondo di detti articoli il legislatore ha avuto cura di fare specifico riferimento alla iscrizione del credito d'imposta, cui è concesso il privilegio, nei ruoli esattoriali. Diversamente nell'art. 2759 non si fa menzione di ruoli. In questa differenza di dizione il Supremo Collegio ravvisa il manifestarsi della volontà legislativa intesa a restringere la portata del privilegio all'anno di maturazione del reddito imponibile ed al precedente.

La nuova motivazione cade negli stessi formalismi e negli stessi sofismi di quella della Corte d'Appello ed è criticabile, in primo luogo, sulla base della stessa premessa posta dalla sentenza, obiettando che non è dato vedere, negli elementi indicati dalla Corte suprema, in che cosa consista la *chiara volontà novativa*.

«Si può obiettare — annota il Saporì — che non siamo di fronte ad una identità di espressioni, ma da ciò dedurre, come si vorrebbe, che le espressioni abbiano differente, anzi opposto significato, mi sembra non sia passo agevole».

Su questa linea si svolgono le più efficaci critiche della nota del Saporì, il cui stesso titolo ha un valore polemico, che esattamente mette in rilievo la principale caratteristica negativa comune a tutte le sentenze, che hanno accolto il nuovo principio di diritto: la sofistica interpretazione letterale della norma, con la quale tutto si è voluto risolvere ed argomentare con la lettera e con la grammatica, ravvisando intenzioni legislative e significati inesistenti dietro ogni virgola spostata, ogni locuzione, ogni cambiamento di consonante.

Questo, a nostro avviso, è il terreno sul quale, prima di ogni altra considerazione e di ogni altro più serio rilievo, si può e si deve criticare il giudizio della Suprema Corte. L'aver posto in evidenza questo elemento, l'aver apportato, in tal modo, contro la tesi accolta dalla Corte di Cassazione, argomenti intrinseci al procedimento logico seguito dalla sentenza è il pregio maggiore dello scritto del Saporì, specie considerando che le numerose note

sull'argomento non seguono sempre con coerenza questo criterio.

Anche nella nota in questione, però, è presente qualche incertezza nello spingere a fondo la critica delle argomentazioni addotte a sostegno della tesi accolta nella sentenza, nonchè una certa confusione tra la motivazione della Corte di Cassazione e quella della Corte d'Appello.

Riteniamo, ad esempio, che sia facilmente spiegabile, e valeva la pena di accennarlo, la ragione per cui il legislatore nella formulazione degli articoli 2752 e 2771 abbia fatto espressa menzione della iscrizione nei ruoli: perchè aveva la necessità di distinguere fra ruoli principali e ruoli suppletivi e per questi ultimi limitare gli effetti del privilegio ad un importo non superiore all'imposta relativa all'ultimo biennio. Era dunque ben necessario parlare di ruoli. Dove invece queste distinzioni non erano richieste, ed è il caso dell'art. 2759, la legge ha detto *sic et simpliciter* « imposta dovuta », il che è quanto dire iscritta a ruolo, come precisò la sentenza 21 marzo 1933 della Corte Suprema (« Giust. Trib. », 1933, 630) relativamente all'art. 62 del T. U.: « il legislatore ha inteso evidentemente riferirsi all'anno in corso al momento in cui l'imposta diventa riscuotibile, e siccome la riscossione, com'è risaputo, non può avvenire se non in base ai ruoli debitamente formati e pubblicati, logica diventa la conseguenza che per anno in corso, di cui parla l'art. 62, dev'essere necessariamente considerato quello in cui avviene la pubblicazione dei ruoli principali e suppletivi ».

Alcune osservazioni del Saporì, inoltre, non appaiono aderenti allo specifico problema della interpretazione della norma di legge. Tali, ad esempio, quelle con cui viene prospettata la necessità amministrativa di assicurare il privilegio per un periodo di tempo sufficiente affinché gli uffici, con la loro attuale organizzazione, possano profittarne, o vengono addotti motivi di morale tributaria e di tutela dei supremi fini dell'Erario a sostegno della tesi disattesa dal Supremo Collegio.

Ma il rilievo più serio che occorre fare è che la nota ha ommesso di sviluppare in un'altra direzione, che a noi sembra la più importante e decisiva, la confutazione della sentenza contestando l'esattezza dei termini, nei quali la Suprema Corte ha posto il problema dell'interpretazione dell'art. 2759 Codice civile e della sua efficacia novativa nei confronti del diritto preesistente.

La Corte di Cassazione — come già abbiamo detto — ha precisato che, affinché il nuovo principio di diritto potesse essere accolto, doveva potersi ravvisare « una chiara volontà del legislatore di restringere la portata del privilegio contrariamente a quanto in precedenza costituiva, almeno in giurisprudenza, *jus receptum* ».

In questo passo della sentenza l'inciso « almeno in giurisprudenza » tradisce una concezione esclusivamente normativa del diritto.

Che cosa significa, infatti, *jus receptum almeno in giurisprudenza* se non separare la norma, la quale sola costituirebbe ed integrerebbe il diritto, dalla interpretazione che ad essa danno gli organi statali a ciò destinati. Che cosa altro significa se non concepire il diritto come formula statica ed astratta

e non come concreta regolamentazione di rapporti, come vita effettiva del corpo sociale, in una parola, come ordinamento giuridico, inteso quest'ultimo non per una « serie di regole, non per quella fila di volumi che sono le raccolte ufficiali delle leggi e decreti, ma come la complessa e varia organizzazione dello Stato, i numerosi meccanismi o ingranaggi, i collegamenti di autorità e di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con esse ». (SANTI ROMANO: *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1945).

Non quindi *jus receptum almeno in giurisprudenza*, ma puramente e semplicemente *jus receptum*, senza altre specificazioni, vale a dire il principio di diritto quale vive e regola, nell'organizzazione dello Stato, i concreti rapporti che intercorrono tra il fisco ed il contribuente, ed a cui non deve essere contrapposto, come è implicito nelle parole usate dalla Suprema Corte, alcun altro principio, che sarebbe poi, nel pensiero di chi postula queste teorie, quello vero, quello giusto, il principio in sè, quale è racchiuso, al di fuori ed al di sopra di quella organizzazione e di quei concreti rapporti, nella norma, nella frase, nella parola, che alcuni nostri ormai lontani antenati ritennero di usare per esprimere la volontà della legge ed a cui sarebbe necessario sempre rifarsi ed attingere, come all'unica fonte di ogni verità e di ogni certezza giuridica.

Ma se questo errore dogmatico sul modo di intendere il diritto si limitasse ad apparire incidentalmente tra le righe della sentenza, non sarebbe il caso di trattarne lungamente. Il fatto è che, in primo luogo, questo errore ha determinato la impostazione formalistica della motivazione, secondariamente, ed è quello che in questo momento interessa, da questo stesso errore risulta inficiata l'argomentazione con la quale il Supremo Collegio ha respinto l'obiezione più pericolosa, che la difesa dell'Amministrazione ha sollevato contro la tesi accolta dalla Corte d'Appello e successivamente confermata: l'esistenza in vigore, per espresso richiamo fattone dall'art. 2759 Codice civile, dell'art. 62 T. U. e la necessità che tale articolo della legge speciale debba essere interpretato secondo l'antecedente consolidata giurisprudenza.

La sentenza dedica alla questione le seguenti parole: « contro l'ulteriore argomento delle ricorrenti, secondo cui l'art. 62 della legge di ricchezza mobile è sempre in vigore e sarebbe da interpretare secondo l'antecedente giurisprudenza, è palese che alla interpretazione data dalla giurisprudenza debba prevalere il precetto della legge nuova ».

E infine il richiamo che l'art. 2759 fa della legge di ricchezza mobile non può valere ai fini voluti dalle ricorrenti, essendo evidente che il legislatore intese con esso richiamare genericamente la regolamentazione della legge speciale ».

Il Saporì critica nel modo seguente questa argomentazione: « La Corte in fatto asserisce che detta interpretazione dell'art. 62 del T. U. viene meno per il prevalere della legge nuova cioè del disposto dell'art. 2759, ma non meno certo è che ciò non convince, perchè nella fattispecie non è contrasto di norma legislativa, ma di interpretazione. Nè, appaga la indagine l'asserire — come si fa in

sentenza — che la giusta interpretazione è quella risultante nella sentenza medesima senza nemmeno soffermarsi a considerare il valore del richiamo fatto dalla nuova norma alla precedente ».

La critica è giusta, ma non tocca il fondo della questione. È necessario a nostro avviso richiamare il concetto di ordinamento giuridico, cui si è precedentemente accennato, e, qualora sia ben chiaro che in tale concetto del diritto rientra non solo la formulazione normativa della volontà dello Stato, ma ciò che rende possibile la formazione e la formulazione di questa volontà, nonché l'azione che tende alla sua attuazione ed alla sua tutela, quando sia fermo il principio della inscindibilità dall'ordinamento giuridico delle norme, che ne rappresentano solo un elemento e che nell'ordinamento vivono, in quanto vengono prodotte, modificate, applicate, garantite; apparirà evidente che la interpretazione dello *ius superveniens* si pone sempre come problema dei rapporti tra il nuovo diritto e l'ordinamento giuridico vigente; che l'azione legislativa tende non già alla modificazione delle norme, ma del preesistente ordinamento giuridico; che, pertanto, la dichiarazione del legislatore che la disciplina di determinati rapporti, regolati da una nuova norma, è conforme a quella che tali rapporti hanno avuto sotto l'impero di una norma più antica, ha valore di sanzione legislativa del principio di diritto, che in virtù di quella antica norma si era stabilito e in tal modo, l'interpretazione che di essa avevano costantemente dato gli organi giurisdizionali, diviene, per effetto dell'espresso richiamo fattone, interpretazione autentica sancita dalla legge.

Questo, a nostro avviso, il « valore del richiamo della nuova norma alla precedente ». Richiamo non della norma, ma del principio di diritto che sulla norma stessa si era costituito.

Sulla base di queste considerazioni, ci sembra che gli argomenti, tendenti a confutare la presunta manifestazione di una chiara volontà novativa del legislatore, possano essere validamente integrati con la indicazione delle più valide ragioni, per le quali si deve concludere che la nuova legge ha confermato e fatto proprio il principio di diritto, che per lunghi anni ha regolato i rapporti tra il fisco ed il contribuente.

E. VITALIANI

S. COSTA: *L'intervento in causa*. (Pp. XII-398, U.T.E.T., 1953).

Riprendendo un tema a lui caro (v. COSTA: *Intervento coatto*, Padova, 1935; *Contro l'intervento dell'associazione sindacale in grado di cassazione*, « Riv. Dir. Proc. Civ. », 1938, II, 257; *L'intervento in causa di terzi*, ibidem, 1943, I, 19), l'Autore compie, in questo libro, una completa trattazione dell'importante istituto, tanto tormentato anche in sede di riforma del vecchio codice del 1865, trattazione che, a parte il pregio scientifico, molta utilità potrà recare agli operatori del diritto, quali i lettori di questa Rassegna, ai quali è destinata la presente segnalazione.

L'opera è divisa in due parti: nella prima è studiato l'intervento, nelle varie sue figure, nel processo civile di cognizione; nella seconda, molto più breve, sono esaminati gli interventi regolati da norme particolari e nei processi speciali.

Non potendo qui naturalmente essere fatta una esauriente esposizione del contenuto del libro, valga a mettere in luce l'interesse dell'opera qualche accenno ad alcuni dei problemi trattati e dei concetti fondamentali che vi si trovano esposti.

Nel primo capitolo, dedicato ai vari tipi d'intervento volontario, è innanzitutto considerato l'intervento principale, del quale sono studiati i presupposti speciali e particolarmente quelli dell'incompatibilità del diritto del terzo con quello delle altre parti e della connessione della domanda d'intervento con la domanda oggetto del giudizio. Dalla necessità dell'esistenza del presupposto dell'incompatibilità, il Costa ricava la conseguenza che l'azione esperita dal terzo mediante l'intervento principale è una azione di accertamento della titolarità del suo diritto nei confronti dell'attore, alla quale può, eventualmente, essere cumulata un'azione (di condanna o costitutiva o anche d'accertamento) nei confronti del convenuto. Azione di accertamento, in cui i tre soggetti (attore, convenuto ed interveniente) non si trovano nella posizione di litisconsorti necessari, ben potendo l'obbligato alla prestazione essere estromesso, dopo essersi dichiarato pronto ad eseguirla (art. 105 C. p. c.). Sotto il riflesso dell'incompatibilità della pretesa è esaminata la ammissibilità dell'intervento di chi è soggetto a subire l'estensione del giudicato emesso tra altri, nonché lo scopo dell'intervento del litisconsorte necessario pretermesso, che, per il Costa, è sempre quello di far valere il proprio diritto, pur producendo tuttavia l'effetto di integrare il contraddittorio.

Nella trattazione che segue sull'intervento adesivo è messo in rilievo la finalità di siffatta forma di intervento, che è quella di costituire l'unico mezzo di difesa del terzo, il quale abbia interesse alla vittoria di una delle parti, in conseguenza della subordinazione della sua posizione rispetto a quella di quest'ultima. Sono esaminate, al riguardo, le varie situazioni in cui il terzo può venire a trovarsi rispetto ad un sentenza tra altri, concludendosi che intervento adesivo è solo quello di chi può ricevere dalla sentenza, intesa come fatto giuridico, un pregiudizio di mero fatto (effetti riflessi), che non sia conseguenza di dolo o di frode (nel qual caso soccorre l'opposizione di terzo ex art. 404 capov. C. p. c.). Evitare tale effetto dannoso non costituisce però l'interesse, bensì il motivo dell'intervento; l'interesse all'intervento, corrispondente all'interesse ad agire di cui all'art. 100 C. p. c., è invece l'interesse alla vittoria di una delle parti e nasce dalla stessa esistenza della lite.

Infine della terza figura d'intervento volontario, quello cioè litisconsortile, l'A., seguendo le opinioni dei Segni e dell'Andrioli, rileva la più ampia portata che esso ha nel vigente codice, nel quale non è più necessariamente limitato a far valere lo stesso diritto del giudizio principale, ma serve anche a far valere un diritto connesso per

l'oggetto o per il titolo, producendo una estensione della domanda originaria (es. intervento del coobbligato o del concreditore solidale). E poichè tende ad istituire un litisconsorzio semplice successivamente alla costituzione del rapporto processuale, l'A. aderisce all'opinione di chi considera questa forma di intervento come un istituto diverso sia dall'intervento principale sia dall'intervento adesivo dipendente.

In base alle premesse precedentemente poste, il Costa fa una dettagliata interessante casistica dell'intervento volontario, determinando i singoli casi che rientrano nei diversi tipi di intervento, dei quali qui non è consentito fare alcun cenno.

Nel secondo capitolo è trattato l'intervento coatto ad istanza di parte, destinato, anche secondo l'A., come già per la dottrina tradizionale, ad estendere il giudicato al terzo, il quale è tenuto a riconoscerlo non come giudicato tra altre parti, ma come parte esso stesso. A conferma di tale opinione, sostenuta contro quella del Chiovenda e del Calamandrei, per i quali il terzo inattivo non è parte, l'A. esamina tutte le ipotesi possibili, concludendo che in ogni caso chi chiama il terzo propone contemporaneamente una domanda (di condanna o di accertamento) contro di lui, ed ha un interesse ad ottenere un giudicato favorevole nei suoi confronti, identico a quello di chi propone una domanda giudiziale; il che basta a far assumere al terzo qualità di parte.

Considerando la domanda d'intervento coatto come intesa ad ottenere non già una pronuncia sull'intervento (non necessaria, in mancanza di opposizioni), ma una sentenza di merito favorevole, il C. mette in rilievo la necessità, per il suo accoglimento, tanto delle normali condizioni dell'azione quanto dei presupposti processuali generali, mentre nega che debba anche ricorrere, quale ulteriore presupposto, uno specifico interesse alla chiamata del terzo, distinto dall'interesse ad ottenere una sentenza di accoglimento.

Presupposto speciale è invece la comunanza di causa, da intendersi non come identità assoluta di causa, per cui il terzo deve essere necessariamente partecipe al giudizio come litisconsorte necessario, ma come connessione di lite, per l'oggetto o per il titolo, per cui può apparire utile, per economia di giudizi, e per evitare giudicati contraddittori, rendere il terzo partecipe al giudizio, come litisconsorte semplice. In base a questo concetto di comunanza di causa, l'ammissibilità dell'intervento coatto ad istanza di parte viene limitata a quei terzi che, rispetto alle parti, o hanno una legittimazione eguale, in modo che avrebbero potuto esserne litisconsorti fin da principio, o hanno una legittimazione maggiore, *ad excludendum* (es. terzo pretendente la proprietà in un giudizio di rivendica), mentre essa viene esclusa nei confronti di quei terzi che hanno una legittimazione secondaria, per essere titolari di un rapporto dipendente da quello che è in lite, ma che rimane fuori della lite (es. committente nelle liti del commissionario contro il terzo). Questi ultimi possono proporre intervento volontario in via adesiva, ma non possono essere chiamati coattivamente.

Alla descrizione delle varie forme d'intervento segue un lungo capitolo, il terzo, sul rapporto

processuale con intervento, nel quale sono, particolarmente, considerati i presupposti speciali dell'intervento (qualità di terzo e pendenza della lite), le regole generali relative alla possibilità di ritardare la decisione della causa principale e all'accettazione della causa *in statu et terminis*, i presupposti generali della competenza e della capacità del giudice in relazione alla domanda di intervento, le condizioni di ammissibilità dell'intervento non concernenti i soggetti (es. compromesso, cosa giudicata, ecc.), la posizione dell'interveniente rispetto alle altre parti, i suoi poteri, e vari altri argomenti inerenti allo svolgimento del processo di veramente notevole interesse per la quotidiana pratica giudiziaria.

In titoli a parte sono poi trattati l'intervento coatto ordinato dal giudice, la chiamata in garanzia e l'intervento in grado d'appello e nei procedimenti di gravame.

Dell'intervento coatto *iussu iudicis* è studiata la natura giuridica sia in relazione all'art. 205 del vecchio codice, secondo il quale, come tutti sanno, per il Costa essa era solo un ordine dato dal giudice al terzo, che, intervenendo, non diveniva parte ma solo un ausiliare del giudice, sia in relazione al nuovo art. 107.

Riguardo a quest'ultima disposizione di legge, mentre in precedenti suoi scritti (v. ad es.: « Riv. Dir. proc. civ. », 1943, I, 19) il Costa aveva considerato l'intervento in essa preveduto come una integrazione di giudizio disposta dal giudice, molto simile a quella che lo stesso giudice dispone in caso di litisconsorzio necessario (art. 102) in questa nuova opera egli dichiara di abbandonare tale opinione. E ciò perchè, essendo, nel vigente codice, presupposto speciale dell'intervento coatto, anche se ordinato dal giudice, la comunanza di causa, l'ordine d'intervento di un terzo, disposto dal giudice, implicherebbe l'ordine ad una parte (eventualmente, senza interesse) di estendere la sua domanda o di proporre domande connesse con quella già in lite, in contrasto col nostro sistema dispositivo. Per tal motivo l'A. aderisce all'opinione di coloro (Redenti e Calamandrei) che costruiscono l'intervento coatto *iussu iudicis* come denuncia di lite, con la conseguenza che l'interveniente acquista la qualità di parte, e quindi l'assoggettabilità al giudicato, soltanto se propone domande o se domande vengono proposte nei suoi confronti. Opinione che risulta in armonia al disposto dell'art. 270, per cui è consentito al giudice istruttore di ordinare questo intervento in ogni momento della causa.

Nello studio sulla chiamata in garanzia, sono sottoposte a critica tanto la teoria del Calamandrei, che vede contenute nell'azione di garanzia due distinte azioni, una diretta ad ottenere la difesa in giudizio da parte del garante ed un'altra, eventuale, di regresso o di rivalsa, quanto quella del Carnelutti, per il quale scopo dell'istituto è una denuncia di lite, intesa a provocare l'intervento del terzo, adesivo, o coatto se il chiamato contesta il rapporto di garanzia. E' seguita invece l'opinione del Chiovenda, per cui scopo della chiamata in garanzia è solo l'azione di regresso, in linea eventuale, considerandosi l'attività difensiva non come un obbligo ma piuttosto come un

onere del garante, che risulta tenuto al risarcimento in caso di soccombenza del garantito. Da tale opinione deriva che il chiamato è senz'altro parte in causa, indipendentemente dalla sua comparizione.

Tra le altre questioni, è qui affrontata la distinzione tra garanzia propria e garanzia impropria, che è poi la distinzione tra azione di garanzia e azione di responsabilità, che tanta rilevanza ha, com'è noto, ai fini dell'applicazione della regola dell'attrazione del foro (art. 32 C.p.c.), esclusa per la garanzia impropria. Mentre, secondo la giurisprudenza, l'elemento caratteristico distintivo della garanzia propria sarebbe quello della connessione obbiettiva del titolo dell'obbligazione del terzo rispetto alla domanda principale proposta contro il garante, l'A. preferisce aderire ad una antica opinione del Carnelutti (« Riv. Dir. comm. », 1921, II, 305), per cui si ha garanzia propria, se il garante sia direttamente obbligato per legge o per contratto a rifondere al garantito la perdita subita (es. garanzia per evizione a carico del venditore), mentre ricorre la garanzia impropria ogni qualvolta l'obbligazione del garante di risarcire la perdita sia la conseguenza di una precedente obbligazione principale.

Dei presupposti generali per l'ammissibilità della chiamata in garanzia è dato un cenno particolare alla competenza, ricordandosi la competenza funzionale del foro dello Stato, non derogabile nella chiamata in garanzia.

Del capitolo sull'intervento in sede di gravame maggior interesse presenta l'intervento in appello. Secondo questo Autore è possibile in appello qualunque tipo di intervento volontario, purchè, in armonia alla disposizione dell'art. 344 C. p. c., il terzo rientri nella categoria dei legittimati all'opposizione di terzo contro la sentenza di primo grado, ai sensi dell'art. 404, 1° e 2° comma C. p. c.. Per conseguenza egli nega, contro l'opinione del Satta, che, a rigore di legge, possa proporre intervento adesivo in appello chi non è legittimato a proporre opposizione di terzo. Dell'intervento coatto è ritenuto ammissibile solo l'intervento coatto *iussu iudicis*, che, avendo il carattere di una denuncia di lite, lascia libero il terzo di intervenire o meno; in ogni caso il chiamante non può proporre contro di lui alcuna domanda. Invece non è giudicato ammissibile l'intervento coatto ad istanza di parte, perchè non è dato alla parte precludere al terzo, per effetto dell'intervento, l'esercizio del diritto di fare opposizione, nè tanto meno valutare l'interesse del terzo a spiegare intervento in appello.

Tra le varie forme d'intervento regolate da norme particolari e trattate nella seconda parte della opera, si ricorda qui l'intervento dei creditori nell'esecuzione singolare. La natura di tale intervento, che, secondo l'A., non è inquadrabile negli schemi dell'intervento nel processo di cognizione, nei confronti del creditore non munito di titolo esecutivo, è definita « una domanda che tende ad ottenere un provvedimento di cognizione, attraverso un procedimento di cognizione sommaria, seguita da una richiesta agli organi dell'esecuzione di pagare il credito » (pag. 344). Tale domanda è però condizionata al verificarsi della vendita,

così che solo dopo di essa il creditore acquista qualità di parte, a differenza dei creditori muniti di titolo esecutivo, che sono parti anche prima della vendita e possono compiere atti d'impulso processuale.

Ad una forma d'intervento principale, precisamente ad un intervento *ad excludendum*, è riportata l'opposizione del terzo che pretende avere la proprietà o altro diritto reale sul bene pignorato.

Altra figura particolare d'intervento è quella del Pubblico Ministero, anch'esso non collocabile, per il Costa, negli schemi riguardanti l'intervento dei privati, e considerato come l'intervento di un organo dello Stato, con potere di parte, che ha il preciso fine di vigilare sull'osservanza della legge, e che, atteso tale fine di giustizia, può eventualmente trovarsi in conflitto con lo Stato, quale amministratore.

Dopo un accenno all'intervento nel fallimento e nelle liti del fallimento, l'opera termina con un breve capitolo, nel quale sono passati in rassegna i casi d'intervento nei processi speciali espressamente regolati dalle leggi che li riguardano, mentre per quei processi speciali, le cui regolamentazioni non fanno cenno dell'intervento in causa, il Costa esprime l'opinione che debbano ammettersi le forme d'intervento previste dal Codice di procedura civile, sempre che la controversia innestata dall'intervento appartenga alla giurisdizione del giudice speciale.

In relazione ai giudizi della Pubblica Amministrazione alcune osservazioni debbono qui essere fatte sul libro del Costa.

La prima è che, secondo questo scrittore, non sarebbe ammissibile l'intervento della Pubblica Amministrazione nelle liti degli enti soggetti alla sua vigilanza per difetto d'interesse. E l'intervento stesso del Ministro dell'Interno, nelle liti che interessano la pubblica beneficenza, preveduto nell'art. 25 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, modificato dall'art. 9 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 2481, non sarebbe « un vero intervento, ma l'accedere di un organo tutorio in rappresentanza dell'ente, con sostituzione ex lege degli organi dell'ente stesso » (pag. 104). Opinione codesta che non può essere condivisa, perchè l'interesse all'intervento della Pubblica Amministrazione non può essere valutato secondo il diritto comune, ma ha un contenuto esclusivamente pubblico, che trova la sua ragion d'essere nello stesso potere amministrativo di controllo, il quale può venire esercitato non solo mediante l'esplicazione di una attività amministrativa ma altresì con le forme processuali di partecipazione ai giudizi che si svolgono nei confronti degli enti sottoposti a controllo. L'interesse che si tende a perseguire per mezzo dell'intervento è cioè quello stesso interesse pubblico che costituisce lo scopo della vigilanza amministrativa, e che precisamente consiste nel raggiungimento dei fini pubblici dell'ente, che sono istituzionalmente fini dello Stato; interesse che verrebbe ad essere pregiudicato da una eventuale ingiusta condanna dell'ente. Dal che deriva che l'intervento della Pubblica Amministrazione, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, neppure può essere configurato come un intervento

adesivo, ma deve essere piuttosto considerato come uno speciale intervento autonomo, perchè esso non è rivolto a sostenere le ragioni dell'ente in causa, bensì le proprie, essendo suo diretto interesse che l'ente consegua i fini pubblici a cui esso è destinato.

Tale principio, altre volte riconosciuto dalla Suprema Corte di Cassazione, è stato ribadito nella sentenza a Sezioni Unite 25 marzo 1943, n. 669 (« Foro It. », 1943, I, 569), nella quale trovasi altresì dichiarato che l'interesse che nasce dal potere amministrativo di controllo vale a conferire alla Pubblica Amministrazione la « qualità di parte potestativamente necessaria », nel senso che spetta alla sua potestà il determinare se partecipare ai giudizi che riguardano gli enti tutelati, per esplicitarvi innanzi l'autorità giurisdizionale le sue funzioni di tutela.

Applicazione di tale principio è l'intervento del Ministro dell'Interno ex art. 9 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 2481, che concede a quest'organo di controllo in materia di pubblica beneficenza una maggiore ampiezza di poteri, col consentirne l'intervento in qualsiasi stato e grado del processo, e quindi anche in appello o in cassazione, al pari dell'intervento delle associazioni sindacali di cui all'art. 443 C.p.c.; nonché l'intervento del Ministro della Pubblica Istruzione, in materia di istituzioni destinate a favorire gli studi superiori, in base all'art. 191 del T. U. approvato con r. d. 31 agosto 1933, n. 1592 (v. Cass. 2 aprile 1937, « Giur. It. », I, 1, 851). Interventi riconosciuti sulla base della protezione dell'interesse pubblico perseguito dagli stessi organi di controllo, e non già come legittimazione processuale in sostituzione degli organi di rappresentanza degli enti soggetti al controllo. Il potere di vigilanza e la rappresentanza determinano due distinte categorie di legittimati, che possono benissimo essere entrambi partecipi al giudizio, in qualità di litisconsorti, per una migliore difesa dello stesso pubblico interesse perseguito da entrambi.

La peculiarità dell'interesse che anima tutta l'attività della Pubblica Amministrazione fa sì che l'intervento di quest'ultima, anche fuori dell'esercizio delle funzioni di vigilanza sugli enti pubblici minori, dovrebbe ritenersi sciolto, quanto meno, da taluni vincoli procesuali, propri dell'intervento dei privati, ed in particolare dal rapporto di connessione con l'oggetto della causa, ed essere quindi ritenuto ammissibile sol che la risoluzione del caso concreto o il precedente che verrebbe a crear-

si possa in qualche modo ledere il pubblico interesse.

A tale esigenza risponde ad es. il 2° comma dell'art. 173 del T. U. approvato con r. d. 11 dicembre 1933, n. 1775, disponendo che « all'Amministrazione dello Stato è sempre riconosciuto l'interesse ad intervenire nelle cause, anche fra i privati, che comunque si riferiscano ad acque pubbliche ».

La seconda osservazione riguarda gli effetti che la teoria dell'intervento coatto iussu indicis come denuncia di lite produce sulle norme speciali che regolano il foro dello Stato. Se, nonostante l'ordine del giudice, la partecipazione al giudizio rimane tuttavia rimessa alla valutazione del terzo, ne deriva che l'intervento della Pubblica Amministrazione, essendo fondato sulla spontanea adesione, non produce alcun spostamento di competenza al foro dello Stato, allo stesso modo dell'intervento volontario.

Ciò, come si sa, non è una novità, essendo già stato sostenuto dal D'Onofrio che ogni forma d'intervento coatto, ad istanza di parte o per ordine del giudice (salvo il caso di litisconsorzio necessario), si fonda sulla libera determinazione della parte chiamata, con la conseguenza che anche questo intervento si riduce in sostanza ad un intervento volontario. Opinione che talvolta ha trovato consenziente la Suprema Corte di Cassazione (v. in questa Rassegna, retro, pag. 94). Secondo la dottrina del Costa, invece, le norme sul foro dello Stato troverebbero almeno applicazione nell'intervento coatto su istanza di parte, avendo la domanda d'intervento l'effetto di rendere il terzo senz'altro partecipe al giudizio.

Infine non sembra che possa essere prestata adesione all'opinione espressa dal Costa in tema di chiamata in garanzia dello Stato, per cui se a codesta chiamata dello Stato venga fatta opposizione, la competenza a conoscere dell'incidente sarebbe del giudice della causa principale, se l'opposizione è fondata su motivi di rito, mentre sarebbe del giudice del foro dello Stato, se l'opposizione è fondata su motivi di merito (es. perchè si nega l'esistenza di un rapporto di garanzia), e sempre che vi sia l'istanza dello Stato (pag. 301). La lettera del 2° comma dell'art. 6 del T. U. approvato con r. d. 30 ottobre 1933, n. 1611, nonché lo spirito della norma, inteso alla migliore difesa dello Stato, inducono invece a ritenere che, proposta l'azione in garanzia, la cognizione di qualsiasi contestazione, sia processuale sia di merito, debba essere devoluta, sulla semplice richiesta dell'Amministrazione, al giudice del foro dello Stato.

(A. N.).

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Gestione Raggruppamento Autocarri - Natura - Controversie di impiego - Competenza. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 964/53 - Pres.: Galizia; Est.: Di Macco; P. M.: Macaluso - Gestione Raggruppamento Autocarri - Ministero Trasporti c. Remorino).

La Gestione Raggruppamento Autocarri (G. R.A.), istituita con decreto-legge 13 aprile 1948, n. 321, è un ente pubblico economico e non già un organo dell'Amministrazione statale.

A conoscere delle controversie insorte in materia di lavoro o di impiego fra il predetto ente e i suoi dipendenti, assunti direttamente a norma dell'art. 12 cit. decreto, è pertanto competente l'autorità giudiziaria ordinaria e non il Consiglio di Stato.

La sentenza delle Sezioni Unite risolve esattamente il problema di giurisdizione ad essa sottoposto riconoscendo la competenza del giudice ordinario per i rapporti di impiego con la Gestione Raggruppamento Autocarri (G.R.A.) e cassando, di conseguenza, la impugnata sentenza del Consiglio di Stato.

Tuttavia nella posizione del problema e nella motivazione lascia adito a gravi dubbi sulla natura non dell'attività della G.R.A. (che è pacificamente attività economica in concorrenza), ma della azienda stessa e sulla sua appartenenza alla Amministrazione dello Stato. Si nota, infatti, nella motivazione una impostazione del problema con una bipartizione dilemmatica che merita ogni riserva, e che è conseguenza della affermata natura di ente pubblico economico nella G.R.A. anziché di azienda gestita dallo Stato.

La sentenza inizia, infatti, col profilare due sole soluzioni: « o ritenere la G.R.A. un organo dello Stato con la conseguenza che competente a giudicare sarebbe il Consiglio di Stato, o ritenere la G.R.A. un ente pubblico economico ». In ciò, a nostro parere, è il vizio d'origine, poichè la G.R.A. può ben essere ritenuta un'azienda dello Stato senza che ciò importi la competenza del Consiglio di Stato e ciò sotto due profili: sotto il profilo dell'art. 2093 Codice civile per cui gli enti pubblici non inquadrabili sindacalmente sono soggetti alle norme collettive « limitatamente alle imprese da essi esercitate », per le quali così, pur non essendovi la possibilità giuridica di inquadramento valgono le stesse norme sostanziali e processuali che per gli enti pubblici inquadrati sindacalmente; e sotto il profilo assorbente dell'espresso

dettato dalla legge (art. 12 della legge n. 321 del 1948 nella G.R.A.) la quale proprio in riferimento all'attività dell'impresa ha espressamente dichiarato che il suo personale non deve considerarsi dipendente statale a tutti gli effetti. Non vi era, quindi, la contrapposizione dilemmatica posta ab initio dalle Sezioni Unite, ma potevano trovare applicazione gli stessi precedenti insegnamenti del S.C. per cui ad es.: « ha carattere essenzialmente privatistico il rapporto di impiego costituito da una impresa industriale alle dipendenze di un Comune » (sentenza delle Sezioni Unite n. 53 del 12 gennaio 1952: Allorio c. Comune di Roma) o per cui occorre vedere se le Terme di Salsomaggiore, azienda patrimoniale dello Stato, esplichino una attività economica o siano un « pubblico servizio con funzioni non speculative ma eminentemente sociali » (sentenza delle Sezioni Unite n. 1886 dell'11 luglio 1951: Terme di Salsomaggiore c. Bavagnoli); o infine per cui l'elemento sostanziale rilevante è dato dalla organizzazione od impresa, si tratti di impresa privata o di impresa gestita da ente pubblico (sentenza 1038 del 17 aprile 1952: Azzolini c. Ente Autonomo Volturno). Ciò che del resto sarebbe stato pienamente conforme alla elaborazione della dottrina (vedi per tutti TREVES: Le imprese pubbliche, Torino, 1950, p. 22) che ritiene applicabile l'art. 2093 Codice civile allo Stato per le imprese da esso esercitate.

Da tale impostazione del problema derivava per la sentenza la necessità di inquadrare la G.R.A. nella categoria degli enti pubblici economici e quindi le incertezze e le espressioni non univoche che si leggono nel seguito della decisione.

Rileva, prima di tutto, la sentenza che nell'art. 1 della legge n. 321 del 1948 è detto che « la gestione di fatto G.R.A. opera quale azienda autonoma dipendente dal Ministero dei Trasporti ed è sottoposta alla vigilanza e controllo del Ministero del Tesoro », e ne deduce che « se è la stessa legge istitutiva della G.R.A. a qualificarla come azienda autonoma è questo un primo e sicuro elemento per non attribuirle la natura giuridica di organo dello Stato e cioè di ufficio pubblico statale ». Ora se non andiamo errati l'espressione azienda autonoma ha un significato preciso tecnico-giuridico che sta ad indicare non le aziende distinte dallo Stato, ma quelle aziende dello Stato che hanno un ordinamento autonomo (vedi per tutti ZANOBINI: Diritto Amministrativo, vol. III, 1940, ps. 220 e segg.; VITTA: Diritto Amministrativo, 1948, p. 127).

Onde il fatto che si parli di azienda autonoma non solo non è elemento di creazione di ente pubblico, ma elemento contrario: tale espressione indica semplicemente che si è in presenza di un'azienda dello Stato con suo ordinamento particolare ed in tal senso, infatti, si è esattamente espressa la II Sezione della Cassazione con le sentenze n. 377 del 1953; G.R.A. c. Salvatori e n. 1196 del 1953 G.R.A. c. Lauri)

A nostro avviso, nonostante qualche espressione adoperata, il pensiero delle Sezioni Unite non è nel senso che la G.R.A. sia un ente pubblico con personalità giuridica distinta dallo Stato, ma semplicemente che essa non ha la natura di organo dello Stato, inteso nel senso stretto e cioè come « ufficio pubblico statale ».

La Corte Suprema, infatti, non ricerca nella sentenza elementi che attestino la personalità giuridica (che non c'è), il patrimonio (che è dello Stato) gli scopi (che sono dello Stato) o l'organizzazione, ma solo elementi che attestano che i compiti dell'azienda non sono compiti immanenti ed essenziali dello Stato: « *Pertanto basta che si consideri la estraneità di tali attribuzioni a quelli che sono i compiti immanenti ed essenziali dello Stato* » perchè si possa negare la qualifica di organo dello Stato (nel significato naturalmente delineato sopra strictu sensu di ufficio pubblico statale); essa, sia pure di sfuggita, rileva che l'autonomia vasta di cui è dotata l'azienda non sarebbe possibile « *ove in realtà si trattasse di un organo vero e proprio dell'Amministrazione dello Stato* »; essa, infine, in seguito, nell'esame della motivazione del Consiglio di Stato, non nega che la G.R.A. appartenga allo Stato, ma nega che ciò sia rilevante ai fini dell'interpretazione dell'art. 12.

Per cui è da ritenere che in sostanza la sentenza ponga in luce i caratteri di attività economica di impresa esercitata dallo Stato, equiparabile a sensi dell'art. 2093 Codice civile all'ente pubblico economico, anzichè quelli di ente pubblico con propria personalità e patrimonio distinto dallo Stato e in sostanza possa dirsi in armonia con l'indirizzo della II Sezione specializzata in tema di rapporto di lavoro.

In effetti non solo nessun argomento si legge nella sentenza da cui possa derivare che la G.R.A. è ente distinto dallo Stato, ma vi sono nella legge n. 321 del 1948 argomenti decisivi ed espressi in senso contrario, e conformi all'indirizzo della II Sezione.

Già abbiamo veduto che l'art. 1 definisce la G.R.A.: « *la gestione di fatto G.R.A. opera quale azienda autonoma dipendente dal Ministero dei Trasporti ed è sottoposta alla vigilanza e controllo del Ministero del Tesoro* ».

Da tale articolo emerge che la G.R.A. è una gestione di fatto, ora la gestione di fatto presuppone un ente, una persona che la gestisca e questa persona non può essere la gestione stessa ed è lo Stato; ma se anche volesse dirsi che la G.R.A. è stata una gestione di fatto, ma colla legge è promossa al rango di azienda autonoma, non potrebbe mai negarsi lo stretto collegamento tra la G.R.A. gestione di fatto del Ministero dei Trasporti e la G.R.A. azienda autonoma (opera, dice la legge, quale azienda autonoma: quindi è assimilata alle aziende autonome pur non essendo in pieno tale) dipendente dal Ministero dei Trasporti.

Anzichè riconoscere alla G.R.A. una qualche personalità giuridica, l'art. 1 scolpisce e ribadisce che la G.R.A. dipende dal Ministero dei Trasporti, è cioè azienda dello Stato alle dipendenze del Ministero.

Nè si può equivocare sul termine dipendente considerando la dipendenza come una espressione impropria di vigilanza e di controllo, perchè lo stesso articolo precisa, tenendo la assoluta distinzione tra i due concetti, che la G.R.A. è sottoposta al controllo ed alla vigilanza di altri Ministeri, ma dipende da quello dei Trasporti.

C'è da aggiungere che il fatto che a presiederla sia il Ministro dei Trasporti ribadisce il carattere di azienda autonoma (poichè ripete la struttura di altre aziende autonome), mentre una tale presidenza non sarebbe ammissibile se si trattasse di un ente pubblico distinto dallo Stato e da esso controllato, poichè il Ministro non potrebbe essere nello stesso tempo capo dell'ente controllore e controllato: ciò conferma che, la dipendenza è dipendenza effettiva, è appartenenza, e non mera funzione esterna di controllo. Nè tale espressione può sottovalutarsi perchè essa è non solo nell'art. 1, ma anche nel titolo della legge: « *Regolarizzazione giuridica della G.R.A. dipendente dal Ministero dei Trasporti* ».

A tali elementi esegetici decisivi portati dalla legge che vuole regolarizzare la posizione della gestione di fatto G.R.A., indicata nell'ordinamento del Ministero dei Trasporti come un servizio interno di esso, si debbono unire altri rilievi.

La G.R.A. non ha patrimonio: essa gestisce a sensi dell'art. 2 della legge gli autocarri ceduti allo Stato dagli Alleati, nè ha scopi propri distinti da quelli dello Stato, i suoi utili passano allo Stato; il suo Comitato di gestione è costituito da rappresentanti di altre Amministrazioni dello Stato; il suo bilancio è approvato dal Ministero dei Trasporti e del Tesoro.

Ognuno di tali elementi è di per sé un grave ostacolo alla identificazione di un'entità distinta dallo Stato e soprattutto di un ente dotato di personalità giuridica propria (è ovvio che colla personalità non deve confondersi la competenza organica e la conseguente rappresentanza giudiziale).

Ma nella legge c'è ancora di più. C'è l'art. 12. L'art. 12 precisa che il personale della G.R.A. è di due categorie: quello comandato dal Ministero dei Trasporti e dalle altre Amministrazioni dello Stato che conserva il suo stato giuridico a tutti gli effetti, e quello assunto direttamente dalla G.R.A. Già nella possibilità di comandi, non autorizzati, come per gli Enti pubblici, da norme espresse di legge e in numero definito, nonchè nella espressione altre Amministrazioni dello Stato, c'è una ulteriore conferma della natura della G.R.A., ma la conferma più chiara è nella espressione successiva dello art. 12. Precisa l'art. 12 che il personale assunto direttamente dalla G.R.A. non è da considerarsi dipendente statale. Esso non dice che non è dipendente statale, ma che non deve considerarsi (per fictio juris) ai fini giuridici come tale. È implicito in ciò il chiaro concetto che senza tale espressione il personale di cui si tratta sarebbe dipendente statale e d'altra parte, dopo tante accuse di imprecisione, non si dovrà anche accusare il legislatore della bizzarra idea di stabilire

che il personale di un ente pubblico distinto dallo Stato non è da considerarsi personale statale! Ancora: l'articolo in esame disciplina tale personale con le norme sull'impiego privato. Se quindi si fosse trattato di un ente pubblico il legislatore, per meglio incidere il carattere privatistico del rapporto, avrebbe detto che esso non è da considerarsi rapporto pubblico impiego, ma esso invece non ha usato affatto il termine « pubblico impiego » quello evidentemente più ristretto e preciso di « dipendente statale ». Segno che ciò che era da escludersi non era l'esistenza di un qualsiasi pubblico impiego, ma della precisa qualifica che derivava dall'essere assunto dallo Stato, e cioè della qualifica di dipendente statale.

Un altro ordine di considerazioni giuridiche ed esegetiche conferma quale sia la reale natura della G.R.A.

La legge sopra esaminata, che ha per titolo « Regolarizzazione giuridica della Gestione Raggruppamento Autocarri (G.R.A.) dipendente dal Ministero dei Trasporti », all'art. 17; precisa che « nulla è innovato circa le norme del D.L. 2 giugno 1946 n. 502. Occorre così, per espresso richiamo della legge tener conto di tale decreto. Il decreto del 1946 reca come titolo: « Provvedimenti per la vendita a privati dei centri autocarri attualmente gestiti dallo Stato ».

In tale legge premesso che i centri autocarri furono presi in consegna dal Ministero dei Trasporti e da quello del Tesoro dagli Alleati, si stabiliscono le condizioni per la vendita degli autocentri anche in deroga alle norme della legge sulla contabilità dello Stato (art. 1). Si precisa che i centri debbono essere ceduti nella loro interezza, come aziende, a privati che dovranno gestirle sotto la vigilanza del Ministero (art. 2) e all'art. 5 che utili e perdite dei bilanci degli autocentri passano allo Stato.

Ora se la legge del 1948 richiama quella del 1946 e dice che nulla è innovato ad essa, occorre evidentemente che almeno la parte centrale della legge sia ancora in vigore e cioè che gli autocentri gestiti dallo Stato restino in gestione dello Stato e possano essere ceduti a concessionari privati ove sia ritenuto opportuno colle norme della legge del 1946.

E poichè la gestione dello Stato e la proprietà degli automezzi sono l'unica ragione per cui lo Stato possa assumere anche le perdite della gestione a sensi dell'art. 5, è evidente che se potesse pensarsi alla istituzione di un ente pubblico con personalità propria, la legge del 1946 non avrebbe più ragione di essere. Altro che « nulla è innovato »! La gestione non sarebbe più dello Stato, lo Stato non potrebbe più vendere i centri automezzi, lo Stato non dovrebbe più rispondere delle perdite: della legge del 1946 non sarebbe più salvo nessun articolo e nessuna disposizione.

C'è da aggiungere che poichè la gestione ha un enorme passivo potrebbe essere interesse economico dello Stato accettare la tesi dell'ente pubblico e limitare ogni responsabilità.

Il titolo infine del decreto del 1948 « Regolarizzazione giuridica » dà a vedere che non si è inteso creare un ente distinto dallo Stato, ma regolarizzare

giuridicamente una gestione di fatto posta in essere, come ricorda lo stesso decreto del 1946, dallo Stato, pur senza una disciplina giuridica precisa. E la regolarizzazione si è avuta appunto dando alla G.R.A. la struttura di azienda autonoma dello Stato, come attesta l'art. 1 del decreto.

Sempre però, e qui è la chiave del sistema, come azienda, comunque organizzata, non con personalità giuridica propria, ma dipendente dal Ministero dei Trasporti. E il termine dipendente non può evidentemente atteggiarsi a un ente pubblico, nè trasformarsi in quello, ben diverso, di vigilanza e controllo. Man mano che la G.R.A. ha assunto una certa maggiore autonomia e soprattutto una regolarizzazione giuridica dal concetto della legge del 1946 e cioè dalla gestione da parte del Ministero, con suo servizio interno, si è giunti al concetto sostanzialmente equivalente, ma che riconosce una qualche sfera di autonomia, suscettibile appunto di dare applicazione all'art. 2093 Codice civile, di dipendenza.

La G.R.A. non è così più il Ministero che con suoi uffici gestisce una attività economica, ma è una « azienda dipendente dal Ministero, cioè appartenente ad esso e gerarchicamente ad esso sottoposta, senza personalità giuridica, senza patrimonio proprio, senza scopi distinti da quelli dello Stato, con un ordinamento proprio sullo stampo privatistico per quanto attiene ai contratti di lavoro del personale direttamente assunto ».

In tal senso, del resto, la dottrina non ha mai negata la appartenenza della G.R.A. allo Stato come azienda autonoma, pur con un ordinamento interno e una struttura particolari e resi necessari dalla attività economica esplicata (TREVES: Op. cit., 81 e segg. che pone in luce come la G.R.A. rappresenti una delle aziende dello Stato organizzate ad impresa e quindi con maggiore autonomia).

È tuttavia evidente che l'attività economica svolta dalla G.R.A. non è quella abituale degli organi dello Stato in senso stretto, ma un'attività nuova imposta dalla più ampia concezione moderna dello Stato e dalla sua presenza (per ragioni varie tra cui quelle di funzione calmieratrice) nel campo della economia nazionale.

In tal senso, del resto, risultano orientate le principali magistrature di merito che riconoscono la G.R.A. come facente parte dell'amministrazione dello Stato in senso lato.

Anche le sentenze della II Sezione della Cassazione sopra citate appaiono in tal senso: nella prima è espressamente riconosciuta alla G.R.A. la qualità di azienda autonoma statale non soggetta, appunto per il suo particolare ordinamento autonomo, delle norme in discussione della legge di contabilità (sentenza n. 377 del 1953 cit.); nella seconda non si attribuisce alla G.R.A. la personalità giuridica, ma la si profila come gestione di fatto, organizzata privatisticamente e quindi con particolare ed ampia autonomia che importa la non applicazione della legge sulla contabilità dello Stato. Ed è ovvio aggiungere che se la II Sezione avesse condiviso il punto di vista delle Sezioni Unite non avrebbe motivato sulla autonomia dell'ordinamento per escludere l'applicazione della legge sulla contabilità, ma avrebbe posto in luce che si trattava di persona giuridica pubblica diversa

dallo Stato e quindi del tutto estranea alla legge stessa, che regola, in via diretta, le Amministrazioni dello Stato.

Tutto ciò ci conforta nel ritenere che la sentenza annotata non voglia segnare un indirizzo che contraddirebbe alla legge e alle sue precise disposizioni, ma sola debba considerarsi come la esclusione della G.R.A. degli organi in senso stretto dello Stato cioè dai pubblici uffici statali colla inclusione di essa tra le imprese economiche dello Stato ad ordinamento logicamente autonomo.

In rapporto a tale concetto la G.R.A. andrebbe esclusa dalla Amministrazione dello Stato in senso stretto, perchè non è espressione « di compiti immanenti ed essenziali dello Stato », ma rientrerebbe nelle Amministrazioni dello Stato in senso lato, cioè in quelle « Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo » di cui parla il T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611, sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato.

Si può anche rilevare che l'espressione « dipendente » è adoperata dalla legge (D.L.L. 1° marzo 1945, n. 82) per il Consiglio Nazionale delle Ricerche che, pur avendo la personalità giuridica per espressa disposizione di legge è organo dello Stato per del pari espressa disposizione di legge, appunto perchè dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1 D.L. cit.).

V.S.

APPALTI E FORNITURE - Eccessiva onerosità - Risoluzione - Non applicabilità ai contratti di fornitura con la Pubblica Amministrazione. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 2146/53 - Pres.: Galizia; Est.: Vistoso; P. M.: Eula (conf.) - Schiavi c. Amministrazione della Difesa Esercito).

Poichè il R.D.L. 13 giugno 1940, n. 901, prevede per i contratti di pubbliche forniture la revisione dei prezzi, non può farsi ricorso, per tali contratti, alla risoluzione per eccessiva onerosità accordata dall'art. 1467 Codice civile e ciò anche quando, trattandosi di contratti stipulati posteriormente alla data di entrata in vigore del predetto decreto, la facoltà di operare la revisione dei prezzi sia preclusa dalla mancata inserzione nel contratto della relativa clausola.

La decisione nelle controversie relative alla revisione dei prezzi spetta al Ministro competente, quale organo di giurisdizione speciale.

Nel chiudere la nota alla sentenza della Suprema Corte, Sez. I, n. 2116/52 (vedi « Rassegna » 1953, 96 e segg.) fu espressa l'opinione che tale decisione non potesse aver detto una parola decisiva nella questione. Ed infatti la sentenza sopra massimata ha deciso la fattispecie in senso opposto, ritornando così alla posizione tradizionale; la qual cosa viene segnalata con viva soddisfazione.

In sintesi la decisione massimata opina che per quanto in principio della invariabilità dei prezzi nei pubblici appalti e forniture non sia più in vigore in senso assoluto, essendo stato sostituito da quello ormai legislativamente consolidato della possibilità di revisione dei prezzi, tuttavia solo se ed in quanto questo ultimo sia applicabile, e sia applicato dall'organo

competente può conseguirsi, e solo per tale via, la reductio ad aequitatem di un contratto di pubblico appalto o fornitura, mentre se per qualunque ragione la revisione non sia ammissibile, neppure è ammissibile la modifica dei patti contrattuali o la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità ai sensi dell'articolo 1467 Codice civile.

CASSAZIONE - Ricorso ex art. 111 della Costituzione - Giudici speciali. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 825/53 - Pres. ed Est.: Chieppa - Galimberti c. Ministero Finanze).

Il ricorso per cassazione avverso la sentenza dei giudici speciali è ammissibile anche nell'ipotesi dell'art. 360 n. 5 c. p. c.

Si era in tema di profitti di regime e l'impugnativa ex art. 111 della Costituzione, avverso una decisione della Commissione centrale delle Imposte dirette, era per insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5).

L'Avvocatura ritenne di eccepire preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, considerando che l'articolo 111 della Costituzione contempla la sola « violazione di legge » e che tale non possa considerarsi l'ipotesi dell'art. 360 n. 5 Pr. Civ.

Il Supremo Collegio è stato di contrario avviso, brevemente motivando con osservare che « l'art. 111 della costituzione sancisce l'impugnativa per « Cassazione d'ogni pronunzia dei giudici ordinari e speciali per violazione di legge, cioè per qualsiasi violazione di legge, sostanziale e processuale, epperò anche per la violazione dei precetti legislativi circa l'obbligo della motivazione ».

La questione è d'importanza secondaria, tenuto conto che le giurisdizioni speciali devono considerarsi destinate a sparire dal nostro ordinamento. Non è tuttavia fuori luogo esprimere il dubbio che nell'intenzione dei Costituenti l'art. 111 non dovesse avere la così larga portata ch'è implicita nella soluzione adottata dal Supremo Collegio.

Fu detto nell'Assemblea costituente (LEONE G.: Resoc. A.C.; p. 2119 e 2567) che « le norme d'interpretazione della legge s'impongono sia al giudice ordinario che al giudice speciale, tanto al giudice togato quanto al giudice laico... Bisogna allora accogliere questa conseguenza: che i giudizi di legittimità devono essere tutti affidati ad organi che non siano speciali e, per essere più specifico, ad un solo organo di giurisdizione ordinaria che è la Corte di Cassazione ». Non v'ha dubbio, insomma, che quella che venne in considerazione ai fini dell'art. 111 fu la funzione, che alla Corte di Cassazione compete, di suprema regolatrice del diritto, ed alla quale funzione strettamente si riferiscono le parole « violazione di legge ».

Da tale concetto sembra esulare l'ipotesi della « omessa insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia »; dove, sia pure colla limitazione del « punto decisivo », è stato introdotto nel nuovo Codice quel « difetto di motivazione » che la prassi giurisprudenziale aveva ricavato dall'art. 517 del Codice precedente: « motivo omnibus » come scriveva CALAMANDREI (Cassazione civile, « Nuovo Dig. it. », p. 1006), « su cui si possono

caricare le più disparate mercanzie, che permette a ricorrenti di far rientrare larvatamente sotto il controllo della Cassazione tutte quelle censure che altrimenti ne sarebbero escluse».

È pertanto da domandarsi se possa ritenersi sufficiente, ai fini del più lato senso attribuito alle parole «violazione di legge» nella sentenza di cui ci occupiamo, il rilevare, come la sentenza rileva, che quelle parole si riferiscono anche alla «violazione dei precetti legislativi circa l'obbligo della motivazione». Giacchè tale obbligo nel sistema della legge è previsto solo dal punto di vista formale, in guisa da farsi luogo ad un error procedendi ove la motivazione faccia completamente difetto. Ma non di questo si tratta nel n. 5 dell'art. 360, in relazione al quale pare pertanto che quello che manca sia appunto il precetto legislativo di cui esso costituirebbe la violazione. Ed invero, se quel precetto vi fosse, esso sarebbe compreso nel n. 3 (violazione... delle norme di diritto), ed il n. 5 diverrebbe superfluo. Non è superfluo, in quanto costituisce un'estensione della funzione del Supremo Collegio oltre i limiti istituzionali della pura legittimità, estensione ispirata da esigenze di giustizia sostanziale e che doveva necessariamente essere espressa.

Mancando nell'art. 111 della Costituzione questa espressa estensione, non era ingiustificato il dubbio che la locuzione «violazione di legge» fosse da intendersi nel suo senso strettamente rigoroso.

G. CALENDÀ

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - Contratti della Pubblica Amministrazione - Licitazione privata per fornitura di vino all'Amministrazione della Marina - Mancanza di aggiudicazione al miglior offerente - Risarcimento danni - Difetto di giurisdizione del Magistrato ordinario. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 1950/53 - Pres.: Anichini; Rel.: Sagna; P. M.: De Martini - Cafeo c. Ministero Difesa Esercito).

Se in una licitazione privata invece di aggiudicare la fornitura al migliore offerente, sia stato preferito, nonostante il disposto dell'art. 89 del Regolamento di Contabilità generale dello Stato, un concorrente che aveva fatto un'offerta meno vantaggiosa, la relativa domanda di risarcimento di danni esula dalla giurisdizione ordinaria: perchè anche in tal caso, essendo mancata l'aggiudicazione, e quindi a fortiori l'approvazione del relativo atto, il contraente non è titolare nei confronti dell'Amministrazione di un diritto soggettivo, ma l'incorsa violazione lede soltanto un suo interesse legittimo, come quello che attiene alla regolarità della procedura di licitazione; interesse tutelabile davanti il Consiglio di Stato.

Il caso era particolarmente delicato, data la natura delle irregolarità che avevano accompagnato il procedimento di licitazione. Infatti era avvenuto questo: che si era chiuso il verbale senza far luogo all'aggiudicazione in confronto del concorrente che aveva fatto l'offerta più vantaggiosa, e senza dar giustificazione del non essergli aggiudicata la fornitura; successivamente, poi, si era comunicato al detto concorrente che, essendo risultato che egli non fosse

attualmente in possesso del vino cui si era riferita la gara, la fornitura era stata data a un altro dei partecipanti.

Si ci trovava dunque di fronte ad un vero caso limite. Da una parte si versava in una situazione nella quale, non essendovi stata aggiudicazione, non c'era neppure contratto, e quindi non ci poteva essere stata l'approvazione del medesimo, richiesta a norma degli art. 19 della Legge e 113 del Regolamento di contabilità. Si presentava perciò applicabile il noto insegnamento della dottrina e della giurisprudenza (1), il quale dal difetto di approvazione del contratto deriva l'inesistenza di diritti subiettivi a favore del contraente, il quale in tal caso può esser titolare solo di interessi legittimi concernenti la regolarità del procedimento destinato a dar vita al contratto.

Tuttavia stava il fatto che la violazione concerneva qui non un qualsiasi momento anteriore alla perfezione del contratto, non atteneva ad una fase che in modo vero e proprio potesse dirsi preparatoria, bensì consisteva addirittura nel non essersi proceduto a quell'aggiudicazione alla quale in forza dell'art. 89 del Regolamento di contabilità si sarebbe dovuto procedere in favore del migliore offerente. Insomma, poichè l'aggiudicazione tien luogo del contratto perfetto (a parte il requisito dell'efficacia conferito dall'approvazione), non era qui esclusa la possibilità di argomentare che il contratto fosse mancato per colpa dell'Amministrazione e che perciò quella giurisprudenza non fosse applicabile al caso, in quanto essa presuppone il diniego di approvazione, mentre la possibilità stessa della approvazione mancava, una volta che per fatto dell'Amministrazione era mancato il contratto.

Senonchè la sentenza di cui ci occupiamo, perspicuamente superando le eccezioni della controparte, si è attenuta all'orientamento precedente.

Riportiamo la parte essenziale della motivazione: «Per radicare la competenza del giudice ordinario in materia anche agli effetti del risarcimento dei danni occorre che il privato che agisce in giudizio vanti un diritto subiettivo perfetto che può sorgere soltanto dal perfezionamento del contratto a suo favore. Solamente quando un contratto sia efficace ed esecutorio le questioni che ne dipendono appartengono alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, perchè il contraente privato si presenta in giudizio come titolare di un diritto perfetto azionabile e tutelabile innanzi al giudice ordinario.

«Per converso tutte le questioni che attengono alla formazione del contratto e all'osservanza delle norme stabilite per il relativo procedimento, ancorchè le stesse siano tassative per l'Amministrazione, sfuggono alla competenza giudiziaria ordinaria perchè il singolo non ha acquistato diritto al contratto giacchè questo non esiste. Se quindi un vizio sia rilevabile nel procedimento di formazione di un contratto, ancorchè questo vizio abbia impedito illegittimamente la perfezione del contratto a favore di un privato, questi non può far valere che un interesse legittimo all'osservanza di quella norma o di quel complesso di norme che assuma violato. È l'interesse che gli

(1) INGROSSO: *Istituzione diritto finanziario*, vol. I, p. 224; RANELLETTI: *Guarentigie*, p. 419; Sez. Un., 20 luglio 1941, «Foro Amm.», 1941, II, 95.

deriva dal fatto di avere adito l'asta o la licitazione privata che lo autorizza a dedurre le violazioni delle norme per il regolare svolgimento dell'attività amministrativa in materia contrattuale nella sede della giurisdizione amministrativa data per la tutela degli interessi legittimi.

« Nè vale a mutare la sua situazione l'assunto che egli come migliore offerente avesse diritto alla aggiudicazione accordata ad altri; egli si presenta sempre come un terzo rimasto soccombente che impugna la regolarità del procedimento, e come tale non gli compete il diritto civile perfetto che può derivare soltanto da un contratto valido ed efficace e che non spetta ad un aspirante al contratto la cui aspettativa sia stata delusa a vantaggio di altro offerente dichiarato deliberatario ».

G. CALENDIA

IMPOSTE E TASSE (Imposta di manomorta) - Aziende Municipalizzate - Assoggettabilità. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 1911/33 - Pres.: Galizia; Est.: Tavolaro; P. M.: Eula - Comune Brescia c. Finanze).

Il patrimonio delle aziende municipalizzate è soggetto alla imposta di manomorta come patrimonio autonomo e quindi disgiunto dalla tassazione degli altri beni di proprietà del Comune.

Riportiamo, anzitutto, testualmente la motivazione della sentenza relativa alla massima sopra trascritta:

« Coi tre mezzi del ricorso principale, nel denunciare la violazione degli articoli 1, 5 n. 1, 7 lett. c, 9, 13, 14 e 15 della legge tributaria sulla manomorta 30 dicembre 1923, n. 3271; 2082 Codice civile, sostiene il Comune di Brescia:

1° che, non potendosi il patrimonio assegnato alla Azienda municipalizzata ritenere indefettibile e dovendosi tale Azienda ritenere equiparata alle comuni aziende industriali, ossia alle vere e proprie imprese di carattere temporaneo il cui scopo di utilità generale si configurerebbe nel maggior raggiungimento possibile di utili industriali per erogarli poi per i bisogni pubblici del Comune, la Corte di merito avrebbe dovuto dichiarare l'Azienda medesima esente dal tributo di manomorta, ai sensi del su citato art. 5, n. 1, non potendosi essa considerare « stabilimento, associazione o corpo morale di manomorta »;

2° che, pur volendosi considerare le aziende municipalizzate « semplici oggettive universalità patrimoniali facenti capo al comune », l'esenzione dal tributo di manomorta deriverebbe pur sempre dal disposto del su citato art. 7, lett. c, legge tributaria, la quale stabilisce non essere « soggette alla tassa (*rectius*: imposta) le rendite presuntive delle case o porzioni di case, compresi i mobili di arredamento, che servono ad uso delle Amministrazioni provinciali e comunali pei loro uffici e per gli stabilimenti dipendenti da tali Amministrazioni e destinati a pubblico beneficio », avendo l'espressione « pubblico beneficio » il significato di « interesse pubblico » ed essendo irrilevante che il bisogno pubblico, soddisfatto dalla Pubblica Amministrazione con l'assunzione

diretta del pubblico servizio, sia soddisfatto gratuitamente o dietro compenso;

3° che, considerato soggetto passivo dell'imposta il Comune, quale proprietario dei beni destinati all'Azienda municipalizzata, la Corte avrebbe dovuto avvertire che, trattandosi di una imposta globale, che colpisce cioè il patrimonio nel suo insieme, indipendentemente della destinazione o della rendita effettiva dei singoli beni, la tassazione della rendita prodotta dai beni destinati all'Azienda municipalizzata non poteva andare disgiunta dalla tassazione di tutti gli altri beni di proprietà del Comune: e pertanto, poichè le annualità passive superavano di molto la somma delle rendite di tutti i beni di proprietà del Comune, la Corte medesima avrebbe dovuto constatare che in base ad un unico accerciamento globale veniva a mancare l'imponibile, e conseguentemente nessuna imposta era dovuta.

« Le tre censure sono prive di giuridico fondamento.

« Anzitutto le Aziende comunali di pubblici servizi, non avendo una propria personalità giuridica, ma dovendosi considerare uffici speciali e autonomi dell'ente autarchico dal quale derivano (come questa Corte Suprema ha già avuto occasione di affermare con sentenza n. 381 del 15 maggio 1944, « Foro It. », 1944-1946; I, 172), partecipano per ciò stesso della vita e della indefettibilità del Comune, del quale esercitano una particolare funzione mediante una gestione tecnica ed amministrativa separata dall'amministrazione ordinaria. Esse, pertanto, se possono come le private imprese compiere atti obiettivi di commercio per la gestione dei particolari servizi elencati nella legge 15 ottobre 1925, n. 2578, non possono, in vista della natura dell'ente, nella cui vita si inseriscono, assumere la qualità di commercianti. Non possono quindi confondersi con le società commerciali e industriali di carattere privato e aventi una struttura di carattere associativo, di cui si occupa l'art. 5, n. 1 legge tributaria sulla manomorta, nel disporre l'esenzione soggettiva da detta imposta per ovvie ragioni di carattere tributario, essendo i loro beni facilmente oggetto di trasferimento, e quindi soggetti a quelle imposte in sostituzione delle quali, per gli enti indefettibili, si è voluto dal legislatore creare la imposta di manomorta, la quale, pur essendo commisurata alla rendita, colpisce propriamente il patrimonio. Vanno considerate invece quali aziende autonome facenti parte di uno degli enti di manomorta soggetti al pagamento dell'imposta in controversia e come tali a detta imposta esse stesse soggette.

« Inoltre la rendita del loro patrimonio, inteso questo quale compendio dei beni che il Comune ha permanentemente destinato e vincolato in dotazione delle aziende medesime per l'espletamento di quei determinati pubblici servizi facoltativi, non si può ritenere esentata dal tributo di manomorta, in virtù dell'art. 7, lett. c), della su citata legge. Detto articolo, invero, nel disciplinare i casi di esenzione oggettiva, dispone che non sono soggette alla imposta le rendite presuntive delle case o porzioni di case, compresi i mobili

di arredamento, che servono ad uso delle Amministrazioni provinciali o comunali pei loro uffici e « per gli stabilimenti dipendenti da tali Amministrazioni e destinati a pubblico beneficio ».

« Sarebbe quindi la disposta esenzione riferibile, al più, alle sole case ed arredi delle case destinate alle aziende municipalizzate e non anche alle attrezzature meccaniche destinate allo espletamento del pubblico servizio. Ma è di intuitiva evidenza che con « le case e i mobili di arredamento », che servono per gli stabilimenti dipendenti dalle Amministrazioni provinciali e comunali « destinati a pubblico beneficio » non possano confondersi i beni mobili ed immobili di ogni specie organizzati in azienda autonoma di carattere industriale per l'espletamento dei servizi pubblici facoltativi. Se, inverò, il termine « pubblico beneficio » non può identificarsi col termine « pubblica beneficenza », di cui peraltro si occupa lo stesso art. 7 nelle lettere *a* e *d*, non può revocarsi in dubbio che esso non può avere nemmeno l'ampio e generico significato di « interesse pubblico », che è connesso con l'uso di tutti i beni in genere che appartengono agli enti predetti. Altrimenti il legislatore avrebbe più opportunamente adoperato una formula di esenzione di carattere generale; non sarebbe disceso ad una dettagliata specificazione dei casi di esenzione oggettiva, proprio in relazione a « case, porzioni di case e mobili di arredamento ».

« La stessa legge, del resto, parlando nell'articolo 11 degli opifici, ai fini del calcolo del reddito presunto, non usa la locuzione « mobili di arredamento », ma parla di « forza motrice e meccanismi loro annessi dal proprietario ». Onde appare più accettabile la opinione che il termine « pubblico beneficio » nel suo significato tecnico-giuridico vada inteso come godimento da parte dei cittadini tutti, senza la necessità che entrino in essi quei particolari rapporti con l'ente ai quali è insita l'idea di un corrispettivo (da parte dei privati) alla prestazione (da parte dell'ente), come avviene sempre che i cittadini usufruiscano dei servizi pubblici municipalizzati.

« Infine dall'autonomia patrimoniale dell'azienda, la quale ha una individualità amministrativa e finanziaria propria con rappresentanza propria, essendo fornita di organi propri, di un proprio bilancio e della capacità di compiere tutti i negozi che sono necessari al raggiungimento dei suoi fini, e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono, deriva che, ai fini dell'imposta di manomorta, la rendita reale o presunta dei beni mobili ed immobili costituenti la dotazione della azienda medesima (aventi quindi una specifica, bene determinata e duratura destinazione, diversa da quella dei beni patrimoniali rimasti in amministrazione al Comune) e le detrazioni delle passività agli effetti della determinazione del reddito imponibile (art. 15 citata legge) devono essere calcolate indipendentemente dalle rendite e dalle detrazioni calcolabili sulla sostanza patrimoniale del Comune per la sua amministrazione generale e ordinaria. A tale fine non è consentita una confusione fra i due bilanci ».

TASSABILITÀ

DEL PATRIMONIO DELLE AZIENDE MUNICIPALIZZATE

Abbiamo voluto riportare la pregevole sentenza delle « Sezioni Unite » perchè essa costituisce una rilevante affermazione della tassabilità autonoma del patrimonio delle « aziende municipalizzate ».

Per quanto attiene, in particolare, alla « imposta di manomorta » vanno, per altro, notati la sua natura e i suoi caratteri. Invero — come ebbe esattamente a rilevare lo Stella Richter in un suo scritto sulla imposta di manomorta su titoli del debito pubblico (1) — essa, da un lato, è « assimilabile alle imposte dirette » in quanto colpisce il reddito effettivo o presunto del patrimonio delle persone giuridiche; dall'altro lato, invece, si accosta alle « imposte indirette sui trasferimenti », sia perchè storicamente e finanziariamente è un sostitutivo di esse e soprattutto di quella sulle successioni; sia perchè ha un ordinamento analogo per l'accertamento, la riscossione e la risoluzione delle controversie.

In dottrina si ebbe qualche dissenso nel classificare il tributo nell'una o nell'altra categoria. Tuttavia la teorica prevalente (seguita anche dalla Cassazione) è nel senso che si tratti di una « imposta diretta », giacchè è intesa a colpire una manifestazione di capacità contributiva: cioè il reddito come manifestazione (anche astratta) di determinate ricchezze o beni. Ne consegue che la rendita — effettiva o presunta a cui va raggugliata la imposta — vada considerata non come oggetto della imposta medesima, ma come base imponibile. Il che risponde alle finalità di tale tributo, il quale vuole evitare una « immunità tributaria » — ossia una posizione di privilegio degli enti morali « indefettibili » — dalle imposte sui trasferimenti.

La imposta avrebbe dovuto essere stabilita periodicamente sui valori capitali; senonchè, per evitare che gli enti fossero costretti a impiegare in alcuni anni tutti i loro redditi per la soddisfazione del tributo e in considerazione della stabilità e costanza dei redditi stessi, è stato stabilito che esso sia determinato annualmente con riferimento alle rendite reali e presunte.

Si tratta, dunque, di una imposta sul patrimonio, a giustificare la quale occorre la « esistenza di una entità giuridica patrimoniale, mobiliare o immobiliare, autonoma e indefettibile ».

Al qual riguardo è da rilevare come il carattere d'indefettibilità dell'ente debba intendersi nel senso di una perpetuità, non soltanto assoluta, ma anche relativa, tale cioè che la « esistenza di esso sia determinata rispetto al tempo » (2), E, appunto perciò, la Cassazione ebbe ripetutamente a dichiarare soggetti a imposta di manomorta, fra gli altri, i « consorzi d'irrigazione aventi una concessione » della durata di trenta anni (facilmente rinnovabile); scopo duraturo e patrimonio autonomo.

Ciò posto, è evidente come agli effetti della imponibilità del tributo de quo, sia sufficiente

(1) « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1948, II, 43.

(2) Cass. di Roma, 19 maggio 1909 (« Foro It. », 1909, 885).

accertare se sussista o meno una entità giuridica patrimoniale (mobiliare o immobiliare) dato che non ha importanza stabilire se l'ente (titolare di tale entità patrimoniale) abbia o meno personalità giuridica (1).

Non varrebbe opporre che le aziende per i servizi municipalizzati non sono persone giuridiche riconosciute, in quanto — pur costituendo veri e propri enti che la legge disciplinatrice (T. U. 15 ottobre 1925, n. 1578) considera come aventi un proprio fine, una propria capacità di compiere all'uopo negozi giuridici e di stare in giudizio, e pur formando aziende speciali distinte dall'Amministrazione ordinaria del Comune — non avrebbero una autonomia patrimoniale originaria, ma soltanto derivata dal patrimonio del Comune, da cui costantemente dipenderebbero.

Correlativamente non varrebbe sostenere (come si è sostenuto) non potersi procedere a tassazione per manomorta, basandosi sui bilanci singoli delle varie aziende, ma doversi invece far riferimento, in via esclusiva, al bilancio generale del Comune, di cui i singoli bilanci aziendali non sarebbero che voci o capitoli. Con la conseguenza che — ove il bilancio comunale risultasse passivo — non sarebbe dovuta la imposta di manomorta accertata a carico dell'azienda municipalizzata.

Così argomentando, si sposterebbe la questione dai suoi precisi termini.

Invero abbiamo visto come l'imposta di manomorta sia una imposta sul patrimonio, e come la rendita, reale o presunta, di questo venga in considerazione, non come oggetto della imposta, ma semplicemente come base imponibile.

« Oggetto proprio della imposta non è il reddito, ma il patrimonio, perchè la situazione di fatto a cui si collega il tributo consiste nella esistenza, non già di un reddito, ma di un complesso di beni, anche se non suscettibili di produrre, per la loro natura o per circostanze accidentali un qualsiasi reddito: sono quindi compresi nel patrimonio anche i beni mobili aventi un semplice valore di uso, la cui rendita presunta si calcola in ragione ... del valore del capitale » (2).

Che il bilancio del Comune o quello dell'azienda per i servizi municipalizzati sia più o meno passivo è quindi circostanza irrilevante.

Rilevante, ai particolari effetti di che trattasi, è invece che esista una entità patrimoniale e indefettibile ossia una individualità amministrativa e finanziaria propria, con rappresentanza propria.

Logico, dunque, che tali enti debbano — appunto perchè soggetti di patrimonio autonomo — sottostare al tributo de quo.

A sottrarli da tale obbligo non potrebbe valere il disposto dello art. 5 della legge tributaria sulla manomorta: vale a dire l'assunto secondo cui, per il loro carattere industriale, dovrebbero essere dichiarati equiparati alle società industriali e quindi esentati dalla imposta. La esen-

zione costituisce una eccezione per gl'istituti tassativamente indicati dalla legge e perciò, « per principio di ermeneutica di diritto tributario », non potrebbe avere interpretazione estensiva.

D'altra parte nello interpretare le leggi finanziarie occorre far precedere lo studio della ratio legis a quello del testo: « occorre ricercare il concetto fiscale », che è alla base di ogni singola imposta.

Il concetto fiscale, che è alla base della imposta di manomorta, è il seguente:

Le finanze dello Stato sono alimentate dalle imposizioni molteplici e varie, che colpiscono la circolazione della ricchezza e ogni trapasso di ricchezza, comunque e con qualsiasi mezzo. Mentre i beni, che appartengono alle persone fisiche, trapassano con facilità, sia per atto tra vivi che per successioni mortis causa, i beni dei corpi morali restano immobilizzati (e, perciò, come morti) nelle mani di un ente; non trapassano mai a terzi per successioni mortis causa; e trapassano solo raramente per atti tra vivi. Spesso, anzi, si tratta di beni che, per loro natura o per gli scopi ai quali sono destinati, sono de facto o anche de iure (cioè per ragioni giuridiche ed economiche) fuori commercio. Essi devono perciò pagare una imposta speciale, commisurata non al loro capitale (come per la imposta di successione), ma al loro reddito complessivo (immobiliare o mobiliare), reale o presunto.

Ora i beni delle società commerciali e industriali, pur non appartenendo a persone fisiche, sono — com'è ben noto — facilmente oggetto di trasferimento: trapassano facilmente da una persona a un'altra, scontando le relative imposizioni. Ciò giustifica e dà ragione della loro esenzione dalla imposta di manomorta: esenzione che, al contrario, non avrebbe ovviamente giustificazione di sorta nei riguardi dei beni di una azienda municipalizzata, ancorchè esplicante attività commerciale o industriale.

Nè ad escludere l'obbligo della imposta di manomorta potrebbe, d'altronde, valere l'eventuale richiamo all'art. 7, lett. c, della legge, secondo cui non sono soggette alla imposta le rendite presuntive delle case o porzioni di case, compresi i mobili di arredamento, che servono a uso delle amministrazioni provinciali e comunali per i loro uffici e per i loro stabilimenti, dipendenti da tali amministrazioni e destinati a pubblico beneficio.

Invero, come si evince dalla legge, malgrado la sua non del tutto felice dizione, la « esenzione » di che trattasi, « di carattere oggettivo », riguarda unicamente le rendite presuntive delle case che servono per uso della sede e degli uffici delle amministrazioni comunali e provinciali e degli stabilimenti destinati a « pubblico beneficio »; riguarda, quindi, esclusivamente le rendite degli immobili in cui hanno sede detti uffici e stabilimenti, « e non può estendersi al complesso delle attività di un'azienda municipalizzata, esercente un servizio industriale ».

A prescindere da ciò appare ovvio che per stabilimento destinato a pubblico beneficio debba intendersi quello che abbia come fine essenziale, se non pure la pubblica beneficenza (come, ad

(1) GIANNINI A. D. Istituzioni di diritto finanziari (ed. 1941, 275).

(2) Idem: Op. cit., 237.

esempio, potrebbe riscontrarsi nel caso di un immobile destinato, dal Comune, a sede di cucine economiche oppure di asilo per i senza tetto, ecc.) quanto meno un servizio reso gratuitamente alla collettività.

Il complesso di beni che un Comune destini a un'azienda municipalizzata, esercente pubblici servizi di carattere industriale e per la quale il concetto di lucro è sempre ammissibile con le limitazioni relative al fine propostosi dall'ente di realizzare (mediante la municipalizzazione della impresa) il prezzo pubblico del servizio reso agli utenti, non può considerarsi come destinato a un pubblico beneficio.

E' vero che l'art. 7 della legge tributaria contempla gl'istituti di pubblica beneficenza nelle lettere a e d (il che potrebbe dar modo di dedurre che la distinzione tra « pubblico beneficio » e « pubblica carità o beneficenza » è accettata dalla legge, e che, di conseguenza, il concetto di pubblico beneficio non sia incompatibile con quello di pubblico servizio. Ma è altresì ovvio che debba sempre trattarsi di un pubblico servizio reso gratuitamente, e non verso corresponsione di un corrispettivo, che spesso è persino pari a quello richiesto per i servizi analoghi dalle imprese private.

Il che è stato esattamente inteso ed affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione con la citata sentenza n. 1911/1953.

ACHILLE SALERNI

REQUISIZIONE - Requisizioni disposte anteriormente all'8 settembre 1943 relativamente alle zone successivamente occupate dai tedeschi. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 381/53 - Pres.: Anichini; Est.: Morscati; P. M.: Pafundi - Soc. Imp. Manfredi c. Ministero Difesa - Esercito).

Tutte le requisizioni disposte anteriormente all'8 settembre 1943 devono ritenersi cessate, di fatto e di diritto, in tale data per le zone in cui venne legittimamente meno la presenza ed il funzionamento dell'Autorità che ebbe a disporre la requisizione.

In conseguenza di ciò, il soggetto passivo della requisizione — al quale sia stata affidata la custodia della cosa requisita — viene liberato da ogni obbligo derivante dalla custodia stessa; d'altra parte, l'Amministrazione viene esonerata dall'obbligo della derequisizione.

La vertenza decisa con questa sentenza ha riportato all'esame delle Sezioni Unite una questione che può ormai considerarsi risolta in modo definitivo perchè su di essa si è formata una giurisprudenza consolidata sia del Comitato giurisdizionale per le controversie in materia di requisizione, sia per la Suprema Corte.

Oggetto della questione era l'esame delle conseguenze dell'armistizio ed eventi successivi sulle requisizioni in uso disposte dalle autorità militari, agli effetti di stabilire su chi dovesse gravare la perdita delle cose requisite derivata dai detti eventi.

Il Comitato giurisdizionale ha ritenuto con giurisprudenza costante che l'armistizio abbia risolto di diritto le requisizioni disposte dalle forze armate, perchè lo scioglimento improvviso degli uffici o dei

comandi o reparti militari, dovuto a fatti che debbono considerarsi eventi di forza maggiore, ha fatto cessare la detenzione e l'uso delle cose requisite, di cui, nella maggior parte dei casi, specie nelle requisizioni di immobili i proprietari riacquistarono automaticamente la libera disponibilità.

Ed ha fatto venir meno le obbligazioni di custodire e di requisire per impossibilità assoluta di esecuzione (art. 1256 C.c.).

Esclusa la colpa dell'autorità requisente ed esclusa la inadempienza ad obbligazioni derivanti dalla requisizione, fu naturalmente ritenuto che la perdita derivata da eventi di forza maggiore non può che gravare sul proprietario della cosa e quando la perdita sia dovuta a eventi bellici costituisce danno di guerra.

La questione fu portata all'esame della Suprema Corte per la prima volta in una causa Casaluce c. Amministrazione Militare e la sentenza delle Sezioni Unite che ha respinto il ricorso confermando la sentenza del Comitato giurisdizionale informata ai criteri su esposti ha fatto testo, cosicchè non risultano ricorsi successivi.

La causa Manfredi ha riproposta la questione in base ad alcuni particolari di specie che però sono risultati non rilevanti cosicchè la Corte Suprema ha confermata la propria giurisprudenza.

Notevolissime sono state le conseguenze di questa giurisprudenza perchè numerose erano le requisizioni in uso disposte dalle forze armate nel territorio dello Stato risolte dagli eventi dell'8 settembre del 1943 ed inoltre i principi affermati dal Comitato giurisdizionale e dalla Suprema Corte sono stati seguiti dal commissario liquidatore dei contratti di guerra al quale per quanto riguarda i territori di occupazione fuori dei confini dello Stato e per il territorio libico compete la liquidazione non solo dei contratti ma anche delle requisizioni.

L'art. 4 del decreto 25 marzo 1948, n. 674, che istituì detto Commissariato stabilisce che rientrano nella sua competenza gli « atti di autorità » ma « restano ferme le norme sulle requisizioni » per le quali la liquidazione del rapporto di requisizione spetta all'autorità requisente e le eventuali controversie sono deferite al Comitato giurisdizionale. La norma è ispirata al rispetto delle competenze giurisdizionali in quanto i provvedimenti del Commissario sono impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato per difetto di legittimità e dinanzi al giudice ordinario per lesioni di diritti, così che se gli fosse stata affidata la liquidazione delle requisizioni le eventuali controversie sarebbero state sottratte al loro giudice naturale. Ma, per requisizioni attuate nei territori occupati cui il R.D. 18 agosto 1940, n. 1741, sulle requisizioni non fu esteso e per il territorio libico nel quale le requisizioni erano regolate da un decreto governatoriale, non sussiste la competenza del Comitato giurisdizionale e le relative controversie sui diritti sono devolute al giudice ordinario.

Le requisizioni attuate su questi territori sono perciò liquidate dal Commissariato quali « atti di autorità » poichè per l'art. 18 del succitato decreto 25 marzo 1948, n. 674, nessuna azione può essere proposta per obbligazioni dell'Amministrazione relative ad atti disposti per la preparazione e condotta della guerra senza previo esame e provvedimento del commissario liquidatore.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

AGRICOLTURA - Agricoltori benemeriti - Decreto luogotenenziale 14 aprile 1945, n. 250 ed art. 3 della legge 29 ottobre 1949, n. 906 - Recupero contributi. (Corte d'Appello di Roma, Sez. I, Sent. 18 maggio-5 settembre 1953 - Pres.: Manca; Est.: Laporta - Soc. An. Agricoltori Ravennati c. Ministero Agricoltura e Foreste).

Il decreto legislativo luogotenenziale 14 aprile 1945, n. 250, col quale fu disposto il recupero dei contributi che erano stati concessi a taluni agricoltori in applicazione del R.D.L. 15 maggio 1931, n. 632, non è stato abrogato per incompatibilità dalla nuova Costituzione (1).

L'art. 3 della legge 29 ottobre 1949, n. 906, che ha modificato le forme di riscossione stabilite dal citato decreto legislativo luogotenenziale n. 250, non è in contrasto con alcuna norma costituzionale (2).

Il recupero di detti contributi non equivale ad imposizione di un tributo.

Pertanto, l'Amministrazione, agendo per il recupero di tali contributi, non è tenuta a compiere un contraddittorio con l'interessato.

Gli interessi sui contributi recuperati decorrono dalla data di entrata in vigore del D.L.L. 14 aprile 1945, n. 250.

Trascriviamo il testo della sentenza:

« ... il Tribunale ha errato nell'affermare che le norme del D. L. 14 aprile 1945 sarebbero state implicitamente abrogate, perchè incompatibili con gli articoli 3, 23, 42 e 53 della Costituzione e nell'affermare altresì che l'art. 3 della legge 29 ottobre 1949, n. 906, sarebbe costituzionalmente illegittimo.

« In proposito è anzitutto opportuno definire la natura del contributo che, a norma della legge 15 marzo 1931, n. 632, lo Stato poteva corrispondere ad agricoltori ed associazioni in riconoscimento di speciali necessità e di eccezionali titoli di benemerita da essi acquisiti nel razionale esercizio e progresso della agricoltura.

« L'art. 4 del su citato decreto, lungi dallo stabilire il preciso contenuto dei provvedimenti con esso autorizzati e di imporre alla autorità pubblica il dovere di emanarli, riconosceva esplicitamente al Ministero dell'Agricoltura la più ampia facoltà di concedere un contributo concretantesi nel pagamento degli interessi relativi ad operazioni di credito contratte e da contrarsi nell'interesse dell'agricoltura, subordinando genericamen-

te tale facoltà al riconoscimento che i beneficiari si fossero resi particolarmente benemeriti.

« Attribuiva, in sostanza, detta norma al Ministero stesso un potere discrezionale, sia nella scelta delle persone, sia nella valutazione delle benemerite che rendessero le stesse meritevoli di conseguire quel determinato beneficio.

« L'atto di concessione della concessione trovava poi la sua causa nel pubblico interesse e cioè nella esigenza di favorire l'incremento dell'agricoltura, non potendo altrimenti giustificarsi la concessione di particolari profitti a carico dello Stato.

« In riferimento a tale causa, pur dovendosi ammettere che il provvedimento di concessione, una volta raggiunto lo scopo, facesse sorgere un vero e proprio diritto soggettivo a favore del singolo beneficiario, deve tuttavia riconoscersi che la mancata corrispondenza dell'atto all'interesse pubblico, costituendo un vizio originario consistente nella mancanza o nella illiceità della causa, avrebbe potuto dar luogo all'annullamento della concessione con efficacia retroattiva, salvi gli effetti irrimediabilmente consunti.

« E considerata appunto la necessità di reprimere i così detti « mutui fittizi », praticati con una certa frequenza ad agricoltori non bisognosi, che avevano agito al solo fine egoistico di conseguire dallo Stato un contributo che legittimamente non avrebbero potuto ottenere, il decreto numero 250 del 1945 intese disporre il riesame delle condizioni legittimatrici di tutte le antecedenti concessioni, attribuendo all'Amministrazione una ampia facoltà di revoca, da esercitarsi caso per caso con larga discrezionalità, che dispensava tra l'altro anche dalla necessità della motivazione del provvedimento.

« Ciò ha avvertito la Cooperativa fra i coloni ravennati, la quale per poter rimuovere l'efficacia del su citato decreto legislativo del 1945 ne ha eccepito la illegittimità costituzionale.

« Ma siffatta eccezione è infondata.

« Va anzitutto rilevato che col R.D.L. 23 giugno 1944, n. 151, fu attribuito al Governo il potere di emanare in qualsiasi materia, salvo quella attinente alle forme istituzionali dello Stato, provvedimenti aventi forza di legge, fino a che non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento (art. 4), istituendosi così un ordinamento costituzionale provvisorio che sostituì lo Statuto albertino.

« In virtù di tale potere e nei limiti di cui sopra fu emanato appunto il r. d. n. 250 del 1945, e quindi non si può dubitare della sua legittimità come in casi analoghi la Corte Suprema ha avuto più volte occasione di affermare, e come del resto la stessa Cooperativa implicitamente ammette, non contestando che esso debba considerarsi perfettamente valido, in rapporto all'epoca della sua entrata in vigore.

« Ciò non toglie però che possa discutersi se tale decreto legislativo conservi ancora la sua efficacia: se cioè esso, pur essendo stato legittimamente emesso si trovi ora in eventuale contrasto con le prevalenti nuove norme costituzionali.

« Difatti la Costituzione della Repubblica, nell'ammettere espressamente il sindacato di legittimità costituzionale per le leggi e gli atti aventi forza di legge (art. 134), non distingue tra quelli successivi e quelli anteriori alla sua promulgazione, onde anche questi vi sono evidentemente soggetti, con la conseguenza che debbono ritenersi abrogati se contraddicono con le sue disposizioni.

« Per l'esercizio di tale controllo, la Costituzione ha creato un apposito organo, la Corte costituzionale, disponendo pealtro (n. VII delle disposizioni transitorie) che, fino a quando essa non sarà entrata in funzione, la decisione delle controversie relative deve avere luogo « nelle forme e nei limiti delle norme presistenti ».

« Ciò significa, secondo la comune opinione della dottrina e della più autorevole giurisprudenza, che nel periodo transitorio il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi deve essere esercitato dal giudice investito della cognizione della controversia in cui il provvedimento legislativo deve avere applicazione; significa altresì che il giudice di merito esercita il controllo di costituzionalità nella sua pienezza, così come previsto dalla nuova Costituzione, ma *incidenter tantum*, nel senso che la sua statuizione non può spiegare efficacia al di fuori delle controversie sottoposte al suo esame.

« Ora non è dubbio che la Corte costituzionale non è ancora entrata in funzione né è prevedibile quando ciò potrà avvenire; sicché perdurando la condizione di cui alla citata disposizione transitoria n. VII, è precisamente questa Corte tenuta a procedere al controllo in parola.

« Destituita di fondamento deve, pertanto, considerarsi l'istanza della Cooperativa che il giudizio venga sospeso, per rimettere alla Corte costituzionale la decisione sulla legittimità del precisato decreto e di quello n. 906 del 1949 in relazione al quale ultimo del resto la questione non ha alcuna importanza, essendosi con esso il legislatore limitato ad una semplice modifica della procedura di riscossione, senza innovare sostanzialmente le norme del decreto del 1945, che pongono il potere dell'Amministrazione di procedere al recupero dei contributi.

« Ciò premesso, la Corte osserva che l'eccezione di incostituzionalità dev'essere respinta per una duplice ragione.

« Anzitutto, gli invocati articoli della Costituzione, donde discenderebbe la revoca dei suindicati provvedimenti per effetto di incompatibilità (precisamente gli art. 3 sulla uguaglianza dei citta-

dini davanti alla legge, 23 sulla impossibilità di imporre prestazioni personali se non in base alle leggi, 42 sulle garanzie della proprietà privata, 53 sul concorso dei cittadini nelle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva di ciascuno), enunciano norme precettive ad efficacia differita, come può desumersi dal richiamo che esse fanno alla legge, evidentemente da emanarsi.

« E ciò per alcuni di essi (esempio art. 3), è stato espressamente dichiarato dalla Suprema Corte (sentenza n. 127 del 1953) sicché l'eventuale contrasto di una legge precedente non è configurabile direttamente con le ricordate norme costituzionali, ma con relative leggi esecutive.

« Del resto, se anche tali articoli avessero contenuto di norme precettive ad efficacia immediata, nemmeno sussisterebbe la dedotta incompatibilità e non potrebbe quindi parlarsi di revoca implicita, come ha erroneamente ritenuto il Tribunale.

« Il recupero di contributi già elargiti nel presupposto di un accertamento assoluto insindacabile che siano stati a suo tempo indebitamente concessi, non contraddice ai su indicati principi.

« Infatti non contrasta col principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma al contrario, ne fa più vigorosa applicazione, restituendo in sostanza il concessionario sullo stesso piano di chi, trovandosi a suo tempo nelle medesime condizioni, non poté ottenere il concorso da parte dello Stato.

« Non impone una abusiva prestazione personale o patrimoniale, giacché mira soltanto alla ripetizione di un indebito.

« Non pone alcun limite all'esercizio del diritto di proprietà, ma rivendica ciò che si ottenne senza causa.

« Non contraddice, infine, al principio della perequazione dei tributi, non avendo il recupero di contributi natura di tributo.

« In ordine alle altre richieste subordinate fatte in primo grado dalla Cooperativa, dai primi giudici non esaminate perché assorbite dalla emanata decisione ma esplicitamente riprodotte in questo grado con l'appello incidentale condizionato, la Corte osserva quanto segue:

« Non può fondatamente sostenersi la illegittimità del « ruolo » per mancata preventiva intimazione individuale.

« Si è già rilevato che il recupero delle sovvenzioni indebitamente concesse ad agricoltori non equivale all'imposizione di un tributo o alla espropriazione di un bene, ma costituisce revoca di concessione.

« Da ciò deriva che il richiamo alle norme e ai privilegi delle imposte erariali non può che spiegare efficacia limitatamente alla fase esecutiva del procedimento e non rispetto ad una preventiva fase di accertamento: che l'Amministrazione non era tenuta a compiere con contraddittorio dell'interessato.

« Parimenti infondata è la pretesa che gli interessi debbano decorrere dal giorno della iscrizione al ruolo delle somme da recuperare.

« A prescindere da ogni altra considerazione è facile rilevare che l'art. 1 del decreto n. 250 del 1945 espressamente autorizza « il recupero del-

l'ammontare al tasso del 5 % di tutte le annualità erogate dai contributi », e l'art. 2 esplicitamente accenna al fatto che le rate debbono essere comprensive dell'interesse del 5 % come ripete il testo modificato dall'art. 3 della legge n. 906 del 1949.

« La determinazione del debito deve, quindi, per disposizione legislativa, essere effettuata tenendosi già conto dell'interesse, la cui decorrenza per tanto non può avere inizio da epoca successiva ».

Con questa sentenza è stata riformata quella del Tribunale di Roma, Sez. I, 25 febbraio-28 luglio 1952, di cui ci siamo occupati con ampia nota critica, in questa Rivista (1953, fasc. 5, 128 segg.).

Le considerazioni esposte in tale nota risultano accolte dalla Corte di Appello.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Domanda di rilascio di immobile occupato dalla P. A. - Improprietà - Demanio artificiale - Immobile di interesse artistico - Momento di inizio della demanialità - Effetti sui preesistenti rapporti di diritto privato. (Tribunale di Roma, Sez. III, 23 maggio 1953 - Pres. ed Est.: De Santis - Monaco e De Luigi c. Ministero Pubblica Istruzione e Ministero Finanze).

Non è proponibile davanti al giudice ordinario una domanda di restituzione di immobile che si assume illegalmente occupato dalla Pubblica Amministrazione, ostandovi l'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo.

Nel momento stesso in cui lo Stato esercita il diritto di prelazione previsto dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, l'immobile diviene demaniale. Il mutamento della natura giuridica dell'immobile provoca la distruzione di tutti i rapporti o contratti di diritto privato, già preconstituiti sul bene divenuto demaniale. Solo il discrezionale giudizio della Pubblica Amministrazione può apprezzare se taluni rapporti siano compatibili con la nuova natura del bene, ma nessun giudice può sostituirsi alla Pubblica Amministrazione in questo apprezzamento.

La sentenza, estesa dal presidente della III Sezione, espone, con grande chiarezza, alcuni principi fondamentali circa i limiti della giurisdizione ordinaria. Ecco la parte essenziale della motivazione:

La tutela dei diritti del cittadino fu dalla legge 20 marzo 1865, all. E, affidata alla giurisdizione comune anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma la cognizione dell'Autorità giudiziaria non è ammessa senza una grave limitazione: quando la violazione dei diritti del cittadino derivi da un atto amministrativo, il giudice ordinario non ha il potere di annullarlo o di revocarlo, ma deve limitarsi a dichiararne la illegittimità e conseguentemente la avvenuta lesione del diritto da parte dell'atto amministrativo, mettendo l'Amministrazione nell'alternativa o di revocare essa stessa l'atto o di modificarlo in modo da far cessare la lesione o di compensare questa col risarcimento dei danni.

Non potendo dunque il Tribunale revocare o porre nel nulla l'ordinanza di rilascio amministrativo, in virtù della quale il Ministero della Pubblica Istruzione si immise coattivamente in possesso dell'immobile

in questione, non potrebbe neppure condannare la Amministrazione a restituire i locali, anche se riconoscesse la illegittimità della ordinanza. Dovrebbe invece limitarsi a pronunciare tale illegittimità e la conseguente lesione del diritto dei privati-istanti.

Ciò premesso, nel merito della controversia (che va in ogni caso esaminato sia ai fini della pronuncia sulla legittimità dell'atto amministrativo implicitamente richiesta dagli attori, sia ai fini del risarcimento dei danni) una prima questione deve essere risolta dal giudicante Tribunale, quella cioè della avvenuta non o avvenuta demanializzazione del Palazzo Barberini, in cui trovansi i locali oggetto della presente controversia.

Per negare l'avvenuta demanializzazione gli attori ricordano che, secondo l'insegnamento della dottrina e della giurisprudenza, per attribuire il carattere demaniale ai beni elencati nel capoverso dell'art. 822 Codice civile si richiede una specifica manifestazione di volontà, che può essere una legge o un atto amministrativo che ha efficacia costitutiva di destinare il bene ad una pubblica funzione e comunque di sottoporlo al regime della demanialità.

Tutto ciò è indubbiamente esatto, ma non può giovare agli attori, in quanto la manifestazione di volontà nella specie non è mancata, dovendosi ravvisarla invece nell'atto col quale il Ministero della Pubblica Istruzione esercitava il diritto di prelazione per l'acquisto del Palazzo Barberini, e nella legge.

La prelazione, invero, secondo le norme della legge 1° giugno 1939, n. 1089, non può essere esercitata se non per i beni mobili o immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico.

D'altra parte l'art. 822 Codice civile, innovando in questo campo il diritto anteriore che ne faceva un patrimonio indisponibile, dichiara demaniale « gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico a norma delle leggi in materia », sempre che appartengano allo Stato.

È dunque palese che nel momento stesso in cui lo Stato si rende acquirente di un immobile avvalendosi della prelazione di cui sopra, questo resta assoggettato al regime della demanialità, per effetto della volontà dell'Amministrazione manifestata con l'esercizio del diritto di prelazione e per effetto della volontà della legge.

È noto poi che l'essenza del regime giuridico cui è sottoposto il demanio è costituita dalla inalienabilità dei beni che ne formano oggetto.

L'art. 823 Codice civile dice appunto che i beni del pubblico demanio sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

L'inalienabilità significa che la proprietà dei medesimi non può essere trasmessa a persona privata e che non si può costituire sopra di essi alcun diritto reale secondo il Codice civile. Significa ancora, per l'art. 1145 stesso Codice, che non si può acquistare sopra di essi alcun possesso che abbia effetto giuridico verso l'amministrazione pubblica - e, per il susseguente art. 2810, che non si può iscriverne su di essi ipoteca.

In genere, dalla inalienabilità consegue che i beni demaniale sono insuscettibili di ogni negozio di diritto privato, anche non costitutivo di diritto reale, compreso dunque il rapporto di locazione-conduzione.

Non vale opporre che quando non si tratti di un demanio naturale, bensì, come nella specie, di un demanio artificiale, ed i beni prima della demanializzazione siano appartenuti a soggetti privati, lo Stato è tenuto a rispettare i diritti a favore dei terzi costituiti dal precedente proprietario, così come dovrebbe rispettarli qualunque altro proprietario a lui succeduto.

La distinzione tra costituzione di nuovi rapporti di diritto privato, che sarebbe vietata dalla incommerciabilità del bene demaniale, e protrazione dei rapporti preconstituiti, che sarebbe invece consentita, non trova giustificazione in alcuna norma, nè nei principi generali di diritto, e manifestamente erronea si appalesa quindi la tesi sovra esposta. Essa nella sua ampiezza comporta addirittura l'annullamento quasi completo della essenza e del contenuto della demanialità, ed una inammissibile parificazione del trattamento della proprietà pubblica e di quello riservato alla proprietà privata.

Infatti la difesa degli attori giunge a sostenere che dalla demanializzazione non deriva neppure la estinzione dei diritti dei terzi assolutamente incompatibili con la funzione e destinazione del bene, diritti che continuerebbero invece a sussistere, in mancanza di una regolamentazione al momento del trapasso del bene del regime di diritto privato a quello di demanialità, la quale si ridurrebbe in tal modo ad una mera espressione, priva di effettivo contenuto.

Il vero è esattamente il contrario: in applicazione cioè dei principi generali di diritto si deve anzitutto escludere che possano permanere dopo la demanializzazione quei diritti dei singoli i quali contrastino con la destinazione della cosa ai fini di pubblica utilità; nè deve far meraviglia che diritti privati possano essere in tal modo distrutti, quando si pensi che la legge può sempre imporre la decadenza dei diritti privati.

Quando agli altri diritti che, senza contrastare con la destinazione della cosa ai fini di pubblica utilità, ne comportino però un uso eccezionale da parte di singoli soggetti, non può invece escludersi che essi siano rispettati dalla demanializzazione, essendo noto che dei beni demaniali è a volta a volta consentito l'uso eccezionale; all'uopo si deve ricordare che, sebbene sul demanio si eserciti di regola l'uso pubblico, ciò non toglie che una parte della cosa, salvo la destinazione del rimanente all'uso medesimo, possa attribuirsi in particolare godimento ad un singolo, ad esclusione degli altri (come appunto si verifica in caso di locazione).

Senonchè l'apprezzamento della compatibilità dell'uso generale coll'uso eccezionale non può che essere rimesso alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione, e nessun giudice le si può sostituire in tale giudizio: pertanto, come spetta alla Pubblica Amministrazione in sua discrezionalità concedere o non concedere l'uso eccezionale del bene demaniale, e come la Pubblica Amministrazione può far cessare in ogni momento l'uso eccezionale del bene demaniale che tragga origine da una sua concessione, questa revocando, così può negare o far cessare l'uso eccezionale che tragga origine dal permanere di diritti preesistenti alla demanializzazione, giudicando in sua discrezionalità incompatibile con le finalità di uso pubblico cui quel bene demaniale deve servire: il che trova

spiegazione nel fatto che, seppure non sono da escludersi diritti subbiettivi dei privati sul bene demaniale che possano farsi valere anche contro la Pubblica Amministrazione, in tali casi trattasi comunque di diritti affievoliti, o, come altri li definiscono, condizionati, in quanto essi debbono in determinate evenienze cadere di fronte alle esigenze dell'interesse pubblico.

Sostanzialmente dunque anche nel caso di diritti che non contrastino in maniera inconciliabile con la destinazione della cosa ai fini di pubblica utilità, il loro perdurare non è solo e non è tanto dovuto al fatto che essi preesistevano alla demanializzazione, quanto alla volontà della Pubblica Amministrazione, la quale li ritenga compatibili con l'uso generale; volontà che può essere mutata quando l'Amministrazione ritenga in sua discrezionalità che l'uso eccezionale sia divenuto incompatibile con la destinazione del bene.

Da tutto quanto esposto deriva che gli attori non hanno, nel dedotto contratto di locazione un titolo valido per imporre alla Amministrazione la protrazione del loro godimento dell'immobile, dopo la demanializzazione della stessa, e ne consegue la completa legittimità dell'ordinanza amministrativa di rilascio, che trova altresì la sua piena giustificazione nell'articolo 823, comma 2º, Codice civile che dispone: « spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Esso ha facoltà di procedere in via amministrativa... ».

I principi innanzi enunciati non soffrono alcuna deroga per effetto della legislazione vincolistica sulle locazioni: al contrario si è costantemente ritenuto inapplicabile tale legislazione ai rapporti che traggono origine da concessioni amministrative.

IMPOSTA DI REGISTRO - Cessazione del privilegio per decorso decennio. (Tribunale di Roma, Sez. I, Sent. 20 aprile-16 giugno 1953 - Pres: Capito; Est.: Santoni-Rugiu - Società anonima Tranvie e Ferrovie Elettriche di Roma c. Ministero delle Finanze).

Anche quando un privilegio fiscale tragga origine da contratto stipulato con lo Stato ed approvato per legge, esso cessa di diritto alla scadenza del decennio della sua entrata in vigore.

Non può considerarsi approvato per legge un contratto approvato con decreto reale.

Le questioni affrontate dal Tribunale di Roma nella sentenza annotata appaiono nuove, sebbene modeste, e vertono sull'esatta interpretazione dell'art. 29 della legge di registro. Tale articolo dispone, come è noto, che tutti i privilegi tributari debbano cessare di diritto dopo dieci anni dalla loro entrata in vigore.

Nel 3º comma dello stesso articolo, però, si stabilisce l'anticipata cessazione del privilegio, se dai bilanci della Società o degli Enti beneficiati risultino utili netti superiori all'interesse legale.

La ragione di questa anticipata decadenza viene individuata, dalla Relazione ministeriale, nel fatto che in questo caso la floridezza dell'ente privilegiato renderebbe ingiustificata la permanenza dell'agevolazione fiscale per l'intero decennio. Solo quando il beneficio fiscale tragga origine da contratto stipulato con lo Stato, ed approvato per legge, la cessazione del

privilegio non ha luogo. È evidente che la portata di questa eccezione può essere diversissima, a seconda che essa si riferisca alla sola cessazione anticipata, o alla cessazione ordinaria per decorso del decennio. Nella prima alternativa, i privilegi traenti origine da contratti stipulati con lo Stato ed approvati per legge sopravviverebbero all'evento che determina la cessazione anticipata (utili superiori al normale), ma non durerebbero oltre la scadenza del decennio. Nella seconda alternativa, questi privilegi non avrebbero praticamente alcun limite di tempo.

Il Tribunale, con una motivazione estremamente concisa, ma corretta, ha accolto la prima alternativa. Tale soluzione sembra esatta, se si tiene presente lo spirito che informa l'eccezione accordata ai privilegi traenti origine da contratti con lo Stato. Poiché è da presumere che lo Stato, attraverso questi contratti, si sia assicurato corrispettivi tali da farlo partecipare, direttamente o indirettamente, agli utili dell'ente beneficiario, è evidente che attraverso i corrispettivi affluiscono allo Stato, ed anzi in maggiori proporzioni, quelle somme che lo Stato non percepisce a titolo di imposte. Inopportuna apparirebbe quindi una decadenza anticipata, che si risolverebbe indirettamente in un minore introito sotto altri aspetti. E ciò spiega come la permanenza del beneficio sia stata, nella topografia della legge, incasellata fra due disposizioni (la prima parte del 3° comma, ed il 4° comma dell'art. 29) che hanno entrambe riferimento all'ipotesi degli utili eccedenti l'interesse legale; a questa stessa ipotesi di decadenza anticipata, e solo a questa ipotesi deve riferirsi quindi la eccezionale permanenza prevista dalla seconda parte del 3° comma. In altri termini, l'eccezione (che, come tale è da interpretarsi restrittivamente, tanto più in tema di privilegi) non opera rispetto alla generale decadenza per il decorso del decennio, regolata unicamente dal 2° comma dell'art. 29; né l'esistenza di eventuali partecipazioni dello Stato potrebbe giustificare una permanenza del beneficio anche oltre quel termine massimo, che è fissato con portata generale e inderogabile. Ragioni di opportunità e, in un certo senso, di moralità tributaria, inducono a limitare al solo caso della decadenza anticipata l'influenza dei motivi economici, determinanti il permanere del privilegio del caso di cointeressenza.

Il Tribunale ha, comunque, osservato che in ogni caso l'eccezione potrebbe ricorrere solo rispetto a contratti approvati per legge; e negò che tale requisito sussistesse per convenzioni approvate per semplice decreto reale.

Anche questa conclusione sembra da approvare.

Allorquando il legislatore prevede una « approvazione per legge » usa questo termine nel senso di legge in senso formale. La distinzione fra approvazione per legge e approvazione per decreto, in materia di contabilità di Stato è, del resto, fondamentale (cfr. INGROSSO: Contabilità di Stato, p. 180). Quali che siano i significati assunti dal termine « legge » in altri campi, è indubbio che nel campo dell'approvazione dei contratti si intende per « approvazione per legge » quella particolare ed eccezionale approvazione che avviene mediante la sottoposizione del contratto al Parlamento. Ben note sono, anche per le dispute cui diedero luogo, le convenzioni per l'esercizio delle reti ferroviarie mediterranee, adriatica e

sicula, che furono precisamente approvate con la legge 27 aprile 1885 n. 3048, e che prevedevano privilegi tributari (art. 40). Se si tiene presente che la stessa legge del registro è anteriore all'attribuzione al potere esecutivo di emanare norme giuridiche (legge 31 gennaio 1926, n. 100), non può sussistere dubbio di sorta sul significato, tecnicamente preciso, del requisito dell'« approvazione per legge ». Per lo Statuto del regno, il Re poteva fare i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, ma « senza sospenderne l'osservanza o dispensarne » (art. 6). Ora, l'ammissione di un privilegio fiscale implica appunto la sospensione o la dispensa dalla norma comune, impositiva del tributo: e non era ammissibile che il legislatore, proprio quando mirava a limitare la durata dei privilegi di cui rilevava « la manifesta esagerazione » (così, la Relazione ministeriale), intendesse mantenere esenzioni e privilegi non fondati su una vera e propria legge.

A. C.

OPERE PUBBLICHE - Edifici danneggiati dalla guerra - Potere di ricostruzione diretta da parte dell'Amministrazione dei lavori pubblici: sussistenza - Mutamento di strutture e di destinazione dell'immobile da parte dell'Amministrazione: inammissibilità - Domanda del privato al Giudice ordinario di demolizione delle opere riparate o ricostruite dall'Amministrazione: inammissibilità, difetto di giurisdizione del giudice ordinario. (D.l.l. 9 giugno 1945, n. 305; D. l. C. p. S. 10 aprile 1947, n. 261; articolo 2 e 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) Corte di App. L'Aquila, 30 aprile 1953 - Amministrazione Lavori Pubblici c. Tamburri.

Il Ministero dei Lavori Pubblici ha il potere di provvedere anche direttamente e con carattere di urgenza ed indifferibilità, ai lavori di riparazione e, ove questi non bastassero, a quelli di ricostruzione degli edifici danneggiati o distrutti dalla guerra nonchè alle nuove costruzioni che si palesano indispensabili per dar ricovero a coloro che sono rimasti senza tetto a seguito degli eventi bellici.

Nel silenzio serbato dal D.L.L. 9 giugno 1945, n. 305 in ordine alle norme da osservarsi nel caso di ricostruzione eseguita dall'Amministrazione, non resta all'interprete che applicare le disposizioni degli art. 32 e segg. del decreto, le quali regolano l'attività della pubblica amministrazione nell'ipotesi di esecuzione diretta delle riparazioni.

La norma di cui all'art. 94 del D.L.C.P.S. 10 aprile 1947, n. 261, non ha carattere innovativo rispetto alle disposizioni di cui al precedente D.L.L. 9 giugno 1945, n. 305.

A meno che non venga richiesto *ad substantiam* l'uso di determinate forme, l'atto amministrativo può egualmente concretizzarsi in un comportamento materiale della pubblica amministrazione, la quale, in tal modo, viene a manifestare la propria volontà in ordine al perseguimento di un fine di pubblico interesse.

Ammissa l'esistenza del potere discrezionale della pubblica amministrazione di procedere anche alla ricostruzione degli edifici danneggiati dagli eventi bellici per i fini di cui al D.L.L. 9 giugno 1945, n. 305, il difetto del preventivo avviso

da inviare al proprietario dell'immobile da ricostruire al fine da provocarne l'intervento in sede di redazione del verbale di consistenza del fabbricato e il difetto della redazione del verbale medesimo, non possono essere fatti valere come vizi dell'atto amministrativo dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, ma sibbene dinanzi a quella giurisdizionale amministrativa.

Il potere attribuito all'Amministrazione di riparare e ricostruire un immobile danneggiato dagli eventi bellici, non attribuisce altresì la facoltà di mutare le strutture fondamentali e la originaria destinazione dell'immobile medesimo.

Difetta di giurisdizione l'Autorità giudiziaria ordinaria, ove il privato richieda la demolizione delle opere di riparazione o di ricostruzione eseguite dall'Amministrazione, nei riguardi di un edificio danneggiato dalla guerra, per i fini di cui al D.L.L. 9 giugno 1945, n. 305.

I. — Le questioni sottoposte, in primo grado, all'esame del Tribunale, e, poi, in grado di appello, all'analisi della Corte, riflettevano sostanzialmente il problema dell'esistenza, oltrechè del potere spettante all'Amministrazione di riparare gli edifici danneggiati dalla guerra, anche, e principalmente, del potere di ricostruire gli edifici distrutti per le stesse cause.

Riconosciuta l'esistenza del potere di riparazione, venne contestata, in primo grado, la sussistenza del potere di ricostruzione degli edifici distrutti, siccome spettante all'Amministrazione dei lavori pubblici.

L'errore, in cui era incorso il giudice di primo grado, dipendeva sostanzialmente dall'aver ritenuto la inesistenza del potere medesimo per il rilevato difetto di una disciplina enunciata esplicitamente nei singoli testi legislativi riguardanti la materia *de qua*.

Ora, se con il D.L.L. 17 novembre 1944, n. 366, era stata enunciata la disciplina per l'esercizio del solo potere di riparazione degli edifici danneggiati, con il testo unico, approvato con il D.L.L. 9 giugno 1945, n. 305, era stato espressamente riconosciuto anche il potere di ricostruzione degli edifici distrutti, come spettante alla stessa Amministrazione così come analogamente ha disposto il successivo D.L.C.P.S. 10 aprile 1947, n. 261.

Non si comprende, quindi, come il Tribunale a differenza poi della Corte avesse potuto ignorare il cpv. dell'art. 2 del decreto n. 305 del 1945.

Se in realtà dal contenuto delle singole disposizioni, costituenti il predetto testo unico, non appare chiaramente indicata la disciplina per l'esercizio del potere di ricostruzione, mentre è minutamente regolato l'esercizio del potere di riparazione, ciò non induce a ritenere che l'enunciazione legislativa contenuta nel cpv. dell'art. 2 del T. U., debba rimanere senza pratica attuazione, in quanto non corroborata dalle ulteriori norme che disciplinano l'esercizio dello stesso potere di ricostruzione.

E' appena sufficiente osservare come l'esercizio del potere di ricostruzione soccorre quando limitandosi l'Amministrazione all'uso del solo potere di riparazione, si palesi, in pratica, insufficiente

l'apporto concreto da dare a sollievo dei senza tetto.

Che l'intenzione del legislatore sia stata quella di ampliare la sfera di competenza già indicata con i precedenti provvedimenti (D.L.L. 17 novembre 1944, n. 366; D.L.L. 18 gennaio 1945, numero 4), risulta manifesto dalla stessa sistematica legislativa adottata nella formulazione del citato cpv. dell'art. 2 del decreto n. 305 del 1945, dove all'esercizio del potere di ricostruzione l'amministrazione si induce a passare se, a seguito di mero apprezzamento discrezionale, ritenga insufficiente o impossibile l'esercizio del mero potere di riparazione degli edifici.

Senonchè, tanto il potere di riparazione, quanto il potere di ricostruzione, derivano la propria causa giustificativa dalla esigenza, legislativamente rivelata, di cercare strumenti giuridici idonei a raggiungere finalità del tutto particolari connesse a momenti veramente eccezionali della vita del Paese.

La finalità, difatti, di concedere l'alloggio ai cittadini rimasti senza tetto a causa degli eventi bellici, postulava il conferimento di poteri realmente eccezionali alla Pubblica Amministrazione, onde consentire a quest'ultima, al di fuori dei normali istituti espropriativi della proprietà privata, di poter disporre, sia pure per la sola finalità indicata dalla legge, di un settore della proprietà privata, considerato, in quel momento, bene vitale per gli interessi dei cittadini più duramente colpiti dagli eventi bellici.

L'apprezzamento, legislativamente condotto attraverso il susseguirsi dei provvedimenti indicati, per concedere abitazioni ai cittadini rimasti senza tetto, è cronologicamente determinato in relazione al contenuto delle singole disposizioni di cui ai decreti medesimi.

Nel novembre 1944, quando ancora il territorio nazionale era teatro di guerra, il legislatore ritenne sufficiente al perseguimento della particolare finalità, di attribuire all'Amministrazione, il solo potere di riparare gli edifici rimasti danneggiati per cause di guerra.

Successivamente, a qualche mese dalla cessazione delle ostilità, quando gli organi legislativi ebbero modo di valutare, sia pure sommariamente, le conseguenze disastrose prodotte dalla guerra, si ritenne necessario di « integrare le disposizioni già emanate per assicurare il ricovero dei rimasti senza tetto in seguito ad avvenimenti bellici » (v. preambolo D. L. n. 305 del 1945).

Fu proprio, in tale occasione, con l'emanazione del noto T. U., che le disposizioni precedenti vennero « integrate » con l'attribuzione dell'ulteriore potere conferito alla Amministrazione, di ricostruire gli edifici distrutti a causa della guerra.

Il contenuto dei due poteri anzidetti si diversifica, in realtà, non per la qualità, ma per il grado.

Ed, invero, tanto nell'uno come nell'altro caso, il potere è qualitativamente identico, poichè si tratta della facoltà attribuita all'Amministrazione di interferire, in un modo del tutto particolare, nella sfera giuridica del privato, e segnatamente, nel settore della proprietà edilizia privata, onde provvedere alla riparazione degli edifici rimasti

danneggiati, ovvero provvedere alla ricostruzione degli edifici distrutti a causa della guerra.

Sia nell'uno che nell'altro caso, si ha egualmente l'esistenza di un potere di ingerenza della Pubblica Amministrazione, e, quindi, un potere di incidenza sul diritto di proprietà del privato.

L'adozione pratica dell'una forma di potere ovvero dell'altra non discende, per la legge, da particolari presupposti subiettivi, riferibili al soggetto che rimane gravato, ma la scelta, dipende esclusivamente dalle risultanze dell'apprezzamento discrezionale condotto dall'Amministrazione, in ordine alle possibilità pratiche che la situazione degli edifici già esistenti e colpiti dagli eventi bellici offre per il perseguimento della primaria finalità di concedere gli alloggi ai senza tetto.

Se, dunque, tanto il potere di riparare, quanto il potere di costruire spettano, in quanto legislativamente attribuiti, alla Pubblica Amministrazione; e se la causa legislativa da cui originano i due poteri è la medesima; e se, infine lo scopo cui i due istituti sono piegati non si differenzia, può affermarsi che, in difetto, di discipline distinte per la regolamentazione dell'esercizio dei due poteri, ove la legge abbia previsto solo la disciplina dell'esercizio per uno di essi, la medesima disciplina, trattandosi di poteri di natura identica, andrà invocata anche per l'altro potere.

In tali termini si è correttamente espressa la Corte di appello, riconoscendo non solo l'esistenza del negato potere di ricostruzione, ma enunciando il principio per cui la disciplina dell'esercizio del potere medesimo andrà mutuata da quella legislativamente prevista per l'esercizio del potere di riparazione.

II. — Ammessa l'esistenza dei due poteri di riparazione e di ricostruzione degli edifici, rispettivamente danneggiati e distrutti dagli eventi bellici, occorre esaminare l'ulteriore questione in ordine ai limiti in cui possono legittimamente esercitarsi il potere di riparazione e quello di ricostruzione.

Ha ritenuto la Corte che l'esercizio di siffatti poteri rimane limitato dall'impossibilità per la Amministrazione di mutare le strutture fondamentali e la destinazione economica che il singolo edificio aveva prima di essere colpito dagli eventi bellici.

L'affermazione si palesa in sé esatta, appena si considera che sono proprio le strutture c. d. fondamentali che costituiscono lo scheletro di un edificio e caratterizzano l'aspetto di un'opera edilizia.

Ciò non toglie, peraltro, che se la norma attribuisce all'Amministrazione un complesso di poteri eccezionali, onde pervenire al raggiungimento delle indicate finalità, non può non consentirsi sulla liceità di alcuni accorgimenti che la stessa Amministrazione può trovarsi nella necessità di porre in essere al fine di adattare l'immobile ricostruendo o riparando alle finalità medesime.

Ne consegue, pertanto, che i limiti per l'esercizio concreto dei poteri predetti, sono determinati a seguito di una comparazione puramente tecnica del contenuto dei due progetti, quello relativo al

rilievo dell'edificio già distrutto o danneggiato e quello relativo all'edificio ricostruendo o riparando.

Ove, quindi, può ritenersi che le c. d. strutture fondamentali sono state, in realtà, rispettate, alcuna questione può sorgere in ordine, ad es., alla ripartizione interna degli ambienti, anche se questa risulti diversa da quella originaria.

Circa, poi, la c.d. destinazione economica, il cui concetto si traduce, in pratica, nella nota distinzione fra case destinate ad uso di abitazione e case destinate ad uso diverso da quello di abitazione, v'è da rivelare che i requisiti di lusso che una casa di abitazione poteva, per avventura, possedere prima della distruzione o del danneggiamento, non possono vincolare l'Amministrazione in sede di ricostruzione o di riparazione, nel senso di obbligare la stessa Amministrazione ad impiegare nella ricostruzione o nella riparazione elementi costruttivi di lusso, onde ottenere, poi, un edificio egualmente di lusso al pari di quello distrutto o danneggiato.

E' evidente, infatti, che la destinazione non muta anche se l'abitazione ricostruita o riparata non possiede nuovamente le stesse caratteristiche, onde poterla classificare di lusso.

III. — Ulteriore questione, del pari sottoposta all'esame della Corte, rifletteva la discriminazione pratica fra il contenuto del potere di riparazione e l'ambito del potere di ricostruzione.

In difetto di un criterio indicato dalla legge e di fronte alla correlazione posta fra potere di riparazione e edificio danneggiato e fra potere di ricostruzione e edificio distrutto, la linea di separazione, non sempre nettamente precisa, deve, di necessità, ricercarsi al di fuori dei vari criteri che, in altre ipotesi, non rispecchianti analoghe finalità, l'ordinamento giuridico può offrire.

Quando un edificio deve ritenersi danneggiato o quando un edificio deve ritenersi distrutto, è questione puramente tecnica, da ricollegarsi con il criterio della persistente o cessata funzionalità dell'edificio medesimo.

Anche in tal caso, però, sorge il problema intorno alla percentuale di funzionalità che l'edificio medesimo risulta presentare.

Un criterio è stato indicato dall'Ufficio controllo della Corte dei Conti di Perugia (Risoluzione 20 luglio 1951, in « Rivista della Corte dei Conti », 1952, II, 45).

In tale risoluzione è detto che: « Per distinguere i fabbricati danneggiati da quelli distrutti ai fini dell'esecuzione di ufficio dei lavori di ripristino, deve seguirsi lo stesso criterio adottato per i lavori effettuati dai proprietari con il beneficio del contributo statale, e cioè considerare danneggiati soltanto quei fabbricati per i quali il volume delle strutture statiche riutilizzabili sia superiore alla metà di quello di tutte le strutture dello stesso genere che costituivano l'intero fabbricato ».

Il criterio offerto con la risoluzione citata non ci sembra, in verità, meritevole di censura.

Se il sistema adottato dal complesso delle disposizioni legislative, in materia di ricovero dei

senza tetto, deve, di necessità essere informato al requisito dell'unicità; se, indipendentemente dall'ipotesi dell'esecuzione diretta dei lavori ovvero da quella dell'esecuzione su iniziativa dei privati, la situazione oggettiva di fatto, relativa all'edificio *de quo*, è ovviamente la medesima, non può essere diverso il criterio di qualificazione in ordine alla natura di danneggiato o di distrutto dell'edificio medesimo. Pertanto, il criterio enunciato offre requisiti idonei ad essere adottato al fine di concretizzare la distinzione soprariferita.

IV. — Due ulteriori questioni sono state affrontate e decise dalla Corte con la sentenza che si annota.

L'una, relativa alla non rilevanza del difetto del preavviso da inviare al proprietario ex art. 32 (decreto n. 305 del 1945), l'altra, concernente l'esistenza del difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ove il privato richieda la demolizione delle opere di riparazione o di ricostruzione eseguite dall'Amministrazione, nei riguardi di un

edificio danneggiato o distrutto dalla guerra, per dar ricovero ai senza tetto.

Esatte si palesano le soluzioni adottate dalla Corte per l'una e l'altra questione.

E, difatti, è principio ormai indiscusso che, ove la legge non richiede, per l'emanazione dell'atto amministrativo, l'uso di determinate forme *ad substantiam*, la volontà dell'Amministrazione può, in realtà concretizzarsi nei cosiddetti fatti amministrativi, i quali devono qualificarsi atti amministrativi in senso ampio.

Del pari esatto è il rilevato difetto di giurisdizione in ordine alla seconda questione.

In realtà, la richiesta al giudice ordinario di demolizione delle opere di riparazione o di ricostruzione eseguite dall'Amministrazione, equivaleva ad una richiesta di annullamento o di revoca dell'atto amministrativo, in forza del quale le opere medesime erano state eseguite.

Ora, una siffatta richiesta urtava ovviamente contro il contenuto dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo.

A. T.

SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

COSTITUZIONE DELLO STATO

DONNE.

Possono rivestire l'ufficio di componente della Giunta Provinciale Amministrativa (Cons. Stato, 21 novembre 1952. « Foro Amm. », 1953, I, II, 166).

CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE.

Discrezionalità. — *Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration* articolo di L. LOPEZ RODO. « Revue de Droit Publ. et de la Sc. Polit. », 1953, 572.

L'esercizio della discrezionalità da parte della Pubblica Amministrazione oltre i limiti posti dalla legge è sindacabile dal Giudice ordinario (Corte d'Appello di L'Aquila, 10 marzo 1953. « Riv. Giur. Abr. », 1953, 109, con nota contraria del dott. Giulio Cevolotto); può valutarsene il corretto esercizio da parte della Pubblica Amministrazione, non però sindacarsi la valutazione tecnico professionale per cui l'Amministrazione abbia ritenuto di non accogliere una certa istanza (Corte d'Appello di Roma, 14 ottobre 1952. « Foro It. », 1953, I, 1181); può verificarsi se l'autorità di pubblica sicurezza abbia esercitato un potere rientrante tra quelli insindacabili di cui all'art. 7 legge di P. S. (Corte Cassaz., S. U., 8 maggio 1953, « Foro Padano », 1953, II, 53); mentre spetterebbe al giudice amministrativo la controversia circa l'esercizio del potere discrezionale dell'Autorità di pubblica sicurezza di vietare riunioni in luogo aperto al pubblico (Trib. Milano, 25 marzo 1953, « Foro It. », 1953, I, 1196).

Condanna in facere. — Può condannarsi alla restituzione in quanto agisce nella sfera privatistica, l'Amministrazione che, trovate cose illegalmente sequestrate da autorità r.s.i., e requisitene alcune, abbia ordinato la restituzione delle restanti senza darvi corso (Trib. Roma, 22 dicembre 1952: cont, 59353 Av. Gener.); in senso contrario, se è risolta una donazione per verificata condizione, non può condannarsi l'Amministrazione, anche se agisca *jure* privato, alla restituzione in un termine perentorio, tanto più se il

donante deve rifondere le opere incorporate dal donatario (Trib. Bologna, 30 giugno 1953, Cont. 6897 - Avv. Bologna).

CONFLITTI DI GIURISDIZIONE.

Il relativo regolamento è proponibile anche nel caso di giudizi promossi davanti a un giudice speciale (Corte Cass., S. U., 21 giugno 1952. « Giur. It. », 1953, I, 1, 730, nota del dott. Ettore Morone); sono impugnabili davanti alle Sezioni Unite della Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, e soltanto dall'interessato e dall'Amministrazione, le decisioni del Consiglio di Stato circa l'esecuzione dei giudicati (Corte Cass., S. U., 8 luglio 1953. « Foro It. », 1953, I, 1081 con nota).

E' competente il giudice ordinario: ove si neghi alla Pubblica Amministrazione il potere di invalidare un rapporto contrattuale della r.s.i. (Cons. Stato, 21 novembre 1952, « Foro It. », 1953, III, 1201, nota prof. M. S. Giannini, « Foro Amm. », 1953, I, 1, 118 con nota); a conoscere dell'obbligo della Pubblica Amministrazione di custodire cose penalmente sequestrate, avente natura civile (Corte Cass., S. U., 8 maggio 1953. « Foro Padano », 1953, II, 57).

E' competente il giudice amministrativo: nelle controversie circa il rapporto di impiego presso ente pubblico economico, quando nella sua continuazione abbia inciso un provvedimento di natura discrezionale (Corte Cass., S. U., 21 giugno 1952. « Giur. It. », 1953, I, 730, con nota dott. Ettore Morone): nel rapporto di impiego con l'Associazione Nazionale Combattenti e Reduci (Cons. Stato, 27 ottobre 1952. « Foro Amm. », 1953, I, III, 209).

ATTIVITA' FORMALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ATTO AMMINISTRATIVO.

Non è definitivo il provvedimento della Sezione Provinciale Associazione Nazionale Combattenti e Reduci (Cons. Stato, 27 ottobre 1952. « Foro Amm. », 1953, I, III, 210): e quello del Direttore generale dell'A.N.A.S.S. (Cons. Stato, 28 novembre 1952. « Foro Amm. », 1953, I, I, 144).

CONTROLLO GIURISDIZIONALE.

La competenza del Consiglio di Stato circa la esecuzione dei giudicati riguarda anche le pronunce dei giudici amministrativi, ma l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato è circoscritto alla attività oggetto del giudicato e non si estende a ulteriori attività (Corte Cass., S. U., 8 luglio 1953, « Foro It. », 1953, I, 1081).

ATTIVITA' SOSTANZIALE
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

AGRICOLTURA.

Affittanze agrarie. — La Sezione speciale del Tribunale è competente sulle istanze di esclusione delle proroghe di affitto agraria, proposte a sensi dell'art. 5 legge n. 435 del 1951 dagli enti di riforma agraria (Trib. Avezzano, 1° aprile 1953. « Riv. Giur. Abr. », 1953, 158, nota avv. Emilio Romagnoli).

Nelle more di un provvedimento di legittimazione delle occupazioni abusive, da emettersi dal Commissario per la liquidazione degli usi civici, i preesistenti rapporti contrattuali permangono e soggiacciono alla competenza del giudice ordinario il quale non è tenuto a sospendere in quelle more il giudizio relativo alla esclusione dalla proroga delle affittanze agrarie relative agli stessi terreni (stessa sentenza e pubblicazioni; nota particolare a commento a pag. 228 della stessa Rivista).

Terre incolte. — La decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana emesso contro l'assegnazione prefettizia di terre incolte è impugnabile davanti alla Sezione plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Ad. plenaria, 23 giugno 1953, « Foro Amm. », 1953, I, 1, 107).

La conoscenza del diritto del proprietario al pagamento del canone di concessione di terre incolte, e del diritto alla declaratoria di decadenza per inadempimento dei concessionari, spetta al giudice ordinario, che peraltro non può pronunciare condanna del concessionario al rilascio, importando questa la revoca dell'atto amministrativo (Corte Cass., S. U., 18 maggio 1953, « Mon. Trib. », 1953, 272).

ATTIVITÀ PROFESSIONALI E INTELLETTUALI.

Diritto di autore. — Non possono devolversi ai Pubblici Archivi (e la consecutiva divulgazione comporta risarcimento del danno) i documenti redatti da persone che abbiano esplicato pubbliche funzioni, ma formati nella vita privata, e in possesso di privati (Corte App. Roma, 3 giugno 1953, « Dir. Aut. », 1953, 214).

COMUNICAZIONI.

Ferrovie. — Il D. L. L. n. 147 del 1947 che decuplica l'indennità per avaria o perdita di cose trasportate dalle Ferrovie dello Stato non si ap-

plica ai contratti conclusi prima della sua andata in vigore: l'indennità per avaria o perdita costituisce debito di valuta (Corte Cass., S. U., 24 gennaio 1953, « Riv. Giur. Circ. Trasp. », 1953, 411).

Trasporti in concessione. — La concessione in esclusiva di una linea automobilistica dà diritto al concessionario di agire davanti al giudice ordinario contro qualsiasi attività di concorrenza, che costituisce un illecito (Corte Cass., 16 aprile 1953, « Mon. Trib. », 1953, 289).

INDUSTRIALIZZAZIONE DEL MEZZOGIORNO.

La norma dell'art. 2 D. L. 1598 del 1947 comprende qualsiasi iniziativa purchè diretta a scopi di industrializzazione; nè a tali fini è d'ostacolo l'esistenza di un contratto di locazione dell'opificio (Comm. Centr. Imp., 9 gennaio 1952, « Riv. Notar. », 1953, 326).

OPERE D'INTERESSE PUBBLICO.

Espropriazioni. — Il giudice non può prefigurare alla Pubblica Amministrazione, che abbia occupato un fondo trasformandolo in istrada, un termine per l'espletamento dell'espropriazione per pubblica utilità, ma può solo condannarla a pagare il valore del fondo a titolo di risarcimento danni (Corte Cass., 6 dicembre 1952, « Giur. It. », 1953, I, 697, con nota).

Può esercitarsi, anche pendente una causa per decadenza di dichiarazione di pubblica utilità, la facoltà ex art. 1 D. L. L. n. 235 del 1946 di assegnare un nuovo termine (Corte Cass., 23 maggio 1953, « Mon. Trib. », 1953, 288).

Lo stato di consistenza sottoscritto senza riserve da entrambe le parti non può essere successivamente disconosciuto (Trib. Trento, 1° giugno 1953; Cont. 645 Avv. Trento).

L'indennità di esproprio si commisura al valore del fondo all'epoca del decreto di esproprio; quella di occupazione di urgenza agli interessi su tale somma (stessa sentenza).

La declaratoria di pubblica utilità dell'opera non costituisce un presupposto imprescindibile dell'occupazione di urgenza (Corte App. Catanzaro, 14 agosto 1953, « Giur. It. », I, II, 853 con nota).

Il Giudice ordinario può pronunciare su una occupazione d'urgenza di una strada privata disposta per ragione di ordine pubblico e di grave disagio e pericolo degli abitanti del luogo (Trib. Melfi, 30 marzo 1953, « Foro It. », 1953, I, 1193 con nota dott. Aldo Sandulli).

E' improponibile l'azione per il pagamento della indennità di occupazione o dei danni di mancata utilizzazione in un immobile demaniale, da parte di chi in forza di requisizione, non sia più usuario dell'immobile stesso, (Trib. Trento, 27 giugno 1953, Cont. 78 avv. Trento).

E' legittima l'occupazione di urgenza a sensi dell'art. 71 della legge espr. p. u. di terreni per la costruzione di alloggi in un comune ove la crisi degli alloggi per eventi bellici sia aggravata da un'alluvione (Cons. Stato, 16 dicembre 1952, « Foro Amm. », 1953, I, III, 268).

PREVIDENZA SOCIALE.

E' inammissibile il ricorso all'Ispettorato del Lavoro ex art. 9 R. D. n. 1765 del 1935, senza la diffida alla denuncia di esercizio intimata dall'Istituto assicuratore (Ministero Lav. Prev. Soc., decis. 19 giugno 1953, « Riv. Inf. Mal. Prof. », 1953, II, 166).

ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CONTABILITÀ DELLO STATO.

Articolo del dott. LUIGI PICOZZI: « *Modificazioni all'ordinamento della Corte dei Conti* (legge 21 maggio 1953, n. 161) « Riv. Amm. Rep. Ital. », 1953, 377).

L'esecuzione volontaria di un contratto stipulato dallo Stato e non approvato e quindi privo di efficacia giuridica non importa sanatoria nè sostituisce l'approvazione mancante (Corte App. Genova, 13 giugno 1953, Cont. 18082 avv. Genova).

Il pagamento di una indennità per occupazione arbitraria di un immobile non costituisce una locazione per la quale, ove a riscuotere sia l'Amministrazione delle Finanze, occorrerebbero le formalità volute *ad substantiam* dalla legge (Trib. Bologna, 24 marzo 1953, Cont. 7772, Avv. Bologna).

La compravendita di mobili di patrimonio indisponibile deve essere fatta per iscritto e il preteso compratore per pretendere la restituzione del prezzo, conseguente a quella dei mobili, deve dare la prova dell'espletamento delle formalità particolari costitutive dell'acquisto onde accertare che il prezzo sia stato versato nelle casse della Pubblica Amministrazione (Corte App. Bologna, 3 luglio 1953, Cont. 7564, Avv. Bologna).

FORNITURE ED APPALTI.

Le norme di un capitolato d'onere poste a contenuto di un appalto hanno natura contrattuale e precisamente di contratto di adesione (Corte App. Milano, 30 giugno 1953 « Foro Padano », 1953, II, 61).

Non lo Stato, semplice finanziatore, ma il Comune proprietario della opera eseguita a sollievo della disoccupazione, risponde dei danni derivanti dalla esecuzione dell'opera e dalle occorse espropriazioni (Trib. Bologna, 22 aprile 1953, Cont. 6430, Avv. Bologna).

RESPONSABILITÀ NEI RIGUARDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In tema di manutenzione di opera pubblica è pericolo quello non facilmente percepibile dall'utente in buona fede dell'opera pubblica (Corte App. Roma, 31 marzo 1953 « Temi Rom. », 1953, 160).

Il doloso abuso di potere di un dipendente della Pubblica Amministrazione che abbia agito nell'esclusivo interesse dell'Amministrazione, non esclude il nesso fra il danno e la funzione orga-

nica, specie se l'atto sia stato, sia pur colposamente, convalidato dagli organi superiori (Corte Cass., 14 aprile 1953. « Giur. It. », 1953, I, 645).

Articolo del prof. REMO PANNAIN: *L'Azione civile di responsabilità in caso di amnistia o di morte del reo*, in « Riv. Inf. Mal. Prof. », 1953, I, 735.

L'azione di rivalsa contro un militare di leva responsabile di un sinistro, per il pagamento dei danni pagati, è soggetta a prescrizione decennale ordinaria, e la colpa del dipendente deve essere provata in giudizio, non presunta ex art. 2054 c. c. (Trib. Trento, 24 giugno 1953, Cont. 471, Avvocatura Trento). Nella stessa fattispecie lo stesso Tribunale (sentenza 10 luglio 1953, Cont. 683, Avv. Trento), ritenne la prescrizione quinquennale.

ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

IMPIEGO PUBBLICO.

E' legittimo il diniego di retribuzione da parte della Pubblica Amministrazione per il periodo di mancata prestazione del servizio per sciopero. (Cons. Stato, 9 dicembre 1952, « Foro Amm. », 1953, I, I, 158).

La Corte dei conti è incompetente a conoscere del diritto alla buonauscita a carico dell'E.N. P.A.S. (Corte dei Conti), 15 febbraio 1952, « Riv. It. Prev. Soc. », 1953, 461).

I dipendenti della G.R.A. hanno qualità di incaricati di pubblico servizio (Corte Cass. Pen., 12 febbraio 1953, « Giust. Pen. », 1953, II, 899).

BENI E MEZZI DELLO STATO

DEMANIO.

Per attribuire a un bene carattere demaniale occorre una specifica manifestazione di volontà per legge o atto amministrativo: quest'ultimo ha efficacia costitutiva per la destinazione del bene alla pubblica funzione (Trib. Roma, 23 maggio 1953, « Temi Rom. », 1953, 168).

IMPOSTE (IN GENERE).

Chiuso un fallimento anche se per concordato, qualsiasi notifica di atti nei procedimenti tributari amministrativi deve essere fatta direttamente all'interessato; solo la riapertura della procedura fallimentare rimette le cose in pristino anche agli effetti della predetta notifica (Comm. Centr. Imp., 2 maggio 1952 « Dir. fall. e Soc. comm. », 1953, 335).

L'esonero dalle sopratasse e pene pecuniarie in forza del pagamento del tributo giusta l'art. 35 della legge n. 25 del 1951, non riguarda l'ammenda, di natura penale fiscale (Trib. Bologna 29 aprile 1953, Cont. 7240, Avv. Bologna).

La decisione la cui motivazione consista in una frase stampata in un modulo (« tenuto conto delle informazioni assunte da fonti attendibili e di ogni

valutabile circostanza ») è nulla per difetto assoluto di motivazione (Comm. Centr. Imp. 22 gennaio 1953 « Giur. Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953 165).

La decisione della Commissione centrale che, ritenuta la tassabilità, rimette gli atti all'ufficio accertatore perchè liquidi il tributo su criteri diversi, è impugnabile davanti al giudice ordinario, senza obbligo del *solve et repete* (Corte Cass., S. U., 23 giugno 1953, « Foro It. », 1953, I, 1114 con nota).

Non è sufficiente perchè non consente di seguire il processo logico che dai fatti porti alla decisione l'affermazione generica della Commissione provinciale di aver tenuto conto della ubicazione e dello stato di conservazione dell'immobile nel determinarne il valore (Trib. Catania, 12 dicembre 1952. Cont. 17869, Avv. Catania).

E' nulla la decisione amministrativa in materia di valutazione, quando non sia possibile per la nessuna indicazione degli elementi tenuti a calcolo ricostruire per quali dati siasi pervenuti al risultato aritmetico enunciato (Trib. Bologna, 28 aprile 1953, Cont. 8089, Avv. Bologna; 20 aprile 1953, Cont. 7936, Avv. Bologna; 28 maggio 1953, Cont. 7787, Avv. Bologna).

La prova di un concordato deve essere data documentalmente e non per testimoni, se la sua sussistenza è contestata dalla Finanza, (Trib. Bologna, 24 giugno 1953, Cont. 6422, Avv. Bologna).

Non si lede il *solve et repete* se su di una istanza di fallimento fiscale si esamini se sussistano gli altri presupposti della dichiarazione di fallimento (Corte App. di Milano, 25 marzo 1953. « Dir. fall. e Soc. comm. », 1953, 385).

Il *solve et repete* si applica all'imposta di registro per occultamento di valore (Trib. Bologna 24 giugno 1953, Cont. 6422, Avv. Bologna).

La intrinseca natura dell'atto e non la definizione data dall'Ufficio determina se un tributo sia suppletivo al fine di escludere il *solve et repete* (Trib. di Palermo, 16 gennaio 1953. « Foro Sic. », 1953, 126).

Il *solve et repete* si applica: all'imposta di Registro sull'accertamento di maggior valore ed anche in caso di illegale notifica dell'accertamento in un luogo ove il contribuente non abbia la sua residenza, mancando gli estremi della rilevanza prima facie dell'invalidità del titolo della esazione del tributo (Trib. Catania, 19 giugno 1953, Cont. 17763, Avv. Catania): ... alle maggiorazioni disposte a favore della Sepral nei generi immessi al consumo, siccome sostanzialmente imposta di consumo, costituendo esse oneri imposti a favore di un organo dello Stato per sopperire alle sue necessità finanziarie per la sua organizzazione e funzionamento, e a carico del consumo di determinati prodotti (Trib. Potenza, 12 agosto 1953, Cont. 191, 2, 3, 4, Avv. Potenza).

IMPOSTE (DIRETTE).

Il termine di sei mesi di cui all'art. 53 T. U. n. 4021 del 1877, termine che decorre dal primo e non dall'ultimo giorno di pubblicazione dei ruoli

è di decadenza ed è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio ed anche d'ufficio (Trib. Ancona, 27 maggio 1953, Cont. 1055-6, Avv. Ancona).

Il rimborso dell'imposte indebitamente percepite comprende quello delle soprainposte comunali e provinciali e delle addizionali E.C.A.; gli interessi competono solo dal passaggio in giudicato delle sentenze di condanna (Trib. Bologna, 18 maggio 1953, Cont. 7355, Avv. Bologna).

Sebbene straordinaria, tuttavia la rettifica di cui all'art. 4 L. n. 892 del 1947 non consente lo spostamento dell'anno di base per la commisurazione dei redditi: perciò il reddito per 1947 va commisurato a quello del 1945 e non a quello del 1946 (stessa sentenza).

Ove nelle tariffe di reddito agrario certe manipolazioni di prodotti agricoli non siano comprese, il relativo reddito va assoggettato all'imposta di ricchezza mobile (Trib. Bologna, 9 gennaio 1953, Cont. 7174, Avv. Bologna).

Un consorzio concessionario di opere di bonifica di 1^a categoria, ove intestatario catastale all'epoca del Prestito redimibile 5% e della correlativa imposta straordinaria immobiliare di cui ai R. D. n. 1743 e 1923 del 1936, soggiace a tali oneri se a detta epoca non sia intervenuto il decreto di ultimazione del Ministero per l'Agricoltura e Foreste (Trib. Bologna, 27 dicembre 1952, Cont. 7117-8, Avv. Bologna). In senso opposto (Corte App. Bologna, 30 maggio 1953, Cont. 5961-2, Avv. Bologna, Confr. « Rassegna », 1949, 269).

IMPOSTE (INDIRETTE).

La tassa di registro richiesta dopo la registrazione con tassa fissa è suppletiva (Trib. Palermo, 16 gennaio 1953 « Foro Sic. », 1953, 126).

Articolo dell'Avv. DARIO VOLPI: *Validità o meno delle scritture private non registrate in relazione alla legge 26 gennaio 1952, n. 29* (« Corti Ven. Brescia » 1953-56).

Sono indipendenti e separatamente tassabili con imposta di registro, come cessione e come finanziamento, gli atti di cessione di premi e proventi di films a garanzia di finanziamenti (Corte App. Roma, 31 marzo 1953, Cont. 3976/51, Avv. Generale).

La solidarietà passiva dei contribuenti sussiste anche se trattasi di atti soggetti a registrazione in caso d'uso (Trib. Roma, 14 marzo 1952. « Temi Rom. », 1953, 174).

Non può contestarsi dal fisco, perchè non terzo in senso tecnico, la data di una scrittura privata agli effetti dell'applicazione d'un diverso tasso di imposta di registro (Corte Cass., 8 maggio 1953, « Mon. Trib. », 1953, 259. « Giur. Imp. Dir. », 1953, 265. « Foro It. », 1953, I, 119).

Non compete all'appaltatore il rimborso della tassa di registro corrisposta in caso di rescissione dell'appalto, da parte dell'amministrazione, per motivi tecnici e per esplicita clausola contrattuale (Trib. Bologna, 21 gennaio 1953, Cont. 6968, Avv. Bologna).

Gli agenti generali, se abilitati a concludere i contratti da essi promossi debbono considerarsi mandatari retribuiti ai sensi della lett. B del-

l'elenco di cui alla legge n. 1033 del 1927 (Corte Cass., 6 luglio 1953. Cont. 65136. Avv. Generale).

E' vendita e non appalto agli effetti dell'imposta di registro il contratto con cui la ditta si obbliga di consegnare cose di sua ordinaria produzione, ancorchè prodotte o procurate dopo la conclusione del contratto (Trib. Roma, 14 marzo 1953. « Temi Rom. », 1953, 174).

Va registrata con tassa fissa la sentenza che accerta l'avvenuto esercizio del retratto successorio (Comm. Prov. Imp. L'Aquila, 26 novembre 1952. « Foro It. », 1953, III, 237).

Le obbligazioni di remunerazione od indennità relative al rapporto di privato impiego concernente prestazione di opera professionale sono soggette alla tassa di registro di cui all'art. 33, all. A, legge di registro, non alla tassa fissa di cui alla lett. C stesso articolo (Corte Cass., 11 luglio 1953, Cont. 4464/51. Avv. Generale).

Le scritture private di vendita di prodotti dell'industria agraria possono fruire dell'imposta di registro ridotta ai sensi dell'art. 44 all. D, legge di registro, solo se redatte in origine su carta bollata (Corte App. Milano, 19 giugno 1953, « Mon. Trib. », 1953, 302).

L'acquirente di un podere sinistrato non è tenuto per godere delle agevolazioni di cui ai DD.LL.LL. n. 322 del 1945 e 221 del 1946 a mantenere immutata la precedente destinazione agricola del podere (Corte App. Bologna, 2 aprile 1953, Cont. 5676-5999. Avv. Bologna).

L'acquirente di una parte stralciata di un podere sinistrato può conseguire le agevolazioni fiscali di cui ai DD.LL.LL. n. 322 del 1945 e n. 221 del 1946 solo se l'intero fondo era danneggiato dalla guerra per un terzo almeno del suo valore; non nel caso contrario, ancorchè la parte acquistata fosse danneggiata per oltre un terzo della sua relativa consistenza (stessa sentenza).

Le forniture di materiale e le altre opere necessarie al completamento di fabbricati o impianti danneggiati dalla guerra (come banchi e confessionali di chiesa) non fruiscono delle agevolazioni tributarie di cui ai DD.LL.LL. n. 322 del 1945 e n. 221 del 1946, che si applicano solo agli appalti per la ricostruzione o riparazione dei fabbricati nel loro complesso (Trib. Trento, 30 giugno 1953, Cont. 707. Avv. Trento).

Gli atti di trasferimento di autoveicoli di cui al D. L. n. 399 del 1947 art. 3 sono sottoposti alla tassa fissa di cui all'all. A, detto D. L. solo se destinati alla produzione al Pubblico Registro Automobilistico; in caso contrario soggiacciono alla tassa comune dei trasferimenti mobiliari (Trib. Firenze, 7 aprile 1953, « Giur. Tosc. », 1953, 408).

La pubblica Amministrazione soccombente non è tenuta alle spese giudiziali ove il contribuente abbia proposto opposizione a tassa di registro, con un termine di comparizione superiore ai giorni novanta, senza tuttavia proporre reclamo amministrativo (Trib. Roma, 14 marzo 1953. « Temi Rom. », 1953, 174).

Sono soggetti a tassa di successione i beni oggetto di una donazione non ancora accettata dal

donatario al momento della morte del donante (Comm. Centr. Imp., 6 giugno 1952. « Foro It. », 1953, III, 234 con nota G. S.).

L'addizionale E. C. A. di cui al R. D. n. 2145 del 1937 non si applica all'imposta reale sul valore globale ereditario netto, istituita successivamente, ed autonoma rispetto all'imposta normale sulle successioni (Trib. Bologna, 19 giugno 1953, Cont. 7433 Avv. Bologna).

Per l'imposta generale sull'entrata, sono vendite al minuto, le vendite da un grossista allo Stato per esigenze delle forze armate, anche se stipulate per iscritto (Trib. Roma, 2 luglio 1953, Cont. 1795/52. Avv. Generale).

Nell'opposizione ad ingiunzione doganale, per aversi decadenza per decorso di termine occorre che la procedura esecutiva sia ininterrottamente proseguita; ove venga ripresa con nuova ingiunzione per perenzione della procedura esecutiva stessa, decorre un nuovo termine (Trib. Trento, 30 maggio 1953, Cont. 558. Avv. Trento).

Non è debitore dei diritti di confine chi nei documenti ferroviari e doganali apparisca destinatario di una merce importata, ove risulti che l'importazione era stata disposta dal tedesco occupante nel proprio interesse, e ciò perchè i privati destinatari fungevano solo d'atemporanei depositari della merce. (Stessa sentenza).

CONTRIBUTI SPECIALI.

Non ha natura contrattuale bensì di tassa il canone degli utenti della R.A.I. ai quali non compete un diritto soggettivo nello svolgimento delle radioaudizioni (Corte App. Genova, 16 maggio 1953, « Foro Padano », 1953, I, 920 con nota prof. Renato Alessi).

PROCEDIMENTO COATTIVO.

E' sufficiente per la validità di una ingiunzione fiscale la esatta menzione dell'articolo di campione (Corte App. Roma, 31 marzo 1953, Cont. 3976/51, Avv. Generale).

La nullità formale dell'ingiunzione di che alla legge n. 639 del 1910 deve essere dedotta nell'atto di opposizione: non può, quindi, essere fatta valere successivamente, nè essere rilevata di ufficio (Corte App. L'Aquila, 2 ottobre 1952, « Riv. Giur. Abr. », 1953, 136).

ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI RAPPORTI DI DIRITTO COMUNE

DIRITTO CIVILE.

Personae. — Lo scioglimento di un ente di fatto si ha quando sia dissolto il rapporto associativo, cessata ogni attività e diviso il fondo comune (Trib. Bologna, 24 marzo 1953. Cont. 7772. Avv. Bologna). I C.R.A.L. sono enti di fatto; solo l'E.N.A.L. ha personalità giuridica. (Stessa sentenza).

Obbligazioni. — Il conduttore è obbligato al risarcimento dei danni per mancato rilascio dell'immobile da parte dei sublocatari anche se que-

sti erano stati immessi a titolo gratuito; e dovrà corrispondere i canoni mensili sebbene i locali non siano più da lui personalmente goduti (Trib. Bologna, 26 giugno 1953. Cont. 6355. Avv. Bologna).

Intervenuto il giudicato penale assolutorio per insufficienza di prove sulla colpa, non possono più rimettersi in discussione in sede liberatoria civile, fatti già accertati dal giudice penale (Tribunale Bologna, 30 marzo 1953. Cont. 6415/7218. Avv. Bologna).

E' responsabile il conducente fermatosi di notte su una strada con luci posteriori accese, e di poi spentesi, se non venga provato il caso fortuito; nè è rilevante, date le zone d'ombra, che la sosta avvenga sotto una lampada stradale, nè vi è concorso di colpa del conducente dell'automezzo sopraggiunto che abbia cozzato contro il precedente perchè privo delle luci posteriori, in quanto abbagliato da altro automezzo incrociante (Stessa sentenza).

Il giudice può procedere di ufficio ad una valutazione equitativa dei danni anche quando il danneggiato sia decaduto dalla prova dell'entità del proprio danno (Corte App. Bologna, 10 aprile 1953. Cont. 5987. Avv. Bologna).

Il lucro cessante per mancati guadagni è debito di valore, il rimborso delle spese sopportate dal danneggiato all'epoca del sinistro è debito di valuta. (Stessa sentenza).

Lavoro e imprese. — Anche l'affiliato è titolare del diritto alla indennità per cessazione di lavoro per morte del lavoratore (Trib. Venezia, 20 maggio 1953. Mass. Giur. Lav., 1953, 172).

Può essere omologata perchè legittima se approvata alla unanimità la deliberazione di proroga di una società anche dopo la scadenza del suo termine di durata (Corte App. Roma, 14 aprile 1953. Riv. Notar., 1953, 341, 342, il Tribunale aveva deciso in senso contrario).

L'inattività anche lunga di un ente sociale non è prova sufficiente della sua estinzione, che è data solo dalla chiusura della liquidazione (Trib. Bologna, 24 dicembre 1952. Cont. 6606. Avv. Bologna).

Tutela dei diritti. — L'archiviazione penale degli atti non è di ostacolo all'applicabilità del termine prescrizione penale alle azioni di risarcimento danni, bastando a ciò l'astratta configurabilità di un reato (Trib. Bologna, 18 ottobre 1952. Cont. 6092. Avv. Bologna).

La sospensione della prescrizione disposta dalle leggi di guerra si applica anche alla usucapione (Trib. Bologna, 24 dicembre 1952. Cont. 6606. Avv. Bologna).

PROCEDURA CIVILE.

La competenza del foro dello Stato sussiste nella proroga dei contratti agrari nei quali uno dei contraenti sia lo Stato (Trib. Ravenna, Sez. Speciale, 10 settembre 1952. Cont. 7622. Avv. Bologna).

Le mense delle Ferrovie dello Stato non sono enti di fatto, ma, anche se condotte a gestione

autonoma, organi dell'Amministrazione; le notifiche delle citazioni quindi vanno fatte presso la competente Avvocatura (Trib. Bologna, 9 marzo 1953. Cont. 6271. Avv. Bologna).

La citazione della « Sepral » va fatta presso la Avvocatura dello Stato (Trib. Bolzano, 25 giugno 1953. Cont. 485. Avv. Trento).

L'errata notifica di una citazione a un corpo di Vigili del Fuoco è sanata dalla costituzione in causa dell'ente convenuto (Trib. Trento, 27 giugno 1953. Cont. 78. Avv. Trento).

Non il Ricevitore doganale, ma l'Ispettore Capo nelle sedi di circoscrizione doganale, in cui è capo della Dogana, è abilitato alla rappresentanza nei giudizi dell'Amministrazione: la *vocatio in ius* in persona del primo è insindacabilmente nulla (Trib. Trento, 11 luglio 1953. Cont. 560. Avvocatura Trento).

La citazione del Ministero dei Trasporti anziché delle Ferrovie dello Stato è sanabile con la comparizione dell'Avvocatura dello Stato, costituendo essa solo irregolare designazione dell'Amministrazione (Trib. Bologna, 18 aprile 1952. Cont. 6092. Avv. Bologna).

L'organizzazione del P. C. I. in cellule, sezioni, federazioni e l'attribuzione della rappresentanza del partito al segretario della Federazione e non anche a quello della sezione, riguardano solo la struttura politica del partito, non l'aspetto patrimoniale, nel qual campo la Sezione è portatrice di interessi propri distinti da quelli del partito, sussistendo una autonomia patrimoniale, ancorchè imperfetta caratterizzata da un fondo comune direttamente amministrato: bene pertanto è convenuto in giudizio il segretario di una sezione P.C.I. identificandosi esso col presidente o direttore di un'associazione non riconosciuta (Pret. Genova, 11 luglio 1953. Cont. 19725. Avv. Genova; Corte App. Genova, 13 giugno 1953. Cont. 18082. Avvocatura Genova).

Il terzo che rivendichi l'immobile nei confronti del locatore è estraneo alla lite fra locatore e locatario per la esclusione della proroga (Trib. Forlì, 19 dicembre 1952. Cont. 7353. Avv. Bologna).

L'art. 327 C. p. c. non è applicabile alle decisioni del Consiglio di Stato, occorrendo la notifica di esse per far decorrere il termine per ricorrere in Cassazione (Corte Cass., S. U., 21 giugno 1952. « Giur. It. », 1953, 1, I, 730 con nota dott. Ettore Morone).

Non può disporsi, in base all'art. 700 C. p. c. la sospensione dei lavori iniziati su terreni occupati di urgenza (Pret. San Valentino d'Abruzzo, 2 maggio 1953. « Foro It. », 1953, I, 1201).

DIRITTO PENALE.

La prescrizione nelle contravvenzioni previste dalle leggi finanziarie è di tre anni; gli atti interruttivi, secondo le norme comuni, la prorogano della metà e quindi a quattro anni e mezzo (Corte Cass. Pen., 2 luglio 1952. « Mass. Pen. », 1953, 279).

Il reato di corruzione, ove si tratti di incaricato di pubblico servizio, è condizionato all'ac-

certamento di un fatto contrario ai doveri funzionali, il quale ben può consistere, se la prestazione è regolata da un rapporto di lavoro privatistico, nella violazione dell'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 C. c. identificato nella divulgazione di notizie sull'organizzazione e metodi di produzione dell'impresa, purchè sia dimostrato il pregiudizio recato alla stessa (Corte Cass. Pen., 12 febbraio 1953. « Giust. Pen. », 1953, II, 899).

Risponde di incendio colposo oltre che di contravvenzione all'art. 32 Regolamento Polizia forestale, chi, avendo acceso dei fuochi per procedere alla pulizia di una scarpata ferroviaria, non riesca poi ad evitare il propagarsi a un vicino bosco delle fiamme alimentate da improvviso vento (Trib. Bolzano, 8 maggio 1953. Cont. 611. Avvocatura Trento).

E' delitto e non contravvenzione il reato di omesso versamento dei contributi INA-Casa (Pretura Torino, 19 giugno 1953. « Giur. It. », 1953, II, 296).

Fra le varie ipotesi di contrabbando previste nella legge doganale vi è solo concorso di norme, quindi il giudice pur potendo contestare diverse condotte delittuose, corrispondenti alle varie ipotesi, può ritenere solo una di esse e applicare una sola delle pene (Corte Cass. Pen., S. U., 19 gennaio 1953. « Giust. Pen. », 1953, II, 865).

Anche persona diversa dal Capitano può rispondere, a titolo di concorso, della condotta delittuosa di che all'art. 99 lett. C, legge doganale (Stessa sentenza).

La zona contigua è equiparata al mare territoriale, e il contrabbando ivi commesso si intende commesso nel territorio. (Stessa sentenza).

Anche in caso di contrabbando tentato sussiste la conseguente frode al pagamento dell'imposta generale sull'entrata. (Stessa sentenza).

CONTENZIOSO NEI RAPPORTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE.

L'immunità delle rappresentanze diplomatiche non può estendersi agli atti di impiegati amministrativi nello svolgimento di una attività meramente privata; e non può risultare che secondo le consuetudini internazionali, non secondo quelle dei singoli Stati (Trib. Roma, 13 luglio 1953. « Temi Rom. », 1953, 164).

Conforme, per gli agenti diplomatici accreditati (Trib. Roma, 24 marzo 1953. « Temi Rom. », 1953, 170).

MATERIE DI INTERESSE SPECIALE E CONTINGENTE

P. N. F. - DEVOLUZIONE.

La donazione di un terreno per costruirvi la casa del fascio deve intendersi sotto condizione e non modale; quindi si risolve *ex tunc* per la mutata destinazione dell'immobile per gli avvenimenti del 1943, nè ha rilievo che la condizione si avveri per *factum principis* (Trib. Bologna, 30 giugno 1953. Cont. 6897. Avv. Bologna).

ATTIVITA' CONNESSA CON LO STATO DI GUERRA

DANNI DI GUERRA.

Il compenso di riparazione delle navi mercantili sinistrate costituisce diritto soggettivo azionabile davanti al Collegio arbitrale di che all'articolo 2 D.L.L. n. 686 del 1945 per i proprietari che, avendo dichiarato di volersi avvalere di tale D.L.L., abbiano provveduto al recupero; ma la revisione delle quote di concorso di spese dovute dalla pubblica Amministrazione costituisce solo un'aspettativa che potrà divenire diritto solo se l'Amministrazione, valendosi del potere discrezionale datole dalla legge, abbia effettivamente operato la revisione delle tabelle (Corte Cass., S. U., 8 luglio 1953. Cont. 143/50. Avv. Generale).

PRIGIONIERI.

Una volta accettato dall'Italia e dall'Inghilterra il compito di effettuare le rimesse in Italia di un prigioniero italiano, si attua il diritto soggettivo per il prigioniero e pel destinatario (Corte Cass., S. U., 13 giugno 1953. « Foro Padano », 1953, II, 58).

CONTRATTI DI GUERRA.

Permane la giurisdizione già investita di una controversia per contratto di guerra, ai sensi dell'art. 19 D.L. n. 674 del 1948, anche nel caso di un giudizio arbitrale nel quale si contesti la compromissibilità in arbitri (Corte Cass., 16 marzo 1953. « Foro It. », 1953, I, 1140).

E' improponibile, se proposta dopo il 31 dicembre 1949, termine fissato dalle leggi speciali, la domanda pel pagamento di debiti scaduti dello Stato, per servizi prestati prima della liberazione (Trib. Bologna, 7 marzo 1953. Cont. 7129. Avvocatura Bologna).

REGIME VINCOLISTICO DELLE LOCAZIONI.

Ove nel contratto di locazione si sia riguardato l'immobile in sè indipendentemente dalla sua destinazione a cinema, il contratto è soggetto a proroga non trattandosi di locazione di azienda (Trib. Bologna, 19 dicembre 1952. Cont. 7353. Avvocatura Bologna).

Determinante ai fini della proroga è la data di stipula del contratto non quello dell'inizio della precedente occupazione arbitraria, ancorchè la decorrenza del contratto sia fissata *ex tunc* (Pretura Modena, 30 dicembre 1952. Cont. 7536, 7, 8. Avv. Bologna; Trib. Bologna, 24 marzo 1953. Cont. 7772. Avv. Bologna; in senso contrario Corte App. Bologna, 8 luglio 1953. Cont. 6898. Avv. Bologna).

RICOSTRUZIONE.

Sia prima che durante il vigore del D.L. n. 261 del 1947, l'acquirente di un immobile danneggiato dalla guerra, o dall'area di quello distrutto non

ha titolo ai contributi di ricostruzione, ove non risulti dal contratto che nel prezzo si era tenuto conto di essi (Corte Cass., S. U., 18 maggio 1953. « Mon. Trib. », 1953, 290).

Il diritto a fruire del contributo statale di ricostruzione accede all'immobile e non può disporsi separatamente da esso (Corte Cass., 14 febbraio 1953. « Riv. Notar. », 1953, 305).

L'obbligo del datore di lavoro di versare i contributi INA-Casa spetta alla cognizione del giudice del luogo ove si è svolto il rapporto di lavoro (Corte Cass., 13 maggio 1953. « Mass. Giur. Lav. », 1953, 191).

PREDA BELLICA.

I beni requisiti dallo Stato occupato possono essere solo oggetto di requisizione dallo Stato occupante, non di preda bellica (Corte Cass., 5 maggio 1951. « Riv. Dir. Internaz. », 1953, 246).

Il regolamento sugli usi di guerra convenuto all'Aia, si applica solo come diritto internazionale consuetudinario; in base ad esso non può l'occupante fare commercio con i cittadini dello Stato occupato, dei beni appresi; pertanto, anche con riferimento all'art. 5 del D.L.L. n. 134 del 1946, non può il cittadino acquistare validamente dal tedesco un automezzo militare italiano, patrimonio indisponibile (Corte Cass., 15 giugno 1951, « Riv. Dir. Internaz. », 1953, 246). Conforme Corte App. Bologna, 23 aprile 1953. Cont. 6006. Avvocatura Bologna, con la seguente massima aggiunta: la cattura delle cose mobili dello Stato occupato è solo un fatto materiale, ma non è sul terreno internazionale un modo di acquisto della proprietà, che resta disciplinato dalle leggi dei singoli Stati; la legge di guerra italiana (art. 60) prevede solo la cattura attiva come modo di acquisto della proprietà, non la cattura passiva come modo di perdita della proprietà.

Si considerano del nemico le cose vendute, senza intervenuto pagamento, da ditte nazionali (Corte App. Roma, 9 dicembre 1952. Cont. 62489. Avv. Generale).

L'acquisto dell'A.R.A.R. è originario; non possono perciò proporsi contro di essa azioni di risoluzione contrattuale al fine di riacquistare la proprietà di una cosa venduta al nemico e perciò appresa dall'A.R.A.R. (Stessa sentenza).

LIBERAZIONE.

Il decreto di inefficacia giuridica di atti r.s.i. è legittimo anche se comunicato agli interessati dopo il termine di scadenza (Cons. Stato, 21 novembre 1952. « Foro It. », 1953, III, 217 con nota prof. M. S. Giannini. « Foro Amm. » 1953, I, 1, 118 con nota).

Si possono invalidare più atti della r.s.i., con contenuto analogo e riferentisi ad un comune precedente rapporto con l'unico motivo della presunta collaborazione col tedesco degli organi r.s.i. che li emanarono. (Stessa sentenza).

Il diritto al pagamento da parte dello Stato dei debiti contratti da formazioni partigiane è azionabile davanti al giudice ordinario (dopo l'esperimento della procedura amministrativa) solo se

sussistano i requisiti specifici voluti dalla legge, non sostituibili con equipollenti: in difetto, si verifica la specie delle occupazioni o requisizioni irregolari o abusive, indennizzabili come danno di guerra (Trib. Bologna, 16 aprile 1953. Cont. 6998. Avv. Bologna).

OCCUPAZIONI BELLICHE.

Italiane. — Le requisizioni italiane in territorio estero occupato soggiacciono alle norme internazionali; ma le eventuali violazioni alle stesse espongono lo Stato solo a responsabilità internazionale, non dando luogo a diritti soggettivi degli abitanti dello Stato occupato (Corte Cass., S. U., 30 aprile 1951. « Riv. Dir. Internaz. », 1953, 249).

Alleate. — La pretesa all'indennità sia per le requisizioni alleate che per i danni ai relativi immobili costituisce dopo la legge n. 10 del 1951 un diritto soggettivo di competenza del giudice ordinario dopo il procedimento amministrativo, salvo i capi delle sentenze passati in giudicato per difetto di impugnativa, prima dello *jus superveniens* (Corte Cass., S. U., 8 luglio 1953. Cont. 869/50. Avv. Generale).

Tedesche. — La requisizione in uso di un immobile da parte dell'autorità civile preposta dall'occupante tedesco è legittima in base ai principi della Convenzione dell'Aia (Trib. Trento, 27 giugno 1953. Cont. 78. Avv. Trento)... ma esulano dalla competenza del comitato giurisdizionale per le requisizioni vigenti solo per le requisizioni nazionali (Corte Cass., S. U., 11 marzo 1950. « Riv. Dir. Internaz. », 1953, 249).

Non può l'occupante costringere privati alla stipulazione di contratti fra di loro (Corte App. Milano, 20 luglio 1951. « Riv. Dir. Internaz. », 1953, 247).

I contratti avvenuti in territorio occupato durante l'occupazione non rientrano fra quelli nulli perchè fatti col nemico (Corte App. Roma, 9 dicembre 1952. Cont. 62489. Avv. Generale).

TRATTATI DI PACE.

Anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di pace le sentenze pronunciate a Trieste sono impugnabili per Cassazione (Corte Cass., S. U., 15 marzo 1951. « Riv. Dir. Internaz. », 1953, 246).

Il sequestro delle aziende nemiche a norma della legge di guerra ha efficacia di confisca (Corte App. Trento, 15 luglio 1953. Cont. 411. Avvocatura Trento).

Il Ministro del Tesoro a mezzo degli Intendenti di Finanza ha la rappresentanza in giudizio delle aziende nemiche sottoposte a sequestro per la legge di guerra; peraltro ottenuto sequestro conservativo nei confronti dell'Intendente, la citazione di convalida può essere diretta verso il Ministro. (Stessa sentenza).

Il Ministro del Tesoro non è legittimato al recupero dei beni ex tedeschi in Italia giusta l'articolo 77, n. 5 del Trattato di Pace, perchè il Memorandum d'intesa approvato col D.L. n. 177 del 1948 prevede per il ricupero e la liquidazione di

tali beni la creazione di un ente diverso e autonomo dal Ministero del Tesoro (Trib. Brescia, 25 giugno 1953. Cont. 3141. Avv. Brescia).

FINANZA STRAORDINARIA

UTILI DI GUERRA.

Non possono essere dichiarati falliti ancorchè debitori in proprio e in via solidale dell'imposta per utili di guerra insoluti, gli amministratori o liquidatori di una società (Corte App. Milano, 25 marzo 1953. « Dir. fall. e Soc. comm. », 1953, 385).

PROFITTI DI REGIME.

E' insindacabile in Cassazione la decisione della Commissione centrale delle Imposte che abbia indagato sui profitti di regime, con giudizio di mero fatto, quale fosse il patrimonio ante 3 gennaio 1925, e quali gli incrementi; quanta parte di essi eccedesse in normale e se essa facesse presumere la partecipazione al malcostume del tempo; e abbia determinato la misura degli incrementi avocabili; nè è denunciabile in Cassazione il travisamento o l'errore di fatto, spettando al contribuente la prova della lecita provenienza degli incrementi (Corte Cass., 1° giugno 1953. « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1238).

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — Se la retroattività alla data del 1° gennaio 1951, disposta dalla legge 19 giugno 1951, n. 489, per la corresponsione ai dipendenti statali delle nuove indennità di missione a carico del bilancio dello Stato, previste dalla legge medesima, si applichi anche alle indennità a carico dei privati (n. 146).

ANTICHITA' E BELLE ARTI. — I) Se nella previsione di cui all'art. 1 del D. L. L. 5 maggio 1945, n. 601, rientri il caso di chi abbia personalmente asportato opere di pittura da un Paese estero, soggetto all'occupazione tedesca, e le abbia introdotte in Italia (n. 24). - II) Se il compenso, di cui agli articoli 44, 46 e 49 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, debba essere attribuito soltanto allo scopritore di cose di interesse artistico, fortuitamente rinvenute in Italia e che diventino di proprietà dello Stato (n. 24).

APPALTI. — I) Se nella determinazione del compenso extracontrattuale per rincaro prezzi ai sensi del D. M. 3 settembre 1940, n. 857, l'Amministrazione delle FF. SS. debba attenersi al rigore delle disposizioni per la revisione contrattuale oppure possa procedere secondo criteri equitativi e discrezionali per l'integrazione del corrispettivo contrattuale (n. 174). - II) Se il contratto, mediante il quale taluno assuma il servizio di pulizia e di manutenzione di canali, ecc., relativi ad impianti idroelettrici, senza vincolo di dipendenza gerarchica, con possibilità di assumere personale alle proprie dipendenze e, infine, con assunzione di rischio, sia contratto di appalto o concreti lavoro autonomo (n. 175). - III) Se possa ritenersi valido il termine-condizione, stabilito d'intesa dall'Amministrazione e dall'appaltatore, per il quale l'appaltatore stesso rimarrebbe sollevato dall'impegno assunto di accettare l'importo revisionale concordato, ove il pagamento della somma non intervenga nel termine fissato (n. 176). - IV) Se, non avendo mai, comunque, riportato il suddetto accordo, relativo al termine di pagamento, la formale approvazione ministeriale, la determinazione dell'importo revisionale concordato debba ritenersi un provvedimento di liquidazione di revisione prezzi, avverso il quale l'appaltatore, in caso di pretesa esiguità, avrebbe dovuto proporre il ricorso previsto dall'art. 5 del D. L. 6 dicembre 1947, n. 1501 (n. 176).

AVVOCATI E PROCURATORI. — Se il decreto di ammissione al gratuito patrocinio spieghi effetto solo per le formalità successive alla sua emanazione o anche per quelle verificatesi anteriormente (n. 20).

COMUNI E PROVINCIE. — Se lo Stato, intervenendo nel campo della concessione o della revoca delle licenze di commercio rilasciate dai Comuni, sia portatore di un interesse proprio (n. 45).

DEMANIO. — I) Se la controbanchina di una strada faccia parte integrante della strada (n. 89). - II) Se gli alberi, incorporati in beni demaniali, facciano parte del demanio o del patrimonio dello Stato (n. 89).

ELETTRODOTTI. — I) Se gli elettrodotti costruiti dall'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato e destinati ad alimentare le linee esercitate con trazione elettrica siano compresi nel demanio ferroviario (n. 7). - II) Se facciano parte del demanio ferroviario le servitù, che, a seguito della costruzione degli elettrodotti, siano state imposte ai terreni sottostanti (n. 7). - III) Se per la protezione giuridica delle servitù di elettrodotto, create in favore delle Amministrazioni delle Ferrovie dello Stato possa farsi ricorso tanto ai mezzi dell'autotutela amministrativa, quanto alle ordinarie azioni possessorie e petitorie, da proporsi dinanzi all'Autorità giudiziaria (n. 7).

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — I) Se il decorso del termine biennale previsto dall'art. 73 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità per l'occupazione di urgenza, renda necessario il rinnovo dell'intera procedura, ai fini dell'esproprio (n. 83). - II) Se il diritto del possessore di buona fede al pagamento dell'indennità per le costruzioni eseguite sul fondo altrui si concreti in un diritto di credito (n. 84). - III) Se la procedura espropriativa sia applicabile nei confronti di chi, avendo costruito su fondo altrui, abbia diritto ad un'indennità per le eseguite costruzioni (n. 84). - IV) Se per l'esecuzione delle opere di competenza della Cassa del Mezzogiorno, ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 della legge 10 agosto 1950, n. 646, si possa richiedere, da parte della Cassa stessa o degli Enti menzionati nel successivo art. 8, l'emissione del decreto prefettizio di occupazione d'urgenza, a norma dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865,

n. 2359 e sul presupposto della sussistenza dei requisiti propri di questo istituto, indipendentemente dalla dichiarazione di pubblica utilità delle opere approvate. (n. 85). - V) Se per le opere comprese nel piano di cui agli art.li 1 e 2 della legge 10 agosto 1950, n. 646, la cui esecuzione è affidata alla Cassa del Mezzogiorno, sia richiesto in via ordinaria e normale, il preventivo e formale provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità da parte del Ministro competente (n. 85). - VI) Se per le opere comprese nel piano di cui agli articoli 1 e 2 della legge 10 agosto 1950, n. 646, la cui esecuzione è affidata alla Cassa del Mezzogiorno, possano ritenersi applicabili le norme delle leggi speciali che ammettono la c. d. « dichiarazione implicita » di p. u. (n. 85). - VII) In particolare, se possano ritenersi applicabili alle opere di competenza della Cassa del Mezzogiorno, le norme degli articoli 92 e 93 del R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale nonché la norma (art. 33) del T. U. 11 dicembre 1933, n. 1711, delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, in materia di dichiarazione implicita di pubblica utilità connessa all'emanazione del decreto di concessione (n. 85).

FERROVIE. — I) Se l'Amministrazione ferroviaria possa essere chiamata a rispondere civilmente delle conseguenze di infortuni che si verifichino sulle banchine dei porti in occasione dell'esecuzione, da parte del personale delle Compagnie portuali, a ciò autorizzato in forza del decreto del comandante del porto, delle manovre a spalla d'uomo, mediante le quali viene effettuato lo spostamento dei vagoni sulla banchina, al fine di facilitare le operazioni di carico e scarico (n. 170). - II) Se le penalità, previste dall'art. 50 delle Condizioni e tariffe delle Ferrovie dello Stato, possano applicarsi dopo il decorso dell'anno dallo svincolo, nelle ipotesi di merci per le quali, a seguito di dolose inesatte dichiarazioni, siano state applicate tariffe di favore che non competevano (n. 171). - III) Se nella determinazione del compenso extracontrattuale per rincaro prezzi a sensi del D. M. 3 settembre 1940, n. 857, l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato debba attenersi al rigore delle disposizioni per la revisione contrattuale oppure possa procedere secondo criteri equitativi e discrezionali per l'integrazione del corrispettivo contrattuale (n. 172). - IV) Se l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato sia tenuta alla custodia dei colli dei viaggiatori che non possono essere sistemati sulle reticelle o sotto i sedili delle elettromotrici e delle automotrici e che l'Amministrazione stessa obbliga a depositare negli appositi scompartimenti esistenti al centro ed alle estremità delle vetture indicate con conseguente responsabilità in caso di perdita o di avaria (n. 173). - V) Se l'indennizzo eventualmente dovuto al viaggiatore per le ipotesi di perdita od avaria di bagagli depositati negli appositi compartimenti di elettrotreni od automotrici debba essere sempre determinato con criteri stabiliti dall'art. 13, par. 7, e cioè entro i limiti previsti dall'art. 58, par. 1 e 2, delle CC. TT. (n. 173). - VI) Se gli elettrodotti costruiti dall'Amministrazione ferroviaria e destinati ad alimentare le linee esercitate con trazione elettrica siano compresi nel demanio ferroviario (n. 174). - VII) Se facciano parte del demanio ferroviario le servitù, che, a seguito delle costruzioni degli elettrodotti, siano state imposte ai terreni sottostanti (n. 174). - VIII) Se per la prote-

zione giuridica delle servitù di elettrodotti, create in favore dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, possa farsi ricorso tanto ai mezzi dell'autotutela amministrativa, quanto alle ordinarie azioni possessorie e petitorie, da proporsi dinanzi all'Autorità giudiziaria (n. 174). - IX) Se e su quali norme di diritto positivo trovi fondamento il principio dell'autotutela amministrativa in relazione ai beni demaniali (n. 174). - X) Se l'esercizio della polizia demaniale spetti sempre alla Amministrazione anche per quei beni per i quali lo esercizio stesso non sia stato regolato con apposite norme di legge (n. 174). - XI) Se con decreto del capo dell'Amministrazione possa ordinarsi la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a colui che, in violazione dei diritti demaniali di servitù, abbia costruito illegittimamente un fabbricato (n. 174).

GUERRA. — I) Se, per qualificare una cosa come oggetto di preda bellica, debba essersi svolto in relazione ad essa un regolare giudizio di preda (n. 120). - II) Se faccia parte della preda bellica anche quello che è comunemente chiamato bottino di guerra, di cui la legge internazionale (art. 53 Convenzione dell'Aja 1899) ammette l'impossessamento da parte della potenza occupante e nel quale sono compresi tutti i materiali di uso bellico (n. 120). - III) Se gli automezzi catturati in Francia dall'Esercito italiano nel corso di operazioni militari siano da considerarsi acquistati dallo Stato italiano a titolo di preda bellica (n. 120).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se sia dovuta la differenza fra i maggiori assegni di stipendio dovuti per l'incarico non ricoperto per effetto del provvedimento poi dichiarato illegittimo, e quelli effettivamente percepiti (n. 332). - II) Se i dipendenti della Amministrazione finanziaria, incaricati di notificazione di atti in base allo art. 40 del R. D. L. 7 agosto 1936, n. 1639, possano essere equiparati agli ufficiali giudiziari (n. 333). - III) Con quale decorrenza l'impiegato abbia diritto alla corresponsione delle indennità di carovita e di caropane, spettantigli in seguito al riconoscimento di un figlio naturale (n. 334). - IV) Se la legge 4 novembre 1950, n. 888, che ha regolato organicamente la materia dei compensi a favore dei componenti le commissioni, i comitati, i collegi, ecc. operanti nelle Amministrazioni dello Stato, abbia abrogato l'art. 63 del R. D. 8 maggio 1942, n. 843, il quale disponeva che il compenso ai componenti di commissioni, che fossero dipendenti statali, competeva solo quando la designazione non fosse in dipendenza dell'ufficio o della carica ricoperta (n. 335). - V) Se, ai sensi delle vigenti norme, il gettone di presenza spetti anche ai dipendenti statali, che siano stati designati nella Commissione o Comitato o collegio, in dipendenza dell'ufficio ricoperto (n. 335). - VI) Se la retroattività alla data del 1° gennaio 1951, disposta dalla legge 19 giugno 1951, n. 489, per la corresponsione ai dipendenti statali delle nuove indennità di missione a carico del bilancio dello Stato, prevista dalla legge medesima, si applichi anche alle indennità a carico dei privati (n. 336).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se possa registrarsi a debito una sentenza per effetto di un decreto di ammissione al gratuito patrocinio, intervenuto dopo oltre venti giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa (n. 87). - II) Se un contratto del quale si sia intrapresa

l'esecuzione, in pendenza dell'approvazione, sia soggetto al pagamento dell'imposta fissa o della imposta proporzionale di registro (n. 88). - III) Se un contratto, stipulato per corrispondenza, attraverso lettere commerciali, da registrarsi in caso d'uso, sia soggetto, nel caso che ne sia intrapresa l'esecuzione in pendenza dell'approvazione e sul presupposto che sia fatto uso delle lettere medesime, al pagamento della tassa fissa o della tassa proporzionale di registro (n. 88). - IV) Se la menzione del contratto nell'atto di fideiussione prestata da un terzo a garanzia degli obblighi contrattuali costituisca, agli effetti tributari, caso d'uso (n. 88). - V) Se le agevolazioni tributarie contemplate dai DD.LL. 322 del 1945 e 221 del 1946 debbano applicarsi ai soli lavori di ricostruzione o di riparazione di beni immobili o di cose mobili in essi incorporate e non anche a lavori concernenti le pertinenze (n. 89). - VI) Se il contratto, concernente la riparazione o ricostruzione di immobili, il quale riguardi anche la fornitura di cose mobili e utilità accessorie, destinate a divenire pertinenze ai sensi dell'art. 817 del Codice civile, sia ammesso alle agevolazioni tributarie di cui ai DD. LL. 322 e 221 succitati (n. 89). - VII) Se il contratto, con il quale una ditta si impegna a fornire un determinato quantitativo di semilavorati di rame, ricevendo in cambio un quantitativo maggiore di rame in rottami, variabile a secondo del tipo di semilavorato da fornire, escluso ogni ulteriore obbligo di *facere*, concreti, agli effetti dell'imposta di registro, una permuta od un apalto (n. 90).

IMPOSTA DI R. M. — Se sia sostenibile l'applicabilità dei principi di cui agli articoli 1411 e segg. Codice civile; in tema di stipulazioni a favore di terzi (nella specie, Finanza), ove, in un bilancio finale di liquidazione, anzichè esporsi soltanto le risultanze complessive della gestione, si faccia constare l'ammontare del debito della società per imposte e tasse e, al tempo stesso, l'impegno personale del liquidatore di soddisfarlo fino a concorrenza di una determinata somma (n. 5).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se sugli automezzi catturati in Francia dall'Esercito italiano nel corso di operazioni militari, introdotti poi nel territorio italiano e venduti a privati, debba pagarsi l'imposta doganale (n. 212). - II) Quale sia la natura del contributo 4% posto a carico degli imprenditori con l'art. 75 della legge 25 luglio 1952, n. 949 (n. 213). - III) Se lo Stato italiano possa essere vincolato dai provvedimenti di esonero da tributi, emessi dall'occupante germanico (n. 214). - IV) Se obbligato al pagamento del dazio sia il destinatario della merce al tempo del passaggio della linea doganale (n. 214). - V) Se la legge 22 dicembre 1951, n. 1575, recante « agevolazioni fiscali per le opere concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno », abbia carattere innovativo o interpretativo delle disposizioni in materia, contenute nella legge istitutiva della Cassa stessa (n. 215). - VI) Se i benefici tributari di cui alla legge 22 dicembre 1951, n. 1575, siano ad esclusivo favore della Cassa del Mezzogiorno o dei privati imprenditori (n. 215). - VII) Se i benefici tributari, di cui alla legge n. 1575 del 1951 siano destinati ad applicarsi soltanto per il futuro, cioè alle aggiudicazioni ed ai contratti stipulati successivamente alla entrata in vigore della legge stessa (n. 215). - VIII) Se il beneficio tributario, previsto dalla

citata legge 1575 del 1951, si applichi automaticamente a tutti i contratti o soltanto a quelli che portino la contestuale dichiarazione, prescritta dall'art. 1, 2° comma, della legge stessa (n. 215). - IX) Se, l'ambito dell'agevolazione tributaria (applicazione della quota fissa di abbonamento) possa estendersi ai contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 1575 del 1951 (n. 215). - X) Se la dichiarazione, prevista dall'art. 1, 2° comma, della legge 1575 del 1951, debba essere introdotta in tutti i contratti o soltanto allorchè risulti che, attraverso l'agevolazione, si raggiunge effettivamente il fine della legge, che si concreta in una riduzione del costo complessivo dell'opera (n. 215).

MINIERE. — I) Se possa farsi luogo all'annullamento dell'atto di concessione per lo sfruttamento di acque minerali nella zona di un aeroporto militare, essendo mancata l'intesa, da parte dei competenti organi, con l'Amministrazione militare, prevista per la concessione di miniere poste in zone interessanti la difesa (n. 7). - II) Se l'Amministrazione della Difesa possa impugnare in sede giurisdizionale il provvedimento di concessione di acque minerali in zona interessante la difesa, emanato dal Ministero dell'Industria e Commercio (n. 7). - III) Se, ai sensi delle vigenti norme, l'importazione di macchinari destinati alle ricerche petrolifere sia esente dal diritto di licenza (n. 8).

NAVI. — Se l'autorizzazione alla vendita all'estero della nave italiana data dal Ministero della Marina Mercantile sani il vizio originario del precedente contratto di vendita, sottoposto appunto alla condizione sospensiva dell'autorizzazione ministeriale agli effetti dell'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 1184 Codice navigazione (n. 55).

NOTIFICAZIONE. — Se i dipendenti dell'Amministrazione Finanziaria incaricati di notificazione di atti in base all'art. 40 del R. D. L. 7 agosto 1936; n. 1639, possano essere equiparati agli Ufficiali giudiziari (n. 5).

OPERE PUBBLICHE. — I) Se la legge 22 dicembre 1951, n. 1575, recante « agevolazioni fiscali per le opere concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno » abbia carattere innovativo o interpretativo delle disposizioni in materia, contenute nella legge istitutiva della Cassa stessa (n. 33). - II) Se il beneficio tributario, previsto dalla citata legge n. 1575 del 1951, si applichi automaticamente a tutti i contratti o soltanto a quelli che portino la contestuale dichiarazione, prescritta dall'articolo 1, 2° comma, della legge stessa (n. 33). - III) Se, l'ambito dell'agevolazione tributaria (applicazione della quota fissa di abbonamento) possa estendersi ai contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 1575 del 1951 (n. 33). - IV) Se la dichiarazione, prevista dall'art. 1, 2° comma, della legge 1575 del 1951, debba essere introdotta in tutti i contratti o soltanto allorchè risulti che, attraverso l'agevolazione, si raggiunge effettivamente il fine della legge, che si concreta in una riduzione del costo complessivo della opera (n. 33).

PENSIONI. — Se si possa legittimamente sospendere il pagamento della pensione vedovile a persona passata a seconde nozze con vincolo religioso (n. 57).

PIANI REGOLATORI. — Se possa chiedersi la riduzione in pristino delle costruzioni eseguite in violazione delle norme di un piano regolatore edilizio concernenti le altezze dei fabbricati (n. 1).

POLIZIA. — Se i circoli E.N.A.L. siano sottoposti all'obbligo di munirsi della licenza di polizia, prevista dall'art. 86 del T. U. delle leggi di P. S., per la vendita di bevande alcoliche ai propri soci (n. 1).

POSSESSO. — I) Se sia ammissibile l'azione possessoria ove il fatto del terzo sia diretto, piuttosto che sul bene, sui frutti del bene medesimo (n. 3). - II) Se l'azione possessoria sia proponibile anche contro l'autore morale dello spoglio o della turbativa, oltre che contro gli autori materiali (n. 3). - III) Se la raccolta di pochi frutti sul fondo altrui costituisca turbativa del possesso, ove sia compiuta con l'intenzione di affermare una propria pretesa in contrasto con il godimento tenuto dall'altra parte (n. 3). - IV) Da quando decorra il termine di un anno per la proposizione della azione possessoria, ove l'azione del terzo si concreti in più atti, che si succedano ad intervalli, ma siano determinati da un unico proposito ovvero anche in più atti distinti, che siano però in relazione gli uni con gli altri (n. 3).

POSTE E TELECOMUNICAZIONI. — I) Se l'apparecchio diretto a segnalare furti o incendi per mezzo di un allarme, trasmesso con radio ad uno o più posti di ascolto, stabilisca una telecomunicazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 166 e segg. del T. U. 27 febbraio 1936, n. 645 (n. 34). - II) Se per l'installazione dell'impianto di telecomunicazione siano necessarie due concessioni, una per l'apparecchio ricevente, l'altra per quello trasmittente, ovvero una sola (n. 34) - III) Se gli utenti di detto servizio abbiano diritto a che gli uffici di P. S. si provvedano di apparecchi riceventi, sia pure da installarsi dagli utenti a proprie spese (n. 34). - IV) Se, in caso di installazione di apparecchi riceventi negli uffici di P. S., si possa imporre agli utenti una tassa speciale, non prevista dalla legge (n. 34). - V) Se l'esercizio della sorveglianza e custodia da parte di privati e di enti, nell'interesse di terzi, a mezzo di apparecchi radio trasmittenti, debba essere assoggettata alla concessione e alla disciplina di cui all'art. 134 del T. U. delle leggi di P. S. (n. 34).

PRESCRIZIONE. — I) Se la prescrizione dell'azione concessa a tutela del credito, debba intendersi regolata nei confronti del cessionario dalle stesse norme vigenti nei confronti del cedente (n. 15). - II) Se, per effetto della cessione del credito di somme di denaro, già riconosciuto dalla Amministrazione ferroviaria, prima della scadenza dei termini prescrizionali, la prescrizione dell'azione debba intendersi interrotta ai sensi dell'art. 66 C. T. per il trasporto delle cose, con il conseguente inizio di un nuovo periodo di prescrizione dalla data del riconoscimento (n. 15).

PREZZI. — Se il contributo 4% posto a carico degli imprenditori con l'art. 75 della legge 25 luglio 1952, n. 949, possa essere considerato come elemento di costo ai fini della revisione dei prezzi contrattuali concernenti le opere appaltate prima dell'entrata in vigore della legge istitutiva (n. 14). - II) Se possa ritenersi valido il termine-condizione stabilito d'intesa dall'Am-

ministrazione e dall'appaltatore, per il quale l'appaltatore stesso rimarrebbe sollevato dall'impegno assunto di accettare l'importo revisionale concordato, ove il pagamento della somma non intervenga nel termine fissato (n. 15). - III) Se, non avendo mai, comunque, riportato il suddetto accordo, relativo al termine di pagamento, la formale approvazione ministeriale, la determinazione dell'importo revisionale concordato debba ritenersi un provvedimento di liquidazione di revisione prezzi, avverso il quale l'appaltatore, in caso di pretesa esiguità, avrebbe dovuto proporre il ricorso previsto dall'art. 5 del D. L. 6 dicembre 1947, n. 1501 (n. 15).

PROPRIETA'. — Se il debito del proprietario del suolo nel caso previsto dall'art. 936 Codice civile, costituisca un debito di valore o di valuta (n. 8).

RADIO E RADIOFONIA. — I) Se l'apparecchio diretto a segnalare furti o incendi per mezzo di un allarme, trasmesso con radio ad uno o più posti di ascolto, stabilisce una tale comunicazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 166 e segg. del T. U. n. 645 del 27 febbraio 1936 (n. 3). - II) Se per l'installazione dell'impianto di telecomunicazione siano necessarie due concessioni, una per l'apparecchio ricevente, l'altra per quello trasmittente, ovvero una sola (n. 3). - III) Se gli utenti di detto servizio abbiano diritto a che gli uffici di P. S. si provvedano di apparecchi riceventi sia pure da installarsi dagli utenti a proprie spese (n. 3). - IV) Se, in caso di installazione di apparecchi riceventi negli uffici di P. S., si possa imporre agli utenti una tassa speciale, non prevista dalla legge (n. 3). - V) Se l'esercizio della sorveglianza e custodia da parte di privati e di enti, nell'interesse di terzi, a mezzo di apparecchi radio trasmittenti, debba essere assoggettata alla concessione ed alla disciplina di cui all'art. 134 del T. U. della legge di P. S. (n. 3).

RAPPORTI DI LAVORO. — Se il contratto, mediante il quale taluno assume il servizio di pulizia e di manutenzione di canali, ecc., relativi ad impianti idroelettrici, senza vincolo di dipendenza gerarchica con possibilità di assumere personale alle proprie dipendenze e, infine, con assunzione di rischio, sia contratto di appalto o concreti lavoro autonomo (n. 24).

REGIONI. — I) Se il D. L. 15 ottobre 1951, n. 32, del Presidente della Regione Siciliana, che estende alla Regione le disposizioni della legge statale 19 maggio 1950, n. 319, concernente il collocamento a riposo dei dipendenti degli Enti locali, dia adito ad impugnativa per motivi di illegittimità costituzionale, in relazione alla norma dell'art. 2, che ha stabilito l'estensione nel tempo dei termini previsti dall'art. 4 della succitata legge statale n. 319 del 1950 (n. 40). - II) Se, per effetto del D. L. 15 ottobre 1951 del Presidente della Regione Siciliana, i benefici stabiliti a favore dei dipendenti degli Enti locali dalla legge statale n. 319 del 1950, si applichino anche ai segretari comunali della Regione stessa (n. 40). - III) Se la legge 24 aprile 1935, n. 740, concernente il Parco Nazionale dello Stelvio, possa considerarsi tuttora vigente, attesa la disposizione dell'articolo 4 n. 10 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (n. 41). - IV) Se l'Ente Nazionale Parco dello Stelvio sia tuttora esistente, atteso il disposto della norma succitata (n. 41).

RESPONSABILITA' CIVILE. — I) Se, in caso di trasporto di persone su di un automezzo della Pubblica Amministrazione, senza la prescritta autorizzazione, la Pubblica Amministrazione medesima possa essere ritenuta responsabile per eventuali danni subiti dalle persone stesse (n. 136). - II) Quale natura abbia la responsabilità derivante da trasporto effettuato a titolo di cortesia (n. 136). - III) Se l'Amministrazione, proprietaria del veicolo, possa proporre azione di regresso avverso il conducente del veicolo medesimo, nel caso in cui tra l'Amministrazione ed il danneggiato dalla circolazione sia intervenuta transazione sui danni, non accettata dal conducente stesso (n. 137). - IV) A quale prescrizione sia soggetta l'azione di regresso che l'Amministrazione esperisce verso i conducenti di autoveicoli, in rivalsa dei danni pagati al terzo danneggiato (n. 137). - V) Se il danno, subito da un'autovettura privata in sosta, da parte di una *jeep* della Polizia, in servizio di ordine pubblico, nel corso di una manifestazione politica, sia risarcibile, atteso il disposto dell'art. 7 del T. U. sulle leggi di P. S., approvato con R. D. n. 773 del 18 giugno 1931 (138).

SENTENZA. — Se possa registrarsi a debito una sentenza per effetto di un decreto di ammissione al gratuito patrocinio intervenuto dopo oltre venti giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa (n. 7).

SERVITU'. — I) Se facciano parte del demanio ferroviario le servitù, che, a seguito della costruzione degli elettrodotti, siano state imposte ai terreni sottostanti (n. 12). - II) Se per la protezione giuridica delle servitù di elettrodotto, create in favore dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, possa farsi ricorso tanto ai mezzi dell'autotutela amministrativa quanto alle ordinarie azioni possessorie e petitorie da proporsi dinanzi all'autorità giudiziaria (n. 12). - III) Se con decreto del Capo dell'Amministrazione possa ordinarsi la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a colui che, in violazione dei diritti demaniali di servitù, abbia costruito illegittimamente un fabbricato (n. 12).

SOCIETA'. — I) Quale sia la funzione del bilancio delle società commerciali dopo che sia intervenuta l'approvazione (n. 48). - II) Se le dichiarazioni di scienza, contenute nel bilancio delle società commerciali, siano, dopo intervenuta l'approvazione, di per se idonee a costituire diritti a favore dei terzi (n. 48). - III) Se sia sostenibile l'applicabilità dei principi di cui agli articoli 1411 e segg. Codice civile, in tema di stipulazioni a favore di terzi, (nella specie, Finanza), ove, in un bilancio finale di liquidazione, anzichè esporsi soltanto le risultanze complessive della gestione, si faccia constare l'ammontare del debito della società per imposte e tasse e, al tempo stesso, l'impegno personale del liquidatore di soddisfarlo fino a concorrenza, di una determinata somma (n. 48).

TRASPORTI. — I) Se possa farsi distinzione fra la cessione dei diritti derivanti dal contratto di trasporto e la cessione dei crediti derivanti dallo stesso contratto (n. 24). - II) Se, per effetto della cessione del credito di somma di denaro, già riconosciuto dalla Amministrazione ferroviaria prima della scadenza dei termini prescrizionali, la prescrizione dell'azione debba intendersi interrotta ai sensi dell'art. 66 C. T. per il trasporto delle cose, con conseguente inizio di un nuovo periodo di prescrizione dalla data del riconoscimento (n. 24).

TRATTATO DI PACE. — I) Se le sentenze pronunziate dai Tribunali alleati nel Territorio Libero di Trieste diano luogo all'applicazione di pene accessorie, previste dall'ordinamento giuridico italiano (n. 50). - II) Se sia proponibile, da parte di un cittadino di una Potenza alleata un'azione individuale contro lo Stato italiano per il risarcimento dei danni di guerra, attesa la norma dell'art. 80 del Trattato di Pace (n. 51). - III) Se i crediti degli Istituti delle Assicurazioni Sociali verso la Germania, sorti in virtù di obbligazioni anteriori al 1° settembre 1939, possano rientrare fra quelli previsti dal comma 4 dell'art. 77 del Trattato di Pace come recuperabili nei confronti della Germania stessa (n. 52).