

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Continuazione)

**SOMMARIO - Parte II:** la competenza a conoscere delle controversie relative alla materia contrattuale. — Principio generale del *petitum* è della *causa petendi*. — Casi dubbi per intensa interferenza di atti amministrativi con atti contrattuali. — Pretesi criteri supplementari i limiti interni della competenza del giudice ordinario; la fase contrattuale, in cui incida l'atto amministrativo; fallacia dei citati criteri. — Annullamento dell'atto amministrativo dopo la formazione ed approvazione del contratto. L'art. 6 del T.U. leggi comunale e provinciale e sua interpretazione giurisprudenziale e dottrinale. — Criteri per la risoluzione della questione, tuttora controversa. — Esclusione di ogni criterio supplementare ed equitativo. — Inconvenienti del sistema. — Necessità che alla soluzione si pervenga con criteri esclusivamente giuridici ed in applicazione del principio generale, discriminatore della giurisdizione.

Identità concettuale fra l'annullamento, disposto dal governo ex art. 6, ed annullamento dell'atto da parte della stessa autorità, che lo emise. Inapplicabilità a questa ipotesi dell'art. 6 T.U. com. e prov. — Natura dell'interesse del privato contraente, leso dall'atto di annullamento. — Diritto soggettivo. — L'affievolimento del diritto soggettivo. — Inapplicabilità di tale concetto al diritto soggettivo contrattuale, legittimamente contestato o illegittimamente leso dall'atto di annullamento. — Premesso dell'atto di annullamento e l'illegittimità dell'atto annullato e, conseguentemente, il non diritto del contraente.

Differenza fra il potere di annullamento dell'atto illegittimo ed il potere di rifiutare l'approvazione al contratto regolare.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Suprema Corte di Cassazione sulla questione.

**Parte III:** i limiti della competenza del giudice ordinario. — L'art. 4 della legge 20 marzo 1865, All. E e la sua applicabilità sia relativamente alla attività di diritto pubblico che di diritto privato. Il comportamento della Pubblica Amministrazione. Divieto di condanna ad esecuzioni specifiche — Divieto di sostituire, con la decisione, la sostanza propria dell'atto amministrativo. — Divieto di fissare il termine per l'adempimento. — L'invalidità dell'atto amministrativo non può essere rilevata *ex officio*.

### COMPETENZA

Il problema della competenza a conoscere delle controversie relative alla materia contrattuale è fra i più complessi e dibattuti, essendo discorde non solo la dottrina, ma la stessa giurisprudenza dei Supremi consessi giurisdizionali, Consiglio di Stato e Corte di Cassazione, tanto da far ritenere augurabile l'attribuzione della materia alla giurisdizione esclusiva del primo (21).

(21) Cfr. lo studio del DI CROMMO in questa « Rassegna », 1950, pag. 151 e segg.

Il principio generale, discriminatore della competenza, è pacifico e si desume dall'oggetto della domanda e cioè dal *petitum* e dalla *causa petendi* (22). In base ad esso e salvi i casi di giurisdizione esclusiva sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie nelle quali si faccia questione di interessi legittimi.

Restano di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria quelle, in cui si faccia questione di diritti soggettivi.

Nei casi normali e dove l'oggetto della domanda è evidente il principio è stato sempre correttamente applicato. Nello stesso modo è stato più volte deciso che non può un diritto soggettivo farsi valere come interesse, nè viceversa. Ma non può dirsi che sia del tutto cessato il tentativo di ottenere per l'una forma di interesse la tutela, che il legislatore accorda all'altra. Nè può dirsi che ogni tentativo del genere sia stato respinto dal giudice, ordinario o amministrativo, adito (23).

Ciò è dato particolarmente constatare nelle zone grigie, nelle questioni, cioè, in cui più intensa è l'interferenza di atti amministrativi con atti contrattuali. In tali ipotesi si è spesso chiesto appoggio a criteri supplementari, che, però, si dimostrano fallaci alla critica.

Uno di questi criteri, e senza dubbio il più fallace, è quello dei limiti interni della competenza del giudice ordinario e della maggiore intensità della giurisdizione amministrativa. Si è detto che quando vi sia da accertare o si lamenti un *eccesso di potere* la competenza spetta, e non può non spettare, alla giurisdizione amministrativa, essendo preclusa al giudice ordinario ogni indagine, tendente all'accertamento dell'esistenza di tale vizio (24).

In tal modo non è chi non veda come s'inverta il problema; l'accertamento della competenza, alla stregua del principio generale dell'oggetto sostanziale della domanda, è il *prius* rispetto al problema dei poteri e dei limiti del giudice, nella cui competenza rientri la questione.

(22) VITTA, in « Riv. Amm. », 1936, n. 297.

(23) Cass. Sez. Un., 30 aprile 1929, in « Giurispr. Ital. », I, 832, con nota contraria del Cammeo.

(24) Cfr. Consiglio di Stato, V, 24 marzo 1936, in « Foro Ital. », III, 283 con nota del FORTI; L. R. (Ragnisco), in « Riv. Dir. pubbl. », 1935, II, 423.

Questa va accertata preliminarmente ed a prescindere dall'ampiezza ed intensità dei poteri della giurisdizione, che per la questione in esame si riterrebbe più opportuna.

Altrimenti si giungerebbe all'assurdo di ritenere, in ogni ipotesi di manifestazione di volontà da parte della Pubblica Amministrazione, competente il giudice amministrativo sotto il profilo dell'eccesso di potere, in cui la Pubblica Amministrazione sia incorsa.

È principio pacifico che siano di competenza della autorità giudiziaria ordinaria tutte le questioni relative al contratto, alla sua validità, alla sua interpretazione ed all'osservanza degli obblighi, che da esso derivino (25).

Il Consiglio di Stato si è, così, ritenuto incompetente a conoscere della domanda di risoluzione di un contratto comunale (26), del ricorso avverso la pronuncia di decadenza dell'appaltatore per violazione degli obblighi assunti (27), della validità di un contratto formalmente stipulato (28), delle questioni relative alla interpretazione ed esecuzione del contratto (29).

Eppure anche in questi casi è ipotizzabile un eccesso di potere: la domanda di risoluzione, la pronuncia di decadenza, il recesso unilaterale, ove sia previsto dal contratto, rappresentano pur sempre la manifestazione di una volontà dell'Amministrazione.

Anche in tali casi la volontà, che per il privato è libera, per l'Amministrazione è discrezionale e deve corrispondere ad un pubblico interesse, essendo inconcepibile qualsiasi atto della Pubblica Amministrazione contrario all'interesse pubblico.

Ma in tali casi il privato contraente non può lamentare l'eventuale eccesso di potere. Egli è titolare di un diritto soggettivo perfetto, che può far valere solo davanti l'autorità giudiziaria ordinaria, a cui è inibita l'indagine sui motivi dell'azione amministrativa. Né per effetto di tale limitazione potrebbe ammettersi il ricorso alla giurisdizione amministrativa.

L'evidente absurdità di tali conseguenze è la riprova della fallacia dell'enunciato criterio sussidiario.

Altro criterio empirico si volle ravvisare nella fase, sulla quale incida l'atto amministrativo, della cui legittimità si discute, ritenendosi che tutto quanto attenga al procedimento di formazione della volontà, compresi i relativi controlli, anche se repressivi, non possa dar luogo a diritti

subiettivi e rientri perciò nella competenza del giudice amministrativo (30).

Il criterio non sembra, però, esatto. In primo luogo occorre osservare che il punto centrale del problema sta appunto nel determinare se l'atto di controllo repressivo, annullamento, incida su diritti soggettivi o interessi legittimi del contraente privato.

Né ci sembra poter condividere il principio, secondo il quale, durante il periodo di formazione del contratto, il privato abbia un interesse legittimo. È pacifico che prima della formazione del contratto lo stesso non sia titolare di un diritto soggettivo (31), ma a noi sembra potersi affermare che in tale fase l'interesse del privato sia di fatto, sfornito di qualunque tutela, anche occasionale. La Pubblica Amministrazione è e deve restare libera di contrattare o meno e la sua volontà non può essere sindacata neppure dal giudice amministrativo, non essendovi alcuna legge che tuteli, sia pure occasionalmente, in via generale, l'interesse del privato al contratto (32).

Questo interesse viene occasionalmente tutelato solo quando la Pubblica Amministrazione abbia illegittimamente contrattato con altri. Solo in tal caso l'interesse privato coincide con l'interesse pubblico alla regolarità e legalità dell'Amministrazione ed assume la forma dell'interesse legittimo.

*Punctum pruriens* della questione è quello, in cui, dopo la formazione ed approvazione del contratto, sia intervenuto l'annullamento, da parte della stessa autorità che lo emanò o del Governo, di uno degli atti amministrativi, che precedettero o seguirono la stipulazione del contratto.

La questione è così complessa e dibattuta che il Governo pare volesse risolverla con l'art. 6 del T.U. legge comunale e provinciale (33). La storia di questa disposizione è troppo nota per essere ripetuta: l'art. 114 Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 ammetteva, contro il decreto reale di annullamento, il ricorso al Consiglio di Stato, *salvi i casi, in cui secondo le leggi vigenti fosse data l'azione giudiziaria*.

Nel progetto del nuovo T.U. l'art. 6 conteneva tre comma: il primo riconosceva la facoltà del governo di annullare in qualunque tempo gli atti

(25) ZANOBINI: Corso II, pag. 243.

(26) V Sezione, n. 130 del 7 dicembre 1945.

(27) V Sezione, n. 333 del 9 ottobre 1946, in «F. A.», 1947, I, 2, 29; id. n. 83, del 18 marzo 1947, in «F. A.», I, 2, 118.

(28) IV Sezione, n. 552 del 10 agosto 1948, in «F. A.», 1949, I, 2, 128.

(29) Consiglio di Stato, 29 novembre 1947, in «Riv. Dir. pubbl.», 1948, II, 55.

(30) FORTI, in nota alla decisione del Consiglio di Stato V, del 24 marzo 1936, in «Foro It.», III, 283; VITTA, vol. II, n. 143, pag. 716; Cass. n. 778, del 22 maggio 1948, in «F. A.», II, 1, 71; Sez. Un., 277, del 3 febbraio 1950, in «F. A.», II, 1, 47.

(31) Cass. Sez. Un., 31 gennaio 1948, n. 148, in «F. A.», II, 1, 33; L. R. (Ragnisco) in nota a decisione Corte di Cass. V, 8 giugno 1935, n. 603, «Riv. Dir. pubbl.», 1935, II, 423.

(32) Contra Consiglio di Stato, IV, n. 218, del 18 giugno 1949, in «F. A.», I, 1, 370, il quale afferma che il rifiuto dev'essere logicamente e giuridicamente ineccepibile.

(33) Relazione ministeriale in PAFINI, loc. cit., pag. 89. Cfr. anche «Relazione Avvocatura dello Stato», 1930-1941, vol. I, n. 4.

illegittimi, il secondo concedeva *sempre* contro il decreto di annullamento il ricorso al Consiglio di Stato; il terzo comma infine precisava che in relazione agli atti, di cui al precedente comma, l'azione non poteva essere promossa che quando il decreto di annullamento fosse stato a sua volta annullato dal Consiglio di Stato.

Con ciò si attribuiva alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato ogni controversia, nella quale si facesse questione di un decreto d'annullamento, a prescindere dall'esistenza di un diritto soggettivo perfetto, che dallo stesso fosse stato leso.

Il Consiglio di Stato espresse parere contrario perchè con la disposizione progettata si alteravano i criteri regolatori della competenza ed il Governo soppresse il terzo comma, lasciando però il *sempre* del secondo comma.

Col *sempre*, come si legge nella Relazione, s'intese togliere ogni incertezza circa la competenza del giudice amministrativo a conoscere della legittimità di un annullamento, anche se questo involga questioni relative a diritti civili.

Così non la pensava però il Consiglio di Stato (34), il quale dichiarò la propria incompetenza a conoscere di un ricorso contro il decreto reale che annullava un visto di esecutorietà apposto dal Prefetto ad un contratto comunale, decidendo che il contrario disposto dell'art. 6 T.U. del 1934 non poteva essere inteso in contrasto con l'art. 2 legge 20 marzo 1865, Alleg. E., n. 2248 e con l'art. 26 T.U. 26 giugno 1924, n. 1054.

Dei commentatori alla citata disposizione il Ragnisco (?) fu favorevole, sostenendo che, una volta concesso il visto di esecutorietà, la questione aveva ad oggetto la validità del contratto e, cioè, un diritto soggettivo perfetto. La stessa, pertanto, era di competenza del giudice ordinario.

Il Vitta (35), invece, ritenne che il *sempre* del secondo comma fosse una dimenticanza del legislatore e che, secondo i principi generali, il contraente poteva impugnare il decreto di annullamento per eccesso di potere (decorso del tempo) davanti il Consiglio di Stato oppure per illegittimità (violazione di legge) davanti il giudice ordinario. Con ciò si ricadeva nel concetto, secondo noi erroneo, di far dipendere la competenza non dall'oggetto sostanziale della domanda, ma dai poteri del giudice di fronte all'atto amministrativo e si consentiva di far valere il diritto come interesse (36).

(34) Consiglio di Stato, V, 8 giugno 1935, n. 603, in « Riv. Dir. pubbl. », 1935, II, 423 con nota conforme di L. R. ed in « Giurispr. Ital. » 1935, III, 285 con nota del CAMMEO, il quale concludeva per la facoltatività del ricorso.

(35) VITTA, in « Riv. Amm. », 1936, n. 297.

(36) Cfr. anche in senso notevolmente diverso VITTA, vol. II, pag. 716 e Corte d'Appello, Roma 24 aprile 1945, in « Giurispr. Ital. »; CAMMEO, in « Giurispr. Ital. » 1932, IV, n. 1 e MORTARA, ivi, I, 33.

(37) Consiglio di Stato, V, 24 marzo 1936, in « Foro It. », 1936, III, 283, con nota di U. FORTI.

(38) In senso contrario, fra gli altri, il PAPINI, loc. cit.; favorevole lo ZANOBINI, Corso II, 243.

Con successiva decisione, però, il Consiglio di Stato (37), mutava giurisprudenza e, confermando che non trattavasi di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva e che pertanto l'art. 6 non aveva derogato agli artt. 2 Legge 20 marzo 1865, Alleg. E e 26 T.U. 26 giugno 1934, n. 1054, affermava la propria giurisdizione sotto il profilo che l'annullamento di ufficio è condizionato a ragioni di pubblico interesse ed il controllo su questo punto non può manifestamente esercitarsi che dal Consiglio di Stato.

Affermò, altresì, che la legge delegatizia autorizzava anche a modificare le disposizioni della legge comunale e provinciale e che dalla stessa non era rilevabile altro limite che non fosse quello della materia contenuta in dette leggi ed anche in altre, che con le prime avessero attinenza per ragioni di materia.

La dottrina si dimostrò oscillante (38); la Corte di Cassazione fu, invece, contraria a tale indirizzo, confermando la precedente sua giurisprudenza (39).

La questione non è di facile soluzione, nè alla stessa può addivenirsi col deliberato proposito di evitare inconvenienti, pretesi o reali, o di fornire al privato maggiori e più idonee garanzie, quali la certezza del giudice competente in ogni caso, la possibilità di ottenere il sindacato sull'eccesso di potere, che la Giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato ha reso così intenso da modificare sostanzialmente il significato letterale del primo comma dell'art. 6 T.U. legge comunale e provinciale e da rendere eccezionale quel potere di annullamento, che la lettera della legge farebbe ritenere generale ed illimitato, ed infine, anche quando non lo si dica apertamente, la possibilità di ottenere la sospensione, motivata il più delle volte con il solo grave pericolo del ritardo, del provvedimento di annullamento.

Questi sono, però, gl'inconvenienti del sistema nei riguardi del privato e non può la questione risolversi alla stregua di essi. Tali inconvenienti sussistono in ogni caso soggetto alla competenza del giudice ordinario e non si comprende perchè dovrebbero essere tenuti in gran conto solo nella ipotesi che andiamo esaminando, e non in tutte.

Ben più gravi sono gli inconvenienti per la Pubblica Amministrazione ove si accetti la tesi della giurisdizione del Consiglio di Stato sul decreto di annullamento, anche quando la questione abbia ad oggetto un diritto soggettivo.

La tutela di questo è piena, individuale, illimitata, ma prescinde e deve prescindere dall'eccesso di potere, che è un vizio della causa. Se è vero che il contratto pone in essere un rapporto

(39) Cass. Sez. Un., 27 novembre 1928, n. 4222 in « F. A. », 1929, II, 25; id. 25 e 30 novembre 1931, in « Giurispr. Ital. » 1932, I, 33 con nota di MORTARA e scritto di CAMMEO (IV, col. 1); id., n. 148, del 31 gennaio 1948; in « F. A. », II, 1, 33; n. 770 del 22 maggio 1948, ivi II, 1, 71; n. 293 del 4 febbraio 1959, ivi 1950, II, 48; con note contrarie del SANDULLI in « Foro Ital. », 1949, I, 33 e 1950, 709.

giuridico bilaterale, nel quale le parti sono su di un piede di assoluta parità, e se l'esercizio dei diritti, che di questo rapporto giuridico sinallagmatico rappresentano l'essenza, è libero e pienamente tutelato per entrambe le parti, non è chi non veda quanto iniqua sarebbe la situazione per la Pubblica Amministrazione ove si accedesse alla ipotesi, che si contrasta. Contro la libertà del privato di far valere i suoi diritti, di chiedere l'annullamento del contratto per vizi del consenso o della capacità o per la mancanza di quei presupposti e di quelle forme d'integrazione di capacità, che tutelano il suo interesse, starebbe non la libertà, ma la discrezionalità controllabile e controllata della Pubblica Amministrazione di far valere gli analoghi suoi diritti, con l'immanente pericolo della sospensione giurisdizionale del provvedimento, che, date le particolari caratteristiche delle situazioni contrattuali, paralizzerebbe l'attività della Pubblica Amministrazione, rendendo, all'esito del giudizio, del tutto frustranea l'invalidazione del contratto. In definitiva mentre il privato, *qui suo iure utitur*, è sottratto ad ogni controllo sui motivi, che lo inducono a far valere il diritto stesso, la Pubblica Amministrazione dovrebbe essere soggetta a tale controllo in ordine alle ragioni, che la spingono a sottrarsi al vincolo di un contratto illegittimamente stipulato od approvato.

Tale iniquità, che sovverte il concetto tradizionale della parità di diritti e della parità di tutela giuridica nei rapporti contrattuali, merita particolare considerazione ed annulla, da sola, tutti gli inconvenienti, veri o pretesi, rilevati nei riguardi del privato contraente.

Il problema va quindi impostato e risolto con criteri di ermeneutica giuridica, a prescindere dalle ragioni, d'ordine pratico, che consiglierebbero una soluzione piuttosto che un'altra, ed alla stregua del diritto vigente, « *de jure condito* », cioè, e non « *de jure condendo* ».

Non sarà superfluo, infine, notare che l'identica situazione giuridica si verifica quando all'annullamento si pervenga non in seguito a decreto presidenziale, emesso a sensi dell'art. 6 legge comunale e provinciale, *ma con provvedimento della stessa autorità*, che a suo tempo emanò l'atto viziato e che può, per il potere di autotutela, pacificamente riconosciute dalla giurisprudenza e dalla dottrina (40), dichiarare essa stessa l'invalidità.

Non vi sarebbe alcuna ragione per dare soluzione diversa alle due ipotesi e d'altra parte è innegabile che, se un'eccezione ai principi è stata introdotta dall'art. 6, questa è limitata al decreto presidenziale di annullamento. Sull'altra ipotesi, di annullamento, cioè, dichiarato dalla stessa autorità, che emise l'atto invalido, non è invocabile l'art. 6 e dovrebbero pertanto applicarsi i principi generali.

Questi, a nostro parere, vanno applicati anche quando intervenga il decreto di annullamento e ciò, oltre tutto, perchè la vigente Costituzione, salvo il caso di giurisdizione esclusiva, che qui

non ricorre, vieta al giudice amministrativo di conoscere questioni, aventi ad oggetti diritti soggettivi.

Il perno della questione è, perciò, la natura dell'interesse del privato, leso dal decreto di annullamento. S'esso può considerarsi legittimo dovrà concludersi per la competenza del Consiglio di Stato; se, invece, dovrà definirsi diritto soggettivo la competenza spetterà al giudice ordinario (41).

Poichè non v'è dubbio che in seguito alla stipulazione ed approvazione del contratto il privato abbia acquistato un diritto soggettivo perfetto, la ricerca va fatta con riferimento al potere della Pubblica Amministrazione e l'indagine va condotta al fine di inquadrare l'interesse del privato fra i diritti perfetti o affievoliti.

Il diritto soggettivo degrada a interesse legittimo e si affievolisce (42) quando sia riconosciuto alla Pubblica Amministrazione il potere di imporre il sacrificio e quando, in concreto, tale potere sia esercitato.

Il diritto soggettivo si comporta come tale di fronte ai terzi e di fronte alla Pubblica Amministrazione finchè non si verifichi in concreto l'esigenza del sacrificio e non muta la sua natura, nè perde la sua tutela rispetto a qualunque disconoscimento, fondato su causa diversa da quel pubblico interesse, che ne rende condizionata l'esistenza (43). Perchè il diritto soggettivo contrattuale degradi a interesse legittimo è, pertanto, necessario che sussista un potere della Pubblica Amministrazione di sacrificarlo per determinate esigenze di pubblico interesse. In concreto il potere della Pubblica Amministrazione di annullare gli atti illegittimi dovrebbe potersi configurare come potestà di sacrificare, per un determinato pubblico interesse, il diritto, che al privato deriva dal contratto (44).

Ora non è chi non veda come l'annullamento dell'atto amministrativo, precedente o successivo alla stipulazione del contratto, risponda a tutt'altro concetto.

(41) Osservavano in proposito le Sez. Un., n. 148, del 31 gennaio 1948, in « F. A. », II, 1, 33, che « non occorre ai fini della giurisdizione, considerare se il rapporto bilaterale debba classificarsi come rapporto di diritto pubblico o come negozio privatistico, ma è necessario unicamente considerare la intensità della tutela, che distingue l'interesse legittimo dal diritto soggettivo e che caratterizza la giurisdizione ».

(42) AMORTH: *Studi in onore di Santi Romano*, II, pag. 193; ZANOBINI, Corso II, pag. 222, ove gli stessi vengono però definiti *diritti condizionati*.

(43) ZANOBINI, loco cit.

(44) Si noti a tal proposito quanto osservava la Suprema Corte, nella sentenza citata *sub-37* che cioè: « la valutazione necessaria per accertare la invalidità o meno di un atto non è atto discrezionale . . . la esistenza della violazione di legge, che avrebbe inficiato l'atto amministrativo deve essere stabilita dal giudice in piena parità di diritto fra Pubblica Amministrazione e privato ».

(40) ZANOBINI: Corso.

Con esso la *Pubblica Amministrazione non sacrifica il diritto del privato, ma lo disconosce.*

Premessa del sacrificio è l'esistenza di un diritto soggettivo perfetto, che si affievolisce per l'esercizio del potere discrezionale della Pubblica Amministrazione.

*Premessa dell'annullamento è invece la inesistenza di un diritto soggettivo perfetto, perchè i diritti non derivano da un contratto invalido o inefficace, fondato cioè su atti amministrativi illegittimi.*

Oggetto della controversia è, pertanto, l'esistenza o l'inesistenza del diritto soggettivo perfetto del privato e per converso l'inesistenza o l'esistenza del diritto soggettivo della Pubblica Amministrazione alla liberazione dal vincolo contrattuale.

L'atto di annullamento non può, per l'art. 2 legge 20 marzo 1865, Alleg. E, spostare la competenza (45), provenga dalla stessa autorità che emise l'atto invalido, o dal Governo.

Esso non sacrifica, ma disconosce ed elide il diritto contrattuale del privato, in quanto, caducando un atto amministrativo, che del contratto costituiva l'elemento essenziale o la condizione di efficacia, rende nullo ed inefficace il contratto stesso, da cui quel diritto sarebbe derivato. Il controllo sull'atto di annullamento che, se illegittimo, lede un diritto soggettivo perfetto o, se legittimo, elide un non diritto, alla cui persistenza non può riconoscersi alcun legittimo interesse, perchè la legge non può tutelare, neppure occasionalmente, la negazione del diritto, rientra nella competenza del giudice ordinario. La questione ha ad oggetto i diritti soggettivi derivanti dal contratto, che il privato assume lesi dall'atto di annullamento e la Pubblica Amministrazione ritiene inesistenti, perchè fondati su atti illegittimi e, perciò, non produttivi di effetti giuridici.

L'annullamento, nei casi *de quibus*, non è tanto esplicazione di potestà discrezionale, quanto esercizio di una facoltà, compresa nel diritto soggettivo perfetto della Pubblica Amministrazione di respingere da sé gli effetti di un contratto invalido. L'esercizio di questa facoltà è ovviamente discrezionale, così come libero è l'esercizio di ogni diritto soggettivo da parte del privato. Non altrimenti è discrezionale la facoltà della Pubblica Amministrazione di recedere dal contratto, di dichiarare la decadenza della controparte per inadempimento, di pretendere l'esecuzione o d'invalidarlo. Ma l'esercizio di tali facoltà discrezionali non è soggetto al sindacato del Consiglio di Stato perchè rappresenta l'esercizio di diritti soggettivi perfetti, rispetto ai quali sussistono

ste il *non-diritto* del privato e non già un diritto affievolito dello stesso.

La situazione non muta quando il Governo, per effetto dell'art. 6, annulli non un atto dell'Amministrazione diretta dello Stato, ma una deliberazione di Ente autarchico. In questo caso è ancor più evidente come l'atto di annullamento, posto in essere dallo Stato, incida, risolvendolo, su un rapporto contrattuale intercorrente fra il privato e l'Ente pubblico.

A diversa soluzione dovrebbe pervenirsi qualora fosse riconosciuto alla Pubblica Amministrazione in sede repressiva quella potestà discrezionale, che, come dianzi s'è detto, è concessa alla stessa in sede di normale controllo e che consiste nel rifiutare l'approvazione ai contratti riconosciuti regolari per un grave interesse pubblico, dello Stato o dell'Ente. Questa è potestà discrezionale tendente a sacrificare il diritto soggettivo, perfetto se pur condizionato, che deriva al privato dalla stipulazione del contratto. L'esercizio di tale potestà degrada il diritto del privato a interesse legittimo, lo affievolisce e rende ammissibile il ricorso al Consiglio di Stato. Ma questa potestà è riconosciuta alla Pubblica Amministrazione solo all'atto della approvazione del contratto, non dopo, e l'annullamento *de quo* può essere disposto solo per illegittimità dell'atto (46).

Dovendosi negare in via assoluta il potere della Pubblica Amministrazione di disporre unilateralmente del diritto contrattuale del privato, ne scaturisce la conseguenza che il decreto di annullamento, se illegittimo, lede il privato medesimo non in un proprio interesse legittimo o diritto affievolito, ma nel diritto soggettivo perfetto, che a lui deriva dal contratto (47).

La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione è prevalente in questi sensi (48).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è invece meno costante e non pare si possa condividere il principio, che la informa, secondo il quale sarebbe sottoposta alla giurisdizione amministrativa ogni attività discrezionale della Pubblica

(46) C. d. S., V, n. 125, del 28 marzo 1947, in «F. A.» I, 2, 135.

(47) C. d. S., V., n. 132, del 15 aprile 1947, in «F. A.», I, 2, 152.

(48) Sez. Un. 27 novembre 1928, n. 4222, in «F. A.», 1929, II, 25; Sez. Un., 25 e 30 novembre 1931, in «Giurispr. Ital.», 1932, I, 33 con note adesive di MORTARA e CAMMEO citati; Cass. 28 gennaio 1948, in «Giurispr. Ital.», I, 1, 391; Cass. 31 gennaio 1948, Rep. F. I., col. 260, 36-37; Sez. Un., 31 gennaio 1948, n. 148, in «F. A.», II, 1, 33; Sez. Un., 22 maggio 1948, n. 778, in «F. A.», II, 1, 71 e «Foro Italiano» 1949, I, 33 con nota di SANDULLI; Sez. Un., 3 febbraio 1950, n. 277 in «F. A.», II, 1, 47; Sez. Un. 4 febbraio 1950, n. 293, in «F. A.», II, 1, 48 e «Foro It.» col. 709, con nota contraria di SANDULLI; per la dottrina in senso favorevole MORTARA e CAMMEO, loc. cit.; PAPINI, loc. cit.; VITTA, in «Riv. Amm.», 1936, n. 297 e successivamente vol II, pag. 720; cfr. anche ZANOBINI, II, p. 243; contrario SANDULLI, loco cit.

(45) F. CAMMEO, in «Giurispr. Ital.», 1929, I, 852 e «Giurispr. Ital.», 1932, IV, I. Su questo e sul precedente concetto si confronti anche Cass. 22 maggio 1948, n. 778, in «F. A.», 1948, II, 1, 71, ove si precisa che «l'annullamento si risolve nel disconoscimento del debito» e Sez. Un. 3 febbraio 1950 n. 277, in «F. A.», II, 1, 47 nonché Sez. Un. 4 febbraio 1950, n. 293, ivi II, 1, 48, ove si conferma che «l'illegittimità del visto, dipendendo dalla nullità della convenzione, lede un diritto soggettivo».

Amministrazione (49), che comunque incida su diritti soggettivi. La giurisdizione si determina col criterio dell'intensità di tutela dell'interesse del privato e non con la natura dell'attività della Pubblica Amministrazione talchè ogni volta questa sia discrezionale sussista la giurisdizione del Consiglio di Stato, restando attribuita al giudice ordinario la giurisdizione sugli atti amministrativi vincolati. La natura dell'attività amministrativa è irrilevante ai fini della giurisdizione, potendo sussistere l'interesse legittimo di fronte ad una attività vincolata ed il diritto soggettivo rispetto all'attività discrezionale.

Questa particolare natura dell'azione amministrativa è determinante, ai fini della giurisdizione, solo quando sia conferito alla Pubblica Amministrazione il potere — discrezionale — di sacrificare il diritto soggettivo per un interesse pubblico. Questo potere, che, poi, è meno frequentemente concesso dall'ordinamento di quanto possa a prima vista sembrare, degrada il diritto soggettivo a interesse legittimo. Tale fenomeno, però, non si verifica ogni qualvolta un'attività discrezionale incida su diritti soggettivi contestandoli o comunque ledendoli.

Tutto ciò non significa che l'atto di annullamento, quando incida su diritti soggettivi perfetti, sia sottratto al controllo giurisdizionale. Questo sarà attuato dal giudice ordinario, il quale non potrà, è vero, far rivivere l'atto amministrativo, posto nel nulla dall'atto di annullamento, e ridar quindi vita al contratto, ma potrà accertare e dichiarare l'illegittimità dell'atto di annullamento, condannando la Pubblica Amministrazione al risarcimento dei danni, che siano da esso eventualmente derivati al privato.

Il sindacato giurisdizionale sull'atto di annullamento si converte in sindacato sulla validità ed efficacia del contratto, cui accedeva l'atto amministrativo annullato e sull'esistenza o inesistenza di un diritto soggettivo contrattuale del privato.

La legittimità dell'annullamento, postulando l'illegittimità dell'atto amministrativo annullato, comporta il disconoscimento del diritto soggettivo contrattuale del privato, che non può fondarsi su atti illegittimi.

L'illegittimità dell'atto di annullamento, viceversa, comporterà l'accertamento di un diritto contrattuale perfetto e l'illegittima elisione del medesimo. Questa lesione, essendo illegittima, sarà fonte di risarcimento secondo i principi, che regolano la responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Il giudice ordinario, chiamato a giudicare della legittimità dell'atto di annullamento, dovrà conoscere indirettamente della validità ed efficacia del contratto, cui aderiva l'atto annullato. Ciò al limitato fine, però, di accertare il diritto preteso e la eventuale lesione dello stesso (50).

(49) C. S., 31 gennaio 1948 in « Foro It. », III, 120; 7 febbraio 1948; ivi, III, 150. In senso adesivo SANDULLI loc. cit.

(50) Sez. Un., n. 1189 del 24 aprile 1941, in « F. A. » II, 50 e n. 1017 del 28 giugno 1948; ivi, II, 1, 8.

È evidente, infatti, che il danno risarcibile sussiste solo quando l'atto di annullamento illegittimo abbia leso un diritto del privato e tale diritto non può essere accertato se non alla stregua del contratto.

Questo però non potrà più rivivere, avendolo l'atto di annullamento definitivamente risolto. Nè potrebbe il giudice, sostituendosi alla Pubblica Amministrazione, ridar vita all'atto amministrativo definitivamente annullato. L'azione del privato, leso nel suo diritto contrattuale, sarà perciò di natura extra-contrattuale.

## LIMITI

Nella cognizione delle cause contrattuali il giudice ordinario incontra i limiti, alla sua giurisdizione nei confronti dell'Autorità amministrativa imposti dalla legge 20 marzo 1865, Alleg. E.

Nè v'è motivo di distinguere fra attività di diritto pubblico ed attività di diritto privato (51), gli anzidetti limiti essendo imposti, in ossequio al principio della separazione dei poteri, pre impedire che il giudice ordinario invada la sfera di attività riservata alla Pubblica Amministrazione, sostituendosi alla stessa nell'esplicazione dell'attività amministrativa.

Per l'art. 4 legge 20 marzo 1865, Alleg. E, la cognizione del giudice ordinario è limitata agli effetti dell'atto che abbia leso un diritto soggettivo. L'atto stesso non potrà comunque essere modificato o revocato dal giudice ordinario (52). Ne consegue che il giudice ordinario non potrà condannare la Pubblica Amministrazione ad esecuzioni specifiche.

Di questi principi la Giurisprudenza ha fatto costanti applicazioni, anche in assenza di un formale provvedimento amministrativo.

A proposito della costruzione di opere su suolo non di proprietà della Pubblica Amministrazione fu deciso (53) che « costituisce atto amministrativo la destinazione che la Pubblica Amministrazione dà ad un suolo per fini d'interesse generale e nell'esercizio della sua potestà; onde se un terzo accampi diritto di proprietà su detto terreno l'autorità giudiziaria ordinaria deve limitare la propria indagine esclusivamente all'accertamento del diritto preteso ed alla sua eventuale lesione, ma non può disporre la revoca. . . . ».

Ancor più precisa fu la Suprema Corte quando decise che: « Essendo vietata al giudice ogni pronuncia, con la quale sostituisca la propria

(51) Contra ZANOBINI: Corso II, pag. 173; nei sensi di cui sopra MORTARA: *Commentario*, I, 345 e CAMMEO: *Commentario*, pag. 842, nonchè Cass. Sez. Un.; 31 gennaio 1948, n. 148 in « F. A. », II, 1, 33; id. 22 maggio 1948, n. 778, ivi II, 1, 71; id. 3 febbraio 1950, n. 277, in « F. A. », II, 1, 47.

(52) F. CAMMEO, in « Giurispr. Ital. », 1929, I, 832 e IV, n. 1.

(53) Cass. 28 giugno 1948, in « F. A. », 49, II, 81; cfr. anche Sez. Un., 24 aprile 1941, n. 1189, ivi, 1941, II, 50.

volontà a quella dell'Amministrazione, egli non può emettere pronunzie miranti a reintegrare in forma specifica il diritto del privato violato, come nei casi di condanna ad una prestazione di dare, fare e non fare, eccettuata la condanna ad una somma di danaro. Tanto meno la condanna all'adempimento specifico può essere accompagnata dalla pronuncia, con la quale si disponga che, ove l'Amministrazione non esegua nel termine indicato, provvede in suo luogo e vece l'avente diritto.

« Il giudice non ha potestà di costituire, a mezzo della propria decisione, la sostanza propria dell'atto amministrativo, nè può concepirsi che lo stesso formuli la decisione con intento di equipollenza dell'atto amministrativo, che è per sua natura infungibile, e ne investa il privato ai fini dell'esecuzione » (54).

L'Autorità giudiziaria ordinaria non ha neppure il potere di fissare un termine per l'adempimento

di un'obbligazione posta a carico di un Comune, se l'adempimento richiede l'emanazione di un atto amministrativo (55).

E l'adempimento di un'obbligazione da parte della Pubblica Amministrazione richiede sempre l'emanazione di atti amministrativi (autorizzazioni, deliberazioni, approvazioni, iscrizioni in bilancio) che non sono mai di competenza dell'autorità giudiziaria, la quale non può compierli essa stessa, nè imporli, essendo riservati all'attività propria della Pubblica Amministrazione.

È inutile aggiungere che l'Autorità giudiziaria non potrà neppure ex-officio rilevare l'invalidità degli atti amministrativi, che può farsi valere soltanto dalla Pubblica Amministrazione, in analogia a quanto si verifica, relativamente al privato contraente, per i vizi della volontà o della manifestazione della stessa (56).

**GIUSEPPE GUGLIELMI**

AVVOCATO DELLO STATO

(54) S.U. 5 agosto 1949; n. 2230, in « F. A. », 1950, II, 10, I; cfr. anche Sez. Un. 12 gennaio 1942, n. 65 e 22 gennaio 1942, n. 201, ivi, 1942, II 5 e 15.

(55) Cass. I, 26 marzo 1947, n. 433, in « F. A. », II, 1, 40.

(56) VITTA: *Diritto amministrativo*, II, pag. 716.

# NOTE DI DOTTRINA

**A. BOZZI: I profili costituzionali della riforma della Pubblica Amministrazione.** (Relazione al I Convegno di studi sulla Pubblica Amministrazione; in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, 1950, pag. 529).

La Rivista Amministrativa pubblica la Relazione svolta dal Consigliere di Stato Aldo Bozzi al I Convegno di studi della Pubblica Amministrazione sui « Profili costituzionali della riforma della Pubblica Amministrazione ».

È un tema sempre dibattuto, sempre interessante, sul quale si sono pronunciati i più apprezzati cultori del diritto pubblico; ma che ha acquistato nuovi motivi di attualità dai rivolgimenti politici e storici del nostro Paese, nonchè dal nuovo ordinamento costituzionale che ne è derivato. Ed è un problema, la cui soluzione è ritenuta da più parti improcrastinabile, come è stato non molto tempo fa affermato da Loenardo Severi nel discorso pronunciato all'atto del suo insediamento nell'alta carica di Presidente del Consiglio di Stato e come del resto è nelle stesse direttive del Governo, il quale comprende nel suo seno un ministro senza portafoglio nella persona dell'on. Petrilli, particolarmente versato nella materia, con l'incarico di preparare un progetto di riforma.

La Relazione prende le mosse dalle norme della nuova Costituzione, che si riferiscono alla Pubblica Amministrazione — intesa questa sia in senso oggettivo, cioè dell'attività di amministrazione svolta dallo Stato, sia in senso soggettivo, cioè degli uffici che svolgono tale attività nonchè delle persone che sono ad essi preposte — per esaminare quali riforme tali norme sollecitano, preannunziano ovvero consentono. In relazione al nuovo ordinamento costituzionale non mancano sull'argomento della riforma della Pubblica Amministrazione opere ammirevoli e profonde: ricorderemo per il loro carattere ufficiale la Relazione della Commissione presieduta dal compianto prof. Forti, e la Relazione della Commissione per la riduzione delle spese, presieduta prima dall'on. Scoca e poi dall'on. Persico, la quale, pur occupandosi di un aspetto particolare del problema, contiene tuttavia utili suggerimenti di carattere generale. E tuttavia l'odierna Relazione del Consigliere Bozzi rappresenta un notevole contributo per lo studio della materia sia per le riconosciute doti di cultura e di esperienza del relatore, sia anche perchè puntualizza e sintetizza quelle che sono le esigenze di ri-

forma avvertite dalla pubblica opinione e, bisogna dire, dagli stessi ambienti direttivi della Pubblica Amministrazione.

Piace in detta Relazione l'impostazione illuminata che si dà al problema, che non è già problema di riforma della burocrazia, come comunemente si è soliti dire, ma di riforma della Pubblica Amministrazione, cioè della struttura e dell'ordinamento della Pubblica Amministrazione; è problema squisitamente politico, poichè porta necessariamente a stabilire i mezzi migliori e più adatti con cui lo Stato possa raggiungere i propri fini; inoltre è problema che concerne non tanto la trasformazione quanto « l'adeguamento, l'evoluzione, ossia l'adattamento degli organi alle funzioni mutate » a causa dei rivolgimenti verificatisi e delle nuove esigenze manifestatesi.

Un tale compito spetta in parte al legislatore, in base alla riserva di legge stabilita negli articoli 95 e 97 della Costituzione, in parte al Governo, in base alla potestà di emanare regolamenti di organizzazione, che la Costituzione contempla peraltro in limiti più ristretti di quelli previsti dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100. Dei limiti di competenza del potere legislativo e del potere esecutivo nella organizzazione della Pubblica Amministrazione la Rassegna ha avuto già modo di occuparsi (anno 1949, pag. 75 e seg.) e rinviando pertanto a quanto fu allora detto, limitandoci soltanto a prendere atto come il Bozzi condivida sostanzialmente le opinioni ivi affacciate.

\* \* \*

Secondo l'A., una riforma dovrebbe porsi la finalità di snellire l'ordinamento della Pubblica Amministrazione in modo da consentire un'azione amministrativa rapida e aderente ai bisogni della collettività. È questa un'esigenza largamente e, si può dire, morbosamente avvertita dalla pubblica opinione, come ha avuto modo di rilevare il Presidente Severi nel suo discorso; e acutamente l'A. rileva come un'azione amministrativa duttile ed elastica è tanto più necessaria ora che lo Stato è chiamato dalla Costituzione a realizzare un vasto programma di giustizia sociale, di assistenza, di solidarietà nazionale, il quale si estende a tutte le più disparate categorie del Paese, e deve essere svolto nelle condizioni ambientali e sociali più varie.

Ma accando a questa direttiva, che bisogna augurarsi sia posta a fondamento della riforma l'A. ac-



cenna ad un'altra, la quale invece ci lascia perplessi. Secondo quanto è scritto nella Relazione, nell'azione amministrativa e più ancora nell'attuazione del programma sociale « l'Amministrazione non può non essere scevra da influenze politiche », poichè vi sono settori dell'ordinamento amministrativo, « che non possono non essere grandemente sensibilizzati dalla politica: in quest'ultimo caso non v'è un problema meramente tecnico, amministrativo, burocratico, ma inscindibilmente connesso v'è un problema politico e sociale, sicchè il raggiungimento dei fini sociali dello Stato sarà perfetto e concreto se l'Amministrazione acquisterà la coscienza della bontà intrinseca degli scopi per cui è chiamato ad operare ».

Probabilmente deve essere stato nelle intenzioni del relatore di mettere in rilievo la necessità che l'azione della Pubblica Amministrazione non sia ispirata soltanto a criteri formali, non si svolga cioè sul piano di una semplice osservanza formale della legge e degli scopi che questa assegna allo Stato; ma vi sia una azione come suol dirsi, *illuminata*, la quale tenga conto degli intenti del legislatore e miri a realizzare gli scopi assegnati allo Stato per quello che ne è il reale contenuto. E non si può naturalmente non sottoscrivere a un tale programma, il quale non è se non un aspetto del programma generale di far sempre più strettamente corrispondere ai bisogni della collettività nazionale i mezzi dell'azione amministrativa destinati a soddisfarli. Ma al di là di queste direttive non è possibile spingersi, richiedendo in particolare che l'azione amministrativa sia *sensibilizzata*, quale che sia il settore in cui si svolge, dalla politica; che i pubblici funzionari considerino di ogni problema non solo l'aspetto amministrativo — sia pure con la visione *illuminata* di cui si è parlato innanzi — ma anche l'aspetto politico, in altri termini che essi acquistino coscienza della *bontà intrinseca* degli scopi per cui sono chiamati a operare. In tale modo si confonde l'azione di governo con l'azione amministrativa p.d., che viceversa sono connesse ma distinte fra loro, secondo una caratteristica degli Stati democratico-liberali cui s'ispira la Costituzione (vedasi in particolare le Sezioni I e II del Titolo III, nonchè l'art. 95), e alla quale del resto si richiama lo stesso Autore all'inizio della Relazione. Ove si voglia prescindere da tale distinzione, si rischia sul terreno pratico di creare una *burocrazia di partito*, attentando a quelle esigenze di stabilità e di continuità, che per l'appunto i pubblici funzionari assicurano nella vita e nell'azione dello Stato, come è ricordato nella Relazione.

\* \* \*

Per stabilire il modo di rendere l'azione amministrativa più rapida ed efficace, l'A. fa una *diagnosi* dei difetti dell'odierna organizzazione per indi suggerire i rimedi. È la parte più delicata della Relazione ed anche la più interessante, poichè affronta i problemi concreti della riforma amministrativa, apportando un concreto contributo alla loro risoluzione.

Un inconveniente della odierna organizzazione è quello della interferenza e interdipendenza fra gli

uffici di uno stesso ministero o di più ministeri, create dal *campanilismo ministeriale*, secondo la vivida espressione adoperata nella Relazione. Una semplificazione in proposito si può avere con una netta ripartizione di competenze, che porti ciascun ufficio ad occuparsi delle materie per le quali è tecnicamente preparato, senza ingerenze e interferenze di altri uffici.

Connesso con la necessità di una rigorosa ripartizione di competenze è il problema di assicurare il coordinamento fra i vari uffici di uno stesso ministero o fra i vari ministeri, nonchè di assicurare la stabilità e la continuità dell'azione amministrativa. Non si può non concordare con l'A. nel ritenere che, secondo l'esperienza, tali esigenze non possono dirsi soddisfatte con i vari istituti e con i vari uffici cui finora si è fatto ricorso: i sottosegretari di Stato, i segretari generali, i gabinetti ministeriali e, bisogna aggiungere, le Direzioni generali degli affari generali e del coordinamento, i cosiddetti uffici legislativi e simili. Salvo a vedere se, in quali casi e in quali limiti questi organi possano essere mantenuti, a noi sembra ragionevole il suggerimento dell'A., che ha un precedente in un'analogo proposta della Commissione Forti, di demandare al Consiglio di Amministrazione il compito di assicurare nell'ambito di ciascun ministero il coordinamento e la continuità dell'azione amministrativa; e in genere non da oggi è stato notato come il consiglio di amministrazione abbia nell'odierno sistema compiti troppo ristretti, limitati soltanto al personale; mentre esso può e dovrebbe essere utilizzato come il principale organo a fianco del ministro, secondo l'esempio offerto non solo dagli enti privati o pubblici, ma anche dalle più importanti aziende autonome statali.

Quando poi al coordinamento dell'attività dei vari ministeri, esso è dalla Costituzione demandato al Presidente del Consiglio dei ministri per essere esercitato nell'ambito del Consiglio dei ministri (art. 95). Trattasi di attività squisitamente politica, demandata agli organi politici; e pertanto se al riguardo un qualche compito vuole attribuirsi alla Presidenza del Consiglio, organo amministrativo, può essere soltanto un compito di studio, di preparazione, di raccolta dei dati ed elementi, senza alcuna possibilità che essa o gli organi costituiti presso di essa possano in materia di coordinamento adottare deliberazioni vincolanti, poichè si verrebbe con ciò ad usurpare una funzione del Presidente del Consiglio dei ministri da esercitare in seno al Consiglio dei ministri. Perciò concordiamo con l'A., allorchè avverte che, dovendosi provvedere a stabilire l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, in base all'art. 95 ultimo comma della Costituzione, occorre evitare di farne un *super-ministero*; nutriamo invece non poche perplessità quanto all'altro suggerimento di affidare questa forma di coordinamento a comitati interministeriali, costituiti presso la Presidenza del Consiglio, le cui deliberazioni siano vincolanti per i singoli dicasteri: ci sembra infatti che in tal modo si dia luogo alla formazione di

organi *superministeriali*, che viceversa secondo lo stesso A. occorre evitare.

Un altro rimedio per la semplificazione dei servizi è quello del loro decentramento, cui nella Relazione si accenna solo incidentalmente, rinviando ad altra relazione svolta nel Convegno. L'A. accenna alle varie forme di decentramento: quello autarchico territoriale, c.d. delle autonomie locali; quello autarchico istituzionale, che si attua cioè con la istituzione di enti pubblici; il decentramento burocratico e infine quello funzionale, che si attua cioè attraverso aziende autonome dello Stato. Come è ricordato nella Relazione, la Costituzione si occupa soltanto delle autonomie locali e del decentramento burocratico; e ci sembra che la limitazione non sia priva di significato, poichè l'uso invalso negli ultimi trent'anni di indulgere alla creazione di enti pubblici, aziende autonome, gestioni speciali extra-bilancio, quando non sia anticostituzionale, è comunque contrario ai criteri di una buona e sana amministrazione.

Occorre infatti considerare che tali organismi sono in genere costituiti con patrimonio formato o con beni dell'erario ovvero con contributi obbligatori dei cittadini. Risponde quindi a un principio fondamentale dello Stato libero che tali beni ed il loro impiego risultino attraverso il bilancio dello Stato, che l'azione contabile-amministrativa si svolga con l'osservanza della legge sulla contabilità generale dello Stato nonchè con il controllo della Corte dei Conti, in modo che venga assicurato alle Camere di seguire e controllare la migliore utilizzazione dei fondi pubblici in ogni suo aspetto; politico, amministrativo, contabile. È evidente che ogni deviazione da questo schema tradizionale e, bisogna dire, fondamentale, ha come risultato quello di impedire o comunque rendere difficile il sindacato delle Camere sull'impiego e sull'utilizzazione di denaro pubblico. Certo la legge sulla contabilità generale dello Stato e il controllo di legittimità della Corte dei Conti, secondo la loro odierna sistemazione, danno luogo a complicazioni formali e ritardi; bisogna anzi dire che costituiscono una delle principali cause della lentezza dell'azione amministrativa; ma anche qui il rimedio consiste nel sottoporre a una revisione e a un riordinamento generale gli istituti disciplinari dalla legge sulla contabilità generale e in particolare il controllo di legittimità della Corte dei Conti, snellendolo nei limiti, abbassanza ampi, consentiti dalla Costituzione. La creazione di enti pubblici va ricondotta entro confini ben definiti, allorquando cioè si ravvisi opportuna un'azione che, pur affiancando quella dello Stato, sia distinta e separata da essa, e d'altro canto non sia necessario per tale azione attingere a fondi dello Stato nè a contributi imposti coattivamente ai cittadini. La creazione poi di aziende autonome statali va contenuta entro limiti ancora più circoscritti, allorquando cioè si tratti di svolgere un'azione tecnico-industriale di carattere generale e pubblico.

Sicchè in definitiva il decentramento va in linea di massima attuato nel senso previsto dalla Costituzione, cioè come decentramento burocratico, e in questo senso attiene alla riforma della

Pubblica Amministrazione, e come decentramento autarchico, e in questo senso attiene a problemi più ampi e generali, quali sono quelli dei rapporti tra lo Stato e gli enti autarchici, lo Stato e le Regioni.

Un ulteriore aspetto della riforma amministrativa concerne l'azione e la responsabilità dei pubblici funzionari. Dei rapporti dei pubblici funzionari con i terzi si occupa l'art. 28 della Costituzione, sancendo lo loro responsabilità diretta per gli atti da essi compiuti in violazione dei diritti altrui (vedasi su ciò in questa Rassagna 1949, pag. 169). L'art. 97 secondo comma si occupa invece della posizione dei pubblici funzionari nel seno della Pubblica Amministrazione, demandando alla legge di determinare le sfere di competenza, le attribuzioni e la responsabilità. Come l'A. ricorda, col demandare alla legge di stabilire i compiti di ciascun funzionario nell'ambito dell'ufficio, si è voluto soprattutto ovviare all'inconveniente, finora lamentato, della *anonimità* dell'azione amministrativa, la quale, per essere l'espressione di tutti, in effetti non implica l'iniziativa e la responsabilità di nessuno.

La determinazione dei compiti, sebbene sia richiesta ai fini della organizzazione (interna) della Pubblica Amministrazione tuttavia si rifletterà all'esterno, consentendo di individuare chi debba rispondere dell'atto amministrativo verso i terzi, ai fini e per gli effetti della responsabilità prevista dall'art. 28. In secondo luogo col demandare alla legge di fissare le attribuzioni dei funzionari, l'art. 97 ha voluto che si ponga una disciplina del rapporto di subordinazione gerarchica più concreta di quella attualmente esistente, dovendosi stabilire non solo i poteri del superiore gerarchico, ma anche i poteri, che consentono al funzionario subordinato di esplicare i compiti a lui spettanti con una sufficiente autonomia di azione. Con ciò peraltro, se pure è vero che il vincolo gerarchico viene ad attenuarsi (a noi sembra che esso venga soltanto assoggettato a una disciplina più completa), non può dirsi che scompaia del tutto e pertanto non ci sembra che l'atto amministrativo emanato da ciascun funzionario nell'ambito della propria competenza sia da considerarsi definitivo, insuscettibile di ricorso gerarchico al superiore. Infine l'art. 97 demanda alla legge di stabilire la responsabilità dei funzionari rispetto alla Pubblica Amministrazione, poichè per quella che essi incontrano rispetto ai terzi provvede, come si è accennato, l'art. 28.

Abbiamo necessariamente accennato solo ad alcuni punti fondamentali della Relazione, che viceversa va letta e meditata in ogni sua parte, specie per gli spunti che offre verso orientamenti moderni della riforma, quale ad esempio quello di un rimodernamento, anche materiale, dei sistemi di lavoro, l'altro di giovare, attraverso comitati, delle « forze vive » della Nazione, cioè degli esponenti più autorevoli dei vari rami della vita nazionale, ecc.

Il problema della riforma della Pubblica Amministrazione non è di quelli che si risolvono in breve tempo e non è possibile nella risoluzione di esso

farsi prendere da impazienza e procedere a decisione affrettate; tuttavia è vero anche che occorre decidersi ad affrontarlo concretamente per stabilire un piano organico di realizzazioni graduali. È da augurarsi che questa esigenza, generalmente avvertita, non venga più procrastinata; e che la Relazione del Consigliere BOZZI rappresenti un incentivo per la concreta, se pure graduale, realizzazione di una riforma.

**C. ESPOSITO: Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia.** (Riv. di dir. processuale, 1950, I, p. 291 segg.).

L'Istituto del sindacato di legittimità costituzionale, nel regolamento assunto nella nuova carta costituzionale, ha suscitato un particolare interesse fra gli studiosi, i quali gli hanno dedicato pregevoli studi soprattutto per chiarire i punti cardine del sistema delle garanzie costituzionali e delle regole sulla produzione giuridica.

Di quest'interesse si è avuta un'ulteriore manifestazione al Congresso internazionale di diritto processuale civile, tenutosi a Firenze nei giorni 30 settembre-3 ottobre 1950, dove uno dei tre temi, di discussione aveva per oggetto il controllo di costituzionalità delle leggi. Uno dei relatori su questo argomento fu l'Esposito, il quale lesse una relazione, che successivamente fu pubblicata nella Rivista di diritto processuale civile col titolo indicato nel testo.

Lo scritto ha la snellezza della relazione congressuale, in cui l'Autore, in una visione panoramica dell'istituto, esprime un senso di pessimismo sulla utilità del modo con cui esso è disciplinato ed accenna a vari problemi che scaturiscono dall'esegesi delle norme del testo della costituzione e della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

Di particolare rilievo è la questione relativa alla efficacia della decisione della Carta Costituzionale. Mentre l'art. 136 della costituzione — afferma l'Autore —, statuendo che: « quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione », ha posto il principio della non retroattività della dichiarazione di illegittimità, su un diverso piano si muove la legge n. 1, la quale, disponendo che « la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge ... rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso del giudizio... è rimessa alla Corte Costituzionale per la decisione », ha stabilito implicitamente che la dichiarazione di illegittimità ha efficacia retroattiva per il caso in corso di causa e per quelli da decidere. Per cui, anche a non volere giungere alla conclusione che la legge n. 1, abbia modificato o abrogato tacitamente il testo della costituzione, bisogna concludere, quanto meno, che essa abbia chiarito il significato del principio stabilito dall'art. 136 nel senso che, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione dello Corte Costituzionale, la legge non ha più efficacia « non solo come norma di fatti futuri, ma anche come criterio di valutazione di fatti passati ».

Da questa esegesi si deduce che in Italia ha ripreso vita il concetto di esecutorietà della legge come distinto da quello di obbligatorietà e di validità della legge.

« Le leggi incostituzionali — afferma l'Esposito —, fino alla proclamazione della Corte, sono esecutorie, ma non obbligatorie; hanno efficacia, ma non hanno validità. In corrispondenza, la dichiarazione della Corte ha effetti costitutivi (è sentenza di accertamento costitutivo) solo in quanto priva tali leggi della esecutorietà. Per il resto essa non crea ma riconosce solo la loro invalidità, non le rende nulle, ma rende certa la loro nullità ». Accorgendosi, a questo punto, che potrebbe essergli mossa l'obiezione che, con simile interpretazione, il significato della citata disposizione dell'art. 136 si pone sostanzialmente sullo stesso piano della disposizione dell'ultimo comma dell'art. 77 (« i decreti perdono efficacia fin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione »), l'Esposito precisa che fra le due categorie di atti esiste una netta linea di demarcazione. E difatti, la legge, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale, conserva il carattere di legge esecutoria per il periodo in cui non era stata dichiarata illegittima, con la conseguenza che resta esclusa qualsiasi responsabilità delle autorità amministrative che l'abbiano eseguita, il decreto non convertito, invece, non ha mai avuto il carattere della esecutorietà e, se è stato eseguito dall'autorità amministrativa, questa è pienamente responsabile del suo operato.

Acute osservazioni sono poi fatte dall'Autore in ordine ai vizi di forma e di sostanza della legge.

Escluso che si possa ricorrere alla Corte Costituzionale contro leggi che non siano state debitamente approvate dai competenti organi, promulgate e pubblicate; scartata la possibilità di un controllo circa la rispondenza della legge ai regolamenti interni delle Camere, posto che l'essere previsti questi regolamenti dalla Costituzione non significa che essi siano costituzionalizzati; escluso, altresì, che un decreto legislativo, il quale ecceda i limiti della delegazione o sia emanato al di fuori di qualsiasi delegazione, possa considerarsi atto avente forza di legge ovvero che come tale possa assumersi un decreto legge prima della sua conversione, l'Autore giunge alla conclusione che i vizi formali sono assai meno numerosi di quanto si penserebbe a prima vista.

Dei vizi di sostanza assume rilevanza giuridica solo l'obiettiva illegittimità dell'atto, ma rimane escluso il sindacato sui motivi determinati dall'atto stesso, cioè l'eccesso di potere legislativo. Questo sindacato, difatti, è escluso, oltre tutto, per il fatto che le leggi e gli atti aventi forza di legge « creano diretto obiettivo, vigono come manifestazione obbiettiva e impersonale di volontà, a differenza degli atti amministrativi che sorgono come manifestazione di volontà subiettiva di un particolare soggetto giuridico e come tale permangono ». Da ciò discende che, mentre i motivi determinanti il soggetto dell'atto amministrativo caratterizzano questo nel suo legame con quel soggetto e qualificano il significato dell'atto stesso, diversamente avviene per la legge, « dove i motivi subiet-

tivi transeunti, puntuali, della emissione dell'atto non hanno rilievo e dove ciascuna norma, concorrendo a creare il diritto obiettivo, si fonde con le altre in un unico sistema, e muta significato col mutar delle norme del sistema, e deve essere interpretata in armonia con le mutevoli esigenze dei tempi ».

L'acuta disamina si conclude con un ritorno al senso di pessimismo iniziale sulla utilità del nuovo istituto, non dissimulandosi che con un sindacato continuo, diffuso, elastico si sarebbe difesa la costituzione « nel suo significato mutevole secondo i tempi e le circostanze » assai meglio che con rigide dichiarazioni di incostituzionalità.

*Le brevi osservazioni dell'Esposito sono, come sempre, penetranti. Tuttavia, mentre alcune di esse ci sembrano spunti assai felici nell'impostazione di problemi che la pubblicistica in parte ha affrontati in parte dovrà ancora affrontare, altre ci lasciano perplessi o addirittura ci trovano dissenzienti.*

*Quando l'Autore, per esempio, per stabilire la linea di demarcazione fra le leggi incostituzionali ed i decreti legge non ratificati, afferma che le prime hanno il carattere dell'esecutorietà nel periodo antecedente alla dichiarazione d'illegittimità « costituzionale, i secondi invece non hanno mai avuto esecutorietà e, pertanto, le autorità che li hanno applicati sono responsabili, espone una tesi che non ci sembra convincente.*

*L'esecutorietà del decreto legge non ancora ratificato, secondo noi, è ammessa implicitamente dalla*

*stessa costituzione se nell'ultimo comma dell'art. 77 ha disposto che « le camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ».*

*Questa disposizione, difatti, manca di contenuto logico qualora si assume la non esecutorietà del decreto prima della sua conversione.*

*A meno che non si voglia ritenere che questa disposizione mira a ristabilire l'ordine turbato dall'arbitraria esecuzione da parte delle autorità. Ma ciò non è ammissibile, non potendosi assumere che il costituente abbia dettato la disposizione in esame ne presupposto e nella considerazione di un'attività arbitraria delle autorità chiamate ad applicare le norme giuridiche.*

*Piuttosto, ci pare che il decreto legge sia caratterizzato da una esecutorietà sottoposta a condizione risolutiva, che è data dalla non convenzione di esso da parte delle Camere, con la conseguenza che, in questa ipotesi, esso perde efficacia ex tunc, ma senza che vi possa essere responsabilità alcuna essendo stato esso applicato legittimamente.*

*Le considerazioni poi che l'Autore fa riguardo ai vizi formali dell'atto legislativo sono alquanto rigide e, forse, derivano dalla visione che egli ha del sindacato di costituzionalità, il quale, nella forma in cui è stato disciplinato, tende naturalmente ad irrigidire quello sviluppo continuo della costituzione, che deve essere insito in ogni carta costituzionale se si vuole che questa resista ai tempi adeguandosi a nuove esigenze sociali.*

C. C.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Atti amministrativi - Provvedimenti del C.L.N.** (Corte di Cassazione, Sez. unite, Sent. n. 2556-50 - Pres.: Pellegrini, Est.: Profeta, P. M.: Pafundi - Morandi contro Testa).

Gli atti posti in essere dal Comitato di Liberazione Nazionale, per il periodo in cui agiva in rappresentanza del governo legittimo, sono considerati atti amministrativi, e, come tali, soggetti ai controlli ed ai rimedi consentiti dalla legge.

Riportiamo testualmente l'argomento centrale adottato dalla Corte Suprema a sostegno della sua tesi:

«... è noto che il Comitato di Liberazione Nazionale dell'Alta Italia che i vari Comitati locali di Liberazione Nazionale sorsero e si svilupparono durante e dopo la lotta contro il tedesco invasore per sostenere e fiancheggiare l'azione del potere legittimo centrale, ed assicurare, per quanto possibile, la vita amministrativa del Paese.

« Per queste ragioni fu loro conferita o riconosciuta una certa larghezza e autonomia di poteri, che li poneva in grado di raggiungere gli scopi per i quali erano sorti.

« Ben si intende che, trattandosi specialmente di organi provvisori e non perfettamente disciplinati da norme precise e prestabilite, la loro attività amministrativa potè talvolta presentare vizi diversi di forma e di sostanza particolarmente quello di eccesso di potere nella sua tipica manifestazione di atto emanato per il soddisfacimento di un interesse privato e non pubblico. Ma appunto per neutralizzare gli effetti dell'atto amministrativo illegittimo, la legge designa i mezzi ordinari e straordinari che possono usarsi nei singoli casi e consente inoltre l'azione giudiziaria quando l'atto sia lesivo, ripetersi, dei diritti subiettivi del privato e postuli perciò una riparazione di danni.

« Nella specie, pertanto, non potendosi esaminare e sindacare l'atto amministrativo del Comitato, e rilevare la sua illegittimità siccome lesivo dei diritti subiettivi del singolo, non se ne poteva disporre, come si è detto, la revoca nemmeno sotto il riflesso che si trattasse di atto emanato da un organo assolutamente privo di poteri e quindi di atto inesistente. L'organo ebbe, ripetersi, giuridica esistenza, agì alle dipendenze del Governo Centrale (vedi tra l'altro il decreto luogotenenziale 28 febbraio 1945, n. 73) e perciò i suoi atti erano atti amministrativi come gli altri, soggetti anche essi ai controlli e ai rimedi che sono consentiti dalla legge ».

Riteniamo di dover dissentire dalla tesi della Corte Suprema, proprio fondandoci sul decreto

luogotenenziale 28 febbraio 1945, n. 73, richiamato nella motivazione. Infatti, l'art. 1, 1° epv., d-tale decreto, dispone che il Ministero dell'Italia occupata « mantiene il collegamento tra il Governo e il Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia cui è delegata la rappresentanza del Governo nella lotta contro il nemico ». L'aver fatto una distinzione precisa in un testo legislativo tra Governo e C.L.N., e l'aver prevista la possibilità di un collegamento formale tra essi, per mezzo di un organo amministrativo dello Stato Italiano, è già una prova sufficiente del fatto che il C.L.N. non può considerarsi inquadrato nella organizzazione amministrativa dello Stato a tutti gli effetti. Ma è dallo stesso testo del citato Decreto-luogotenenziale che risulta quale fosse il tipo di rappresentanza devoluta al C.L.N. nei confronti dello Stato Italiano; si trattava di una rappresentanza politica, per le esigenze della lotta contro il nemico, senza alcuna delega di pubbliche funzioni di carattere amministrativo.

Una riprova, d'altronde, del non inquadramento del C.L.N. tra le organizzazioni amministrative dello Stato si ha anche nel Decreto legislativo 1° aprile 1948, n. 517, recante norme per l'assunzione e la liquidazione da parte dello Stato dei debiti contratti dalle formazioni partigiane ai fini della lotta di liberazione, le quali norme sono appunto tali da escludere una riferibilità diretta allo Stato degli atti compiuti dai C.L.N. (art. 1 e art. 19).

**CASE ECONOMICHE E POPOLARI - Case per ferrovieri - Revoca di concessione di alloggio - Atto discrezionale - Incensurabilità - Procedura.** (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 2094-50 - Pres.: Martorana, Est.: Rispoli, P. M.: Cigolini. Cattaruzza - Cirone).

La revoca della concessione di alloggio per ferrovieri a norma dell'art. 321 del T.U., n. 1165 del 1938 costituisce un fatto amministrativo discrezionale il cui contenuto è insindacabile da parte del Supremo Collegio.

A norma dell'art. 322 del T.U. 28 aprile 1938, n. 1165 sull'edilizia popolare ed economica, il capo del compartimento ferroviario, sentito il comitato di esercizio, — a seguito della revoca o della cessazione della concessione di alloggio per ferrovieri — emette ordinanza di rilascio stesso contro il concessionario o, in mancanza, contro qualsiasi altro abusivo occupante.

Tale ordinanza ha forza di titolo esecutivo a tutti gli effetti di legge e all'esecuzione dello sfratto si provvede in via amministrativa a mezzo dei

Tale ricezione era stata bensì riconosciuta dal Supremo Collegio, con riferimento all'art. 53, colle sentenze 26 marzo 1949, n. 684 (Giur. Compl. Cass. Civ. II Quadr. pag. 174) e 22 maggio 1950, n. 774 (Rassegna 1950, pag. 108). E pare anzi che su tali precedenti avessero fatto implicito assegnamento le parti attrici per sostenere, sia pure molto incidentalmente (come ora diremo, la loro azione si appoggiava essenzialmente ad altro profilo), che il comportamento dello Stato italiano rispetto all'azienda in questione fosse stato, oltre che internazionalmente illecito, anche illegittimo in base all'ordinamento interno italiano.

Ora non sembra facile contestare l'esattezza di quanto le Sezioni unite hanno acutamente rilevato su questo punto: che cioè in sostanza la ricezione dell'art. 52 del nostro ordinamento interno non poteva estendere il contenuto dell'articolo stesso. Se il contenuto è quello di una norma destinata ad avere effetto soltanto fra lo Stato occupante e lo Stato occupato e non già a conferire diritti subbiettivi ai cittadini di questo nei riguardi del primo, tale situazione non può non sopravvivere anche alla ricezione.

Piuttosto il dubbio poteva sorgere in considerazione del fatto che le società attrici solo incidentalmente avevano accennato ad illegittimità del preteso impossessamento dell'azienda, ma essenzialmente avevano formulato la loro istanza come un'azione di rivendica. Senonchè anche su questo punto il Supremo Collegio ha opportunamente rilevato che la domanda di restituzione era solo apparente quando le stesse attrici riconoscevano che tutto il complesso aziendale era andato distrutto e incendiato; ed ha rilevato opportunamente altresì, che ad ogni modo occorreva tener presente la causa dell'impossessamento, la quale nella specie non era stata altro che l'apprensione da parte dello Stato italiano occupante.

In ogni caso dunque doveva sempre pervenirsi alla conclusione dell'improponibilità dell'azione giudiziaria, pel principio che dall'atto di guerra, e particolarmente nei confronti degli stranieri, non possono nascere che responsabilità di carattere internazionale e non di diritto privato.

(G. CALENDÀ)

**IMPIEGO PUBBLICO - Funzionari di grado elevato - Collocamento a riposo per ragioni di servizio.** (Cons. di Stato - Sez. IV - Decisione n. 29-51 - Pres.: Pappardo, Est.: Rizzatti - Ric. De Pascale).

Il provvedimento di collocamento a riposo per ragioni di servizio previsto dall'art. 6 del Testo Unico sulle Pensioni per alcuni alti o altissimi funzionari dello Stato è provvedimento di natura amministrativa ma amplissimamente discrezionale e non abbisognevole di particolare motivazione tranne il richiamo alla legge ed alle ragioni di servizio.

Riportiamo testualmente la pregevole motivazione della decisione per la parte nella quale fissa, ci sembra in modo definitivo ed esauriente i caratteri fondamentali del provvedimento previsto dall'art. 6 del Testo Unico sulle Pensioni.

« Provvedimento di natura amministrativa, questo del collocamento a riposo per ragioni di servizio, ma amplissimamente discrezionale e non abbisognevole di particolare motivazione, tranne il richiamo alla legge ed alle ragioni di servizio. Censurabile quindi in via giurisdizionale e sindacabile per eccesso di potere sotto forma di sviamento, ma con indagine resa severa e difficile dall'ampiezza del potere amministrativo esercitato. Si che spetta al ricorrente di mostrare inequivocabilmente, sia pure attraverso atti e documenti dell'Amministrazione che dovranno essere acquisiti al giudizio, che il provvedimento è stato adottato per ragioni « non di servizio » o che il potere è stato usato per causa per la quale altro potere era applicabile da parte di altri organi o con diversa procedura (ad es. potere disciplinare od epurativo). Nella specie, stando all'assunto del suo ricorrente, doveva lo stesso dimostrare che il potere di collocamento a riposo, nella specie esplicito, mascherava un provvedimento di carattere esclusivamente disciplinare adottato senza le garanzie volute dalla legge. « Esclusivamente », si è detto, poichè nulla vieta che fatti di natura disciplinare siano valutabili nel complesso quadro di una situazione ambientale e personale, la cui valutazione persuada il Governo che ragioni di servizio consigliano ed impongono di rinunciare all'opera del funzionario ».

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**APPELLO - Notifiche - Unica copia - Rappresentante sostanziale di più parti - Inesistenza dell'atto di appello.** (Corte di Appello di Trento 12 aprile 1951 - Pres. : Brichetti, Est. : Magnago - Ministero dei trasporti contro Sterchele, De Eccher e altri).

Anche nel caso di un genitore che agisca in proprio e quale rappresentante dei figli minori l'atto di appello va notificato in tante copie quante sono le parti in senso sostanziale. L'inosservanza di tale norma provoca inesistenza dell'atto di appello, sanabile con la comparizione soltanto *ex nunc*.

*Sull'inefficacia dell'atto di citazione, notificato in unica copia a più parti presso l'unico procuratore o domiciliatario, si sono avute dopo la sentenza 29 gennaio 1948 (« Rassegna », 1948, fasc. 3 pag. 11) numerose decisioni della Suprema Corte, rapidamente consolidate nella massima n. 130 (« Mass. Foro It. », 1949, 547). Ma questo consolidamento, almeno in qualche punto di minor coesione (retroattività o irretroattività della sanatoria per comparizione) presentò subito notevoli incrinature, messe in evidenza dall'Andrioli (« Riv. Dir. Proc. », 1950, 2, 157).*

*In un certo senso, accade delle massime consolidate quel che si verifica di quegli elementi chimici che, consolidandosi, cristallizzano in forma di gemme sintetiche: appaiono a tal punto splendenti, che abbagliano. E, con tutto il rispetto per la Corte Trentina e per gli illustri magistrati che la compongono, così appunto è accaduto nella decisione annotata: in cui l'autorità della massima consolidata ha talmente soverchiato il particolare aspetto della questione, che il punto principale è rimasto in ombra. Ciò spiega l'estensione della massima ad un caso che, per giurisprudenza costantissima, fu sempre risolto in senso opposto: e cioè, il caso di un atto notificato non ad un unico domiciliatario o procuratore di più parti, ma ad un unico soggetto processuale, agente in giudizio, in proprio ed in rappresentanza di altri: il che è, ovviamente, tutt'altra cosa.*

*Sulla figura del rappresentante che sta e chiede nel processo quale rappresentante di altri, e, in particolare, del genitore che agisce in nome del figlio minore, esiste, come è noto, una interessante costruzione del Carnelutti (Teoria generale del diritto, p. 185). Secondo questo autore, in casi di tal genere verrebbe a concretarsi una « parte complessa », risultante da una combinazione dell'incapace e del suo rappresen-*

*tante, riuniti in un solo soggetto giuridico. Analoga materializzazione di più componenti in un unico soggetto si verificherebbe negli altri casi dell'art. 75, c.p.c., riguardanti organizzazioni di persone. Contro questa costruzione non sono mancate le critiche (ZANZUCCHI: « Dir. Proc. Civile », vol. I, p. 320, n. 162); tuttavia non par dubbio che essa, almeno rispetto alla rappresentanza processuale del minore, sia aderente alla struttura della rappresentanza legale. Non si dice nulla di nuovo e non si introducono nuove terminologie, osservando che la rappresentanza legale del genitore ha una caratteristica sua propria, che la distingue dalla rappresentanza negoziale e dalla rappresentanza organica: cioè, il fatto che nella rappresentanza legale del genitore una sola volontà opera, quella del genitore. Questa circostanza indusse il Mortara ad affermare che nella condotta del processo la potestà del padre è libera da ogni freno, in quanto la volontà dell'incapace non vi influisce minimamente. Ben altrimenti avviene nella rappresentanza per mandato o in quella organica, in cui il rappresentante è, almeno nei rapporti interni, rinnovato da una diversa volontà.*

*Da queste premesse, all'avvertire che la partecipazione del genitore al processo acquista una portata ed una incidenza ben maggiore che in altre ipotesi il passo è breve. Si suol dire che parte nel processo è sempre il rappresentato, non il rappresentante. Questa proposizione, indubbiamente vera in tutti i casi in cui il soggetto del rapporto sostanziale mantiene nel processo un potere dispositivo, è meno assoluta nel caso del genitore. Anche senza fare appello al superato concetto romanistico dell'unitas personarum, che legava indissolubilmente il filius familias al padre (cum et natura pater et filius eadem persona paene intelliguntur) debesi riconoscere che nel processo l'assorbimento della volontà del figlio in quella del padre si traduce in una unità del soggetto processuale, che opera ed agisce per il figlio o per il gruppo dei figli.*

*Questa contemporanea unità e molteplicità di soggetti non ha, a ben vedere, nulla di miracoloso. Un fenomeno analogo si verifica nel caso dei comitati, in cui i singoli componenti mantengono la titolarità dei diritti e degli obblighi ad essi spettanti; ma il fatto della molteplicità dei rapporti sostanziali, caratteristica di queste organizzazioni di persone, non toglie che il soggetto del rapporto processuale sia unico (41 codice civile, 75 c.p.c.). E nessuno ha mai*

dubitato che il rappresentante del comitato possa essere citato in giudizio con un unico atto.

Queste considerazioni suggeriscono una ulteriore riflessione. Non occorre neppure, per la soluzione del problema del numero delle copie da notificare, prendere le mosse da così lontano. Senza spaziare nel campo della « parte complessa », è infatti sufficiente esaminare la questione sotto il più ristretto angolo di visuale delle regole della notificazione; la quale, secondo la chiara regola dell'art. 137 c.p.c., va fatta mediante consegna di una copia al « destinatario ». Ora, questo personaggio, su cui i commentatori non si soffermano troppo a lungo, si comporta nel codice come una individualità concreta e reale. Il destinatario ha mani proprie, può vivere a bordo di navi, possiede un ufficio: è, insomma, una persona in carne ed ossa. Il vecchio Codice parlava, invece, della « persona del convenuto »: espressione più impegnativa e di difficile adattamento a certe ipotesi. Si pensi ad esempio, al caso della citazione di un nascituro: se « la persona del convenuto », designata a ricevere la copia da notificare secondo il vecchio codice, avesse dovuto individuarsi nel vero soggetto del rapporto sostanziale — cioè il nascituro — nessun ufficiale giudiziario avrebbe potuto evidentemente eseguire la notificazione. Da ciò, la necessità dell'art. 136 c.p.c. 1865, che sostituiva alla « persona del convenuto », in questi casi, la « persona del rappresentante ». Più opportunamente, l'art. 137 dell'attuale c.p.c. parla di « destinatario »: e tale è, nel caso di incapace, non quest'ultimo, ma il rappresentante.

Considerazioni ovvie, ma non fuori luogo: giacché proprio questi aspetti materiali dell'attività dei rappresentanti indussero il Chiovenda ad accettare, in taluni casi, una estensione del concetto di parte più ampia di quella che sarebbe permessa dalla sua definizione dogmatica. Quando si parla di giuramento o di interrogatorio che va deferito alla parte, questa si intende il rappresentante, perché questo solo agisce nell'ordine fisico e materiale (CHIOVENDA: Principi, p. 579). Analogamente deve ragionare rispetto ad un altro tipico adempimento di ordine materiale, quale è la consegna della copia dell'atto. Il destinatario non può mai essere l'incapace o gli incapaci, ma solo il rappresentante sostanziale, che agisce per loro nel processo: e diviene allora chiaro come una sola copia dell'atto sia sufficiente per raggiungere lo scopo voluto dalla legge, quando unico sia il rappresentante. In tal caso, l'atto deve dirsi regolarmente pervenuto a colui che, con unità di volere, agisce e chiede nel processo sia pure nell'interesse del gruppo dei rappresentati; vera materializzazione unitaria di più soggetti di diritto in senso sostanziale. Ed è appena il caso di avvertire che questa materializzazione non ha nulla a che vedere con l'unità del procuratore, mero rappresentante delle parti (o meglio, rappresentante processuale del rappresentante sostanziale, nel caso di incapaci), che formula nel processo la domanda.

A codesta conclusione perveniva già il Mortara, sebbene il vecchio Codice, come si è rilevato, esigesse normalmente la consegna dell'atto alla « persona del convenuto »: « Credo di esprimere opinione favorevole alla validità della citazione notificata in copia unica così al rappresentante legale di più incapaci

(padre, tutore) come al procuratore generale o speciale di più individui capaci, quando egli sia citato per rappresentarli nel medesimo giudizio, imperocché se d'accordo o in concorrenza tutti gli hanno conferito le medesime facoltà, ciò unifica in lui le distinte loro individualità; così come quelle degli incapaci si uniscono nel rappresentante legale comune » (MORTARA: Commentario, vol. III, pag. 302).

Anche la giurisprudenza fu, sotto l'impero della vecchia codificazione, univoca in tal senso: A. Brescia 13 luglio 1938, « Rep. Foro It. », 1938, col. 304, n. 13: « Quando un'unica persona fisica sia citata in proprio e quale mandataria di altri, e la rappresentanza, per l'estensione del mandato, abbia carattere di unitarietà e di inscindibilità, la citazione è valida anche con la consegna al citato di una sola copia ».

A. Milano 22 novembre 1938, ivi, n. 11: « Al genitore citato in proprio e in rappresentanza dei figli minori va notificato l'atto mediante consegna di una sola copia ».

Cassazione 24 marzo 1938, ivi, n. 14: « Quando si tratti di un unico rapporto sostanziale dedotto in lite e di un unico rapporto processuale è lecito notificare unica copia dell'atto di citazione alla persona fisica che abbia la rappresentanza di più soggetti giuridici nel medesimo rapporto ».

Cassazione 23 maggio 1939, « Rep. Foro It. », 1939, col. 283, n. 4: « Quando la stessa persona fisica rappresenta più soggetti giuridici ed è dedotto in lite un rapporto sostanziale, nel quale soggetti erano quelle stesse persone, si può, derogando al principio della individualità della notificazione, notificare la citazione in un unico esemplare a quella persona che rappresenta tutte le altre, aventi comune interesse contrastante rispetto a quello di colui che promuove la lite ».

Corte di Appello di Palermo, 10 maggio 1940, « Rep. Foro It. », 1941, col. 74, n. 99: « Quando una persona fisica rappresenta per mandato o per legge, più soggetti aventi comune interesse in un rapporto giuridico, basta per la validità dell'atto di appello la notificazione di esso in unico esemplare all'unica persona nella quale sono vincolate più rappresentanze ».

A. Milano 27 dicembre 1940, « Rep. Foro It. », 1941, col. 248, n. 5: « Quando più parti siano rappresentate in causa da un'unica persona fisica è valida la notifica della citazione fatta mediante consegna a tale persona di un'unica copia ».

Cassazione 14 luglio 1941, ivi, n. 4: « Quando la rappresentanza, pur essendo più i mandanti dell'unico mandatario, abbia carattere unitario e inscindibile per la comunanza di interessi fra le parti, si può, derogando al principio della notificazione individuale, notificare l'atto in unica copia, al mandatarario comune ».

Cassazione 10 agosto 1943, « Rep. Foro It. », 1943-45, col. 255, nn. 508, 509: « Quando una stessa persona fisica rappresenta più soggetti giuridici e tale rappresentanza abbia carattere unitario ed inscindibile, come si verifica allorché sia in lite un rapporto sostanziale unico, si può, in deroga al principio della notificazione individuale, degli atti giudiziari, notificare il ricorso per Cassazione in



unico esemplare alla persona che rappresenta tutte le altre ».

*Non vi sarebbe stato alcun motivo per un diverso orientamento nella nuova codificazione; ma ogni dubbio venne fugato dalla sentenza 13 marzo 1950 della Corte Suprema, particolarmente significativa per la fusione di due principi apparentemente contrastanti: « L'atto di impugnazione deve essere notificato in tante copie quante sono le parti anche se queste siano costituite in giudizio con un solo procuratore (difensore), e ciò in quanto l'atto non è diretto al procuratore ma alla parte presso di lui.*

*« L'impugnazione rivolta contro più parti rappresentate in giudizio da un unico procuratore generale ad negotia, agente in giudizio in vece e in luogo dei mandanti, col ministero, a sua volta, di un difensore cui abbia conferito in tal veste la procura, è ritualmente notificata in unica copia a detto procuratore generale presso il difensore in giudizio ». ( « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1950, I, p. 497).*

*In realtà le due massime operano in due campi diversi, e non è possibile adoperarle come strumenti intercambiabili. In questo inesatto governo di esatti principi risiede, a nostro modesto avviso, l'errore della sentenza annotata.*

(A. C.)

**DANNI DI GUERRA - Scoppio di deposito di esplosivi - Colpa dell'Amministrazione - Applicazione art. 2050 c. c.** (Tribunale di Milano, Sent. 26 ottobre 1950 - Pres.: Borghese, Est.: Busari - Fumagalli contro Ministero Difesa).

I danni provocati dallo scoppio di un deposito di esplosivi appartenenti all'Amministrazione militare rientrano nel disposto della legge 6 settembre 1946, n. 226, ma lo scoppio suddetto non può essere ritenuto un fatto di guerra in senso proprio, quando esso si sia verificato a distanza di tempo dalla fine della guerra.

La Pubblica Amministrazione risponde civilmente anche in materia di danni di guerra, quando tali danni siano stati causati da un fatto di guerra in senso improprio e siano addebitabili ad un suo comportamento colposo per violazione delle norme di elementare prudenza.

L'attività svolta dall'Amministrazione militare in materia di polveriere è attività pericolosa ai sensi e per gli effetti dell'art. 2050 c.c.

*Ci siamo sforzati, nella formulazione delle massime, di riportare quanto più fedelmente possibile le parole precise adottate dal Tribunale. Ciò perchè ci sembra che la tesi sostenuta dal Collegio giudicante sia così infondata da far sorgere il dubbio che essa venga riferita da noi a scopo polemico in modo impreciso.*

*Invero, la sostanza della decisione del Tribunale può riassumersi nella seguente proposizione: in caso di scoppio di esplosivi se l'Amministrazione non riesce a dare la prova (negativa) della sua non colpevolezza in relazione allo scoppio, è tenuta a risponderne come autrice di un fatto illecito; se invece riesce a superare questa difficilissima prova pagherà i danni derivanti dallo scoppio come danni di guerra.*

*È un altro di quei casi, questo, in cui l'interpretazione di leggi di per sé molto chiare, influenzata dalla preoccupazione dei giudici che le leggi stesse siano state emanate per costituire un privilegio favorevole all'Amministrazione, finisce per creare un privilegio odioso in danno di questa.*

*Infatti, la semplice lettura dell'art. 1, ultima parte, del decreto-legge 6 settembre 1946, n. 226, convince facilmente del fatto che la intenzione del legislatore, adeguatamente espressa nella formula della norma, è stata quella di considerare fatti di guerra « le esplosioni di munizioni o di ordigni bellici ovunque depositati o trasportati durante e dopo il periodo bellico, qualunque sia la causa dell'esplosione ».*

*Come sia possibile, di fronte ad una formula legislativa così chiara, costruire teorie sui criteri di distinzione tra fatto di guerra proprio e fatto di guerra improprio non si riesce assolutamente a capire. Tanto più la cosa è incomprensibile in quanto di questa teoria il Tribunale non aveva alcun bisogno, una volta che aveva accettato il principio secondo il quale la legislazione sui danni di guerra è meramente sussidiaria della legislazione comune, nel senso che essa si applica, quando non sussista responsabilità per il fatto produttivo del danno, secondo le comuni leggi civili. Ma forse il Tribunale ha sentito il bisogno di dare un appoggio a questo principio non essendone troppo convinto, e ciò ben a ragione ove si rifletta che non vi è in proposito alcun precedente giurisprudenziale della Corte Suprema, mentre le pronunce e delle Corti di merito sono in senso vario e così la dottrina. (Si veda proposito: in questa « Rassegna », 1948, fasc. 4<sup>o</sup>, pag. 14; fasc. 10, pag. 16, e 1949, pag. 48). D'altra parte, è molto difficile continuare a sostenere la tesi della sussidiarietà di fronte ad un testo di legge come quello sopra riportato, nel quale gli scoppi di esplosivi sono definiti fatti di guerra qualunque sia la causa dell'esplosione. Bisogna riconoscere a questo proposito che la sentenza del Tribunale non ha speso nemmeno una parola per distruggere il significato di questo inciso che costituiva un evidente insormontabile ostacolo alla sua tesi.*

*Messosi su questa via della equiparazione dello Stato ad ogni altro privato in relazione alla responsabilità per scoppi di esplosivi, il Tribunale ha compiuto l'ultimo passo dichiarando applicabile anche alla Pubblica Amministrazione l'art. 2050 del c.c., e dopo aver definito pericolosa l'attività dello Stato in materia di esplosivi ne ha tratto la conseguenza che, in difetto di prova contraria, sussiste integra la presunzione di responsabilità per il fatto dannoso.*

*Non ci si nasconde qui che in materia di responsabilità civile della Pubblica Amministrazione la giurisprudenza ha compiuto una notevole evoluzione da quando essa affermava che l'attività della Pubblica Amministrazione nella organizzazione ed esplicazione dei vari servizi pubblici era assolutamente insindacabile da parte dell'Autorità giudiziaria. Ora, tale sindacato è ben ammesso quando nella sua attività che abbia prodotto danni all'integrità fisica del patrimonio dei privati l'Amministrazione abbia violato i precetti suggeriti dalla comune esperienza a tutela della pubblica incolumità. Ma da questo a dire che per certe attività della Pubblica Amministrazione*

la violazione dei principi di comune esperienza è presunta salvo che non si provi, da parte della stessa Amministrazione, « di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno », c'è addirittura un salto logico e giuridico.

Basta pensare che il giudizio sulla idoneità delle misure è un giudizio di carattere tecnico-discrezionale che per la sua stessa natura non può essere riservato all'autorità amministrativa, apparendo assurda una sostituzione a questi di organi appartenenti ad un potere diverso. Si noti, a questo proposito, che anche dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione si riconosce comunemente dagli scrittori che il campo della discrezionalità tecnica è ancora riservato esclusivamente all'autorità amministrativa e sottratto al sindacato del potere giudiziario.

Nè si dica che tale campo possa sussistere integro là dove soltanto non si svolga attività pericolosa, perchè, non essendo la pericolosità definita legislativamente, si finirebbe in sostanza per rimettere al giudice il compito di segnare, a sua discrezione, e con mutevole giudizio di fatto, la linea di demarca-

zione tra la attività amministrativa insindacabile e quella vincolata alla necessità di adottare misure idonee di sicurezza, con altra inammissibile ingerenza del potere giudiziario nella sfera di attribuzioni dell'esecutivo.

Nè si dica che l'articolo 2050 non determina altro che un caso di inversione dell'onere della prova, sì che essendo questa ammissibile da parte del danneggiato per dimostrare la violazione ad opera della Amministrazione delle norme di comune prudenza, non vi è alcun ostacolo di principio a che questa violazione sia presunta *juris tantum*, in quanto, come si è detto, la prova che deve esser data, per dimostrare la non colpevolezza dell'Amministrazione riguarda l'idoneità delle misure di sicurezza relative all'attività definita pericolosa e quindi involge necessariamente un giudizio tecnico-discrezionale sulla organizzazione di un servizio pubblico, nella esplicazione del quale lo Stato non può essere messo alla pari, checchè se ne dica adesso con eccessiva superficialità, di un qualunque speculatore privato.

(A. S.)

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

## I.

- 1. Decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1951, n. 203 (G. U., n. 79 s.o.):** *Approvazione del Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni Comunali.* Il presente testo unico è stato emanato dal Governo in base all'art. 21 della legge 24 febbraio 1951, n. 84. Benchè questa norma non possa considerarsi una vera e propria delega legislativa ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, tuttavia, il potere che essa attribuisce al Governo di coordinare le disposizioni dei D.L.L. 7 gennaio 1946, n. 1, 10 marzo 1946, n. 76, 15 marzo 1946, n. 83 e della legge 24 febbraio 1951, n. 84 può ritenersi abbastanza ampio da comprendere anche la facoltà di introdurre norme non comprese nei suddetti provvedimenti legislativi ma necessarie ai fini del coordinamento di essi.
- 2. Legge 9 gennaio 1951, n. 204 (G. U., n. 80):** *Onoranze ai caduti in guerra.* Si richiama l'attenzione sull'art. 9 concernente il trattamento tributario « degli atti e contratti stipulati in applicazione del presente decreto » (*sic*) — a parte la svista di chiamare decreto quella che è una legge, si rileva la estrema genericità ed imprecisione della formula legislativa, tanto più ingiustificabile in quanto concerne una materia (regime tributario) nella quale la precisione è indispensabile.
- 3. Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1950, n. 1275 (G. U., n. 95):** *Norme di attuazione della legge 24 novembre 1948, n. 1493, relativa alla indennità per danni alla proprietà industriale italiana negli Stati Uniti d'America.* Si veda il commento alla legge sopracitata in questa « Rassegna », 1949, pag. 33.

## II.

### SENATO DELLA REPUBBLICA

- 1. Disegni di legge, n. 815:** A (Iniziativa governativa), *Riordinamento del Casellario Giudiziario.*  
Con questa legge si tende a riordinare il servizio del Casellario snellendolo mediante la eliminazione di iscrizioni

zioni che si riferiscono a provvedimenti giudiziari che non hanno alcuna rilevanza ai fini della valutazione della personalità dell'individuo. La Commissione parlamentare ha modificato il testo proposto dal Governo, ma, a parte le considerazioni di opportunità che possono formularsi in ordine a talune delle modifiche proposte, sembra che almeno una di tali modifiche sia frutto di un'erronea interpretazione di una norma del Codice di procedura penale; e precisamente si tratta di quella modifica che concerne la non iscrizione delle sentenze di proscioglimento per amnistia. Si dice infatti che tali sentenze non dovrebbero essere iscritte salvo che « il Giudice su istanza dell'imputato, a norma dell'art. 152, c.p.v. c.p.p., pronunciando nel merito non abbia ritenuto di assolvere perchè il fatto non sussiste o perchè l'imputato non lo ha commesso o perchè il fatto non costituisce reato ». Si rileva in proposito che l'art. 152 c.p.p. non può assolutamente essere interpretato nel senso che il Giudice, di fronte ad un reato al quale debba applicarsi l'amnistia, debba, su istanza dell'imputato, giudicare nel merito. È risaputo, infatti, che solo qualcuna delle amnistie concesse dopo la liberazione prevede la possibilità di rinuncia da parte dell'imputato col conseguente obbligo del giudice di decidere nel merito; in linea generale, invece, l'amnistia è irrinunciabile e nessuna rilevanza ha la volontà dell'imputato in ordine alla sua applicazione. D'altra parte se si tien conto dei motivi che hanno indotto la Commissione a proporre la suesposta modifica, dovrebbe concludersi che tutte le sentenze di amnistia debbono essere iscritte, in quanto, in linea di principio, e appunto in applicazione dell'art. 152, c.p.v. c.p.p. l'amnistia può essere pronunciata solo quando non risultino prove della innocenza dell'imputato.

Un ulteriore rilievo da formulare in ordine a questo provvedimento legislativo concerne il fatto che si sia in esso mantenuta la previsione della « materia commerciale » come distinta dalla materia civile, distinzione che non sembra possa più essere mantenuta di fronte alla abrogazione del Codice di commercio ed alla inserzione delle sue norme nel Codice civile.

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.** — I) Se le Banche d'interesse nazionale siano da considerarsi Amministrazioni pubbliche agli effetti della cessione obbligatoria alla Croce Rossa degli scarti d'archivi (n. 112). — II) Se le Amministrazioni provinciali per quanto riguarda i rapporti di locazione d'immobili ad uso di caserme delle Forze di P.S. debbano equipararsi a tutti gli effetti alle Amministrazioni dello Stato (n. 113).

**ANTICHITA' E BELLE ARTI.** — I) Se le irregolarità formali di una denuncia di esportazione di cose artistiche valgano ad impedire l'esercizio del diritto di acquisto da parte dello Stato (n. 16). — II) Se la denuncia di esportazione di cose artistiche fatta dal proprietario della cosa sia valida (n. 16).

**AUTOVEICOLI.** — I) Se ai fini delle sanzioni per sovraccarico di autoveicoli pesanti il rimorchio debba essere considerato veicolo o autoveicolo (n. 30). — II) Se sia valida la domanda di rivendica in via amministrativa di autoveicoli assegnati ai sensi del D.L. 21 gennaio 1945, n. 49, fatta in forma diversa da atto notificato per ufficiale giudiziario (n. 31).

**AVVOCATI E PROCURATORI.** — I) Se il titolo di avvocato e procuratore possa essere assunto in via onorifica (n. 13). — II) Se presso le Sezioni commerciali dei Compartimenti ferroviari vi siano Uffici per i quali sia necessario il titolo professionale di avvocato o procuratore (n. 13).

**CASE ECONOMICHE E POPOLARI.** — Se sia valida la donazione da parte di un ente pubblico alla Gestione Ina-Casa di un'area per la costruzione di case per i lavoratori (n. 30).

**COMUNI E PROVINCE.** — I) Se le Amministrazioni provinciali per quanto riguarda i rapporti di locazione d'immobili ad uso di caserme delle Forze di P.S. debbano equipararsi a tutti gli effetti alle Amministrazioni dello Stato (n. 27). — II) Se la revisione di cui all'art. 80 del Testo Unico della Finanza locale possa applicarsi nel caso di variazioni di aliquota di imposta di consumo (n. 28).

**CONTABILITA' DELLO STATO.** — I) Se possa procedersi a compensazione di debiti dell'Amministrazione con crediti della medesima per recupero di contri-

buti concessi ad agricoltori benemeriti, anche in relazione alle rate ancora da scadere per il recupero medesimo (n. 72). — II) Quale sia la procedura da seguire per l'annullamento di crediti verso Enti tenuti in via subordinata al pagamento delle spese di spedalità (n. 73). — III) Se la numerazione progressiva e distinta dei buoni e degli ordinativi su ordini di accreditamento importi il costituirsi di un diritto di prelazione nei confronti degli uffici pagatori dello Stato per i titolari degli ordinativi stessi (n. 74).

**CONTRABBANDO.** — Se spetti all'Intendente di Finanza la competenza ad ordinare la confisca di sigarette oggetto di contrabbando, quando il contrabbando stesso abbia dato luogo ad un reato la cui cognizione era di competenza dello stesso Intendente di Finanza (n. 19).

**DEMANIO.** — I) Se il complesso di beni immobili di proprietà dello Stato facenti parte di stabilimenti termali appartenga al patrimonio indisponibile dello Stato (n. 78). — II) Se ai suddetti beni siano applicabili i regolamenti comunali edilizi (n. 78). — III) Se si possa adottare la procedura di cui al Testo Unico 14 aprile 1910, n. 639 per farsi pagare i corrispettivi dagli abusivi occupanti di immobili di proprietà dello Stato (n. 79).

**DONAZIONI.** — I) Se sia nulla una donazione fatta ad una federazione del cessato partito fascista senza il decreto reale di autorizzazione ad accettarla (n. 14). — II) Se gli enti pubblici possano fare donazioni (n. 15). — III) Se sia valida la donazione fatta da una cittadina tedesca ad una cittadina americana con scrittura privata di data anteriore all'applicazione della legge di guerra ai cittadini germanici e confermata con atto pubblico posteriore all'entrata in vigore della legge di guerra stessa (n. 16).

**ELETTRODOTTI.** — Se sia legittima la pretesa da parte di un'Amministrazione provinciale di pagamento di un canone per l'attraversamento di una strada provinciale con una linea elettrica ferroviaria (n. 3).

**ENFITEUSI.** — Se la traduzione in denaro del canone enfiteutico dovuto in frumento debba farsi al prezzo di ammasso o al prezzo di mercato libero (n. 17).

**ESECUZIONE FISCALE.** — Se l'obbligo del riscosso pel non riscosso in relazione alla esazione dei contributi

unificati per l'agricoltura gravi sull'esattore anche per il periodo anteriore alla entrata in vigore del D.L. 15 giugno 1945, n. 515 (n. 21).

**FERROVIE.** — I) Quali siano i limiti della responsabilità dell'Amministrazione ferroviaria per la perdita di bagaglio verificatasi sugli elettrotreni rapidi (n. 127). — II) Se gli agenti ferroviari addetti alla trattazione di affari legali presso le sezioni commerciali possano considerarsi come addetti ad uffici legali agli effetti dell'iscrizione nell'albo professionale degli avvocati e procuratori (n. 128). — III) Se la determinazione della distanza fra la sagoma limite dei carri ferroviari e le opere fisse di una galleria rientri nella discrezionalità tecnico-amministrativa della Amministrazione ferroviaria (n. 129). — IV) Quali siano i rapporti giuridici che sorgono in seguito all'assunzione da parte del Ministero dei Trasporti della gestione di una linea ferroviaria in concessione (n. 130). — V) Se l'appropriazione di somme effettuata da un dipendente di una società concessionaria di ferrovie durante la gestione governativa della ferrovia stessa debba considerarsi fatta in danno della società concessionaria o della gestione governativa (n. 130).

**IMPIEGO PUBBLICO.** — I) Se la restituzione nei ruoli di provenienza prevista nella legislazione contro il fascismo sia da considerarsi automatica o se presupponga sempre un procedimento epurativo (n. 261). — II) Se il servizio di mobilitato civile prestato da persona di età inferiore a quella minima richiesta per l'assunzione nei pubblici impieghi possa essere calcolato ai fini dell'indennità di licenziamento prevista dagli artt. 10 e 11 del D.L. 7 aprile 1948, n. 262 (n. 262). — III) Quali siano le retribuzioni degli impiegati statali pignorabili o sequestrabili ai sensi del Testo Unico approvato con R.D. 5 gennaio 1950, n. 180 (n. 263). — IV) Se l'art. 12 del D.L. 4 aprile 1907, n. 207 si applichi anche alle Seral (n. 264).

**IMPOSTA SULL'ENTRATA.** — Se per le violazioni della imposta sull'entrata punibili con pena pecuniaria a carico d'una società, possa procedersi, come coobbligato solidale, contro l'Amministratore delegato della Società stessa (n. 27).

**IMPOSTE E TASSE.** — I) Quali siano i rapporti tra la legge 2 luglio 1949, n. 408 e il D.L.L. 26 aprile 1946, n. 359, in materia di agevolazioni tributarie per le case di nuova costruzione (n. 157). — II) Se l'agevolazione tributaria stabilita dall'art. 24 della legge 28 febbraio 1949, n. 43 a favore dell'INA-Casa in materia di tassa di registro possa ritenersi estesa anche ai diritti catastali (n. 158). — III) Se possa applicarsi la legge sull'imponibile di mano d'opera a carico dell'azienda foreste demaniali (n. 159).

**MINIERE.** — Se possa sollevarsi dal Prefetto conflitto di attribuzioni in via straordinaria in relazione ad una lite vertente fra un concessionario di miniera e l'esercente della stessa nella quale il concessionario chieda la restituzione della miniera (n. 4).

**NAVI.** — Quale sia la portata della clausola (franco avaria reciproca) in caso di spese sostenute per assistenza e salvataggio della nave (n. 44).

**NOTAIO.** — Se i notai nella loro sede notarile possano compiere affari relativi a beni situati in altri distretti notarili (n. 2).

**POSTE E TELEGRAFI.** — Quale sia la portata della disposizione dell'art. 183 del Codice postale nella parte in cui esclude ogni indennità per lo spostamento degli impianti di palificazione telegrafica (n. 24).

**PROCEDIMENTO CIVILE.** — Se la mancanza di firma autografa dell'Avvocato in calce ad un ricorso invalidi il successivo decreto del Presidente e la citazione in giudizio quando la parte citata sia comparsa (n. 16).

**REQUISIZIONI.** — I) Se le sentenze dei Comitati giurisdizionali siano esecutive pendente l'impugnazione (n. 90). — II) Se la parte vincitrice possa pretendere le spese ulteriori inerenti all'esecuzione forzata di una decisione del Comitato giurisdizionale la quale abbia compensato le spese giudiziali (n. 90). — III) Se i Comitati giurisdizionali siano competenti a decidere sulla pretesa di ottenere gli interessi posteriori alla pronuncia sulla indennità di requisizione (n. 90). — IV) Se in caso di requisizione in uso l'Amministrazione sia tenuta a corrispondere gli interessi compensativi sulle indennità liquidate con ritardo a decorrere dalla scadenza di ciascuna rata dell'indennità stessa (n. 90).

**RESPONSABILITA' CIVILE.** — I) Se l'autorità giudiziaria possa accertare la responsabilità dell'Amministrazione ferroviaria mediante sindacato sui criteri da essa seguiti per stabilire le distanze medie tra le pareti delle gallerie e la sagoma dei treni (n. 116). — II) Se sia dovuto risarcimento di danni per le conseguenze dell'ordine di sgombero di un terreno in relazione all'esecuzione di tiri di artiglieria (n. 117).

**SOCIETA'.** — I) Come si provi la qualità di rappresentante di una società di fatto (n. 31). — II) Quale sia l'interpretazione dell'art. 5 lett. d) del D.L. 7 maggio 1948, n. 1235 sull'ordinamento dei Consorzi agrari (n. 32). — III) A chi spetti la presidenza dei collegi sindacali dei Consorzi agrari a termini dell'art. 44 del D.L. 7 maggio 1948, n. 1235 (n. 33). — IV) Se il sequestratario d'una società sottoposta a sequestro in base alla legge di guerra possa essere autorizzato a compiere atti che tendano a prorogare la durata della società stessa che dovrebbe estinguersi per decorso del termine (n. 34).

**TITOLI DI CREDITO.** — I) Quale sia l'influenza delle disposizioni in materia di blocco di somme di sospetta appartenenza tedesca o della r.s.i. sulle norme in materia di circolazione dei titoli di credito (n. 2).

**TRATTATO DI PACE.** — I) Se il sequestratario d'una società sottoposta a sequestro in base alla legge di guerra possa essere autorizzato a compiere atti che tendano a prorogare la durata della società stessa che dovrebbe estinguersi per decorso del termine (n. 31). — III) Se sia valida la donazione fatta da una cittadina tedesca ad una cittadina americana con scrittura privata di data anteriore all'applicazione della legge di guerra ai cittadini germanici e confermata con atto pubblico posteriore all'entrata in vigore della legge di guerra stessa (n. 32).

