

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## SOMMARIO

### I. ARTICOLI ORIGINALI

*Esecuzione dell'atto giurisdizionale e concessione della forza pubblica, dell'avvocato D. FOLIGNO, pag. 1-7.*

### II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) F. ANTOISEI: *Sull'essenza dei delitti contro la fede pubblica*, recensione critica di U. CORONAS, pag. 8-10.
- 2) ODDINI: *Lo status del patrimonio tedesco all'estero*, recensione critica di G. MANZARI, pag. 10-13.

### III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

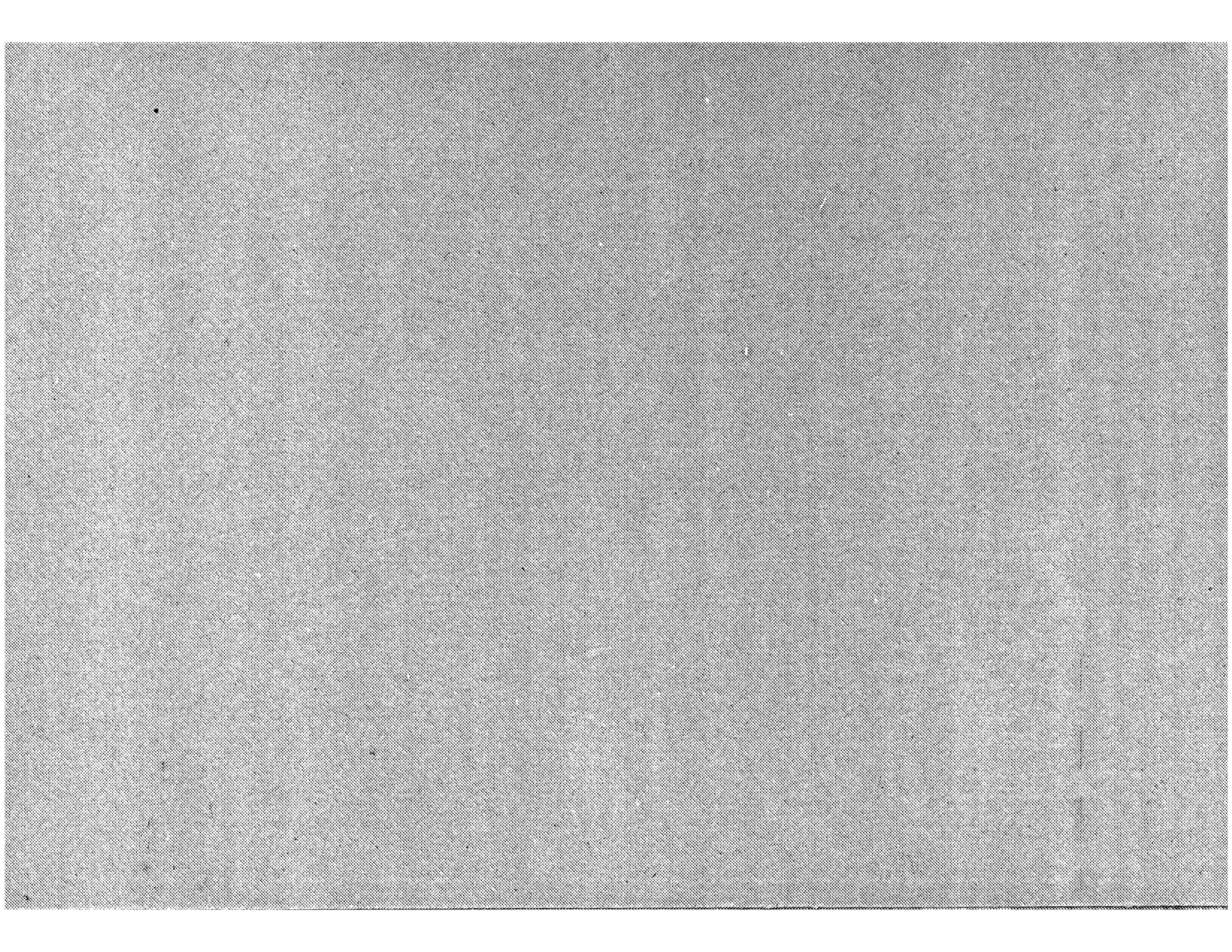
- 1) Amministrazione pubblica - ARAR - Natura giuridica - Azione di spoglio (Corte di Cassazione), pag. 14-16.
- 2) Amministrazione pubblica - ARAR - Commissione delle rivendiche (Corte di Cassazione), pag. 16-17.
- 3) Competenza e giurisdizione - Usi civici - Provvedimento di ripartizione (Corte di Cassazione), pag. 17-18.
- 4) Espropriazione per p. u. - Occupazione temporanea - Legge sulle requisizioni (Corte di Cassazione), pag. 18.

### IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Imposte e tasse - Violazione leggi finanziarie (Tribunale di Firenze), pag. 19.
- 2) Revisione prezzi - Pubblico appalto di servizi (Commissione per l'esame dei ricorsi in materia di revisione prezzi), pag. 20.

### V. RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, pag. 21-22.

### VI. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, pag. 23-24.



# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## ESECUZIONE DELL'ATTO GIURISDIZIONALE E CONCESSIONE DELLA FORZA PUBBLICA

**SOMMARIO.** — 1. Premessa. — 2. L'ausilio della « forza pubblica » per l'esecuzione dell'atto giurisdizionale non è un diritto subiettivo del cittadino. — 3. Se diritto subiettivo-pubblico, la violazione di esso non sarebbe risarcibile patrimonialmente. — 4. A fortiori se la violazione derivi da attività di Pubblica Sicurezza (art. 7 T. U.). — 5. Se diritto affievolito, la lesione di esso è tutelabile dinanzi al giudice amministrativo. — 6. Ma ai fini della legittimità del rifiuto della forza pubblica è irrilevante la distinzione: circolare - rifiuto in casi singoli.

1. Una — ormai nota — pronunzia del Tribunale di Roma (1<sup>a</sup> Sez. 5 dicembre 1949 - 16 marzo 1950, Di Bella c. Ministero Interno, in « Giur. It. », 1951, 1, 2, 530; in « Foro It. », 1951, I, 120) ha affrontato la questione, anteriormente a questo dopo-guerra pressochè trascurata, della responsabilità della Pubblica Amministrazione di fronte alla richiesta di ausilio della forza pubblica, per l'esecuzione di una sentenza (una delle tante sentenze di sfratto nei confronti di « sfollati ») e l'ha risolta nel senso che spetti al cittadino il diritto subiettivo di pretendere la prestazione di quel servizio o, in difetto, il risarcimento del danno, poichè (questa è la *ratio decidendi*) lo Stato è garante dei diritti dei cittadini.

« All'uopo è sufficiente — recita la sentenza — rifarsi al principio cardine, che impronta la concezione del moderno stato di diritto, per cui anche lo Stato è soggetto alle leggi che esso si dà, per dovere senz'ombra di dubbio rispondere affermativamente al quesito ».

« Lo Stato moderno, infatti, (compreso, ben s'intende, anche il nostro del quale qui specificamente si tratta) ha bandito dal proprio ordinamento il principio dell'*autotutela*, fino a sancire penalmente l'esercizio arbitrario di ragioni, ma nel contempo ha assunto sopra di sé il compito della difesa dei diritti dei singoli apprestando i mezzi per dirimere pacificamente le controversie e per assicurare il soddisfacimento concreto dei diritti lesi in via ripristinatoria a seconda delle effettive possibilità ».

« Siffatto compito, che si atteggia e si estrinseca come un potere-dovere, in quanto dovere legalmente sancito costituisce un vero e proprio obbligo giuridico di cui il soggetto passivo è appunto lo Stato e soggetto attivo è il privato cittadino che,

mentre non può farsi ragione da se, ha tuttavia il diritto di ottenere dallo Stato, per mezzo dei vari organi all'uopo predisposti, le necessarie prestazioni intese in primis alla risoluzione di una determinata controversia, e, una volta questa definita, alla concreta attuazione della pretesa giudizialmente riconosciuta: nel che consiste e si esaurisce quel vasto e fondamentale settore dell'attività pubblica statale, che va sotto il nome di giurisdizione nella sua ampia accezione, comprendente cioè così la fase cognitiva come quella esecutiva ».

« Che poi il diritto subiettivo del singolo titolare e portatore di un titolo esecutivo a suo favore si diriga anche in confronto degli organi amministrativi in quanto detentori e depositari della forza pubblica è fatto palese, oltre che dai principi, anche da molteplici norme particolari che di quei principi sono specifica applicazione ».

« A conferma basterà ricordare il testo della formula esecutiva (art. 475 c.p.c.) che racchiude il preciso comando agli ufficiali della forza pubblica di concorrere a mettere in esecuzione il titolo quando ne siano legalmente richiesti, e aggiungete che gli artt. 513, in tema di pignoramento mobiliare, 606 e 608 c.p.c. rispettivamente in tema di consegna di cose mobili e di rilascio di immobili, espressamente conferiscono all'Ufficiale giudiziario, tenuto per sua parte a procedere su istanza dell'interessato, il potere di richiedere, quando occorra, l'assistenza della forza pubblica ».

« Niun dubbio, quindi, che lo Stato, in forza delle sue leggi ed entro i limiti da questi stabiliti, è garante dei diritti dei cittadini e come tale tenuto a rispettare e a far rispettare tali diritti anche, quando occorra, mediante l'impiego della forza di cui dispone ».

In queste gravi statuizioni si contengono due fondamentali errori: in quanto il cittadino non ha un diritto subiettivo ad ottenere l'ausilio della forza pubblica per l'esecuzione dell'atto giurisdizionale, e, in ogni caso, la violazione di quel diritto — subiettivo pubblico — non sarebbe risarcibile patrimonialmente.

La gravità della premessa non si attenua per il fatto che, nella specie decisa, il Tribunale abbia finito per circoscrivere la responsabilità della p.a. all'illegittimità di una circolare prefettizia, che



aveva disposto la *temporanea* negazione della « forza pubblica » per esecuzioni di sentenze di sfratto (1), riconoscendo peraltro, giustificabili — in virtù della discrezionalità circa l'impiego della « forza » da parte dei rispettivi comandi — singoli rifiuti caso per caso.

Infatti, superando tale distinzione, e direttamente ricollegandosi all'affermato principio generale, altri privati hanno iniziato numerosi giudizi, dinanzi all'Autorità giudiziaria, sulla base della pretesa illegittimità dei singoli rifiuti opposti dal Comandante della stazione dei Carabinieri, pur dopo la revoca dell'anzidetta circolare.

Il pericolo di una nuova, più larga breccia, ha consigliato la difesa dello Stato a sollevare, per questi casi, il regolamento di giurisdizione (non ancora deciso dal Supremo Collegio) mentre, per la fattispecie decisa dal Tribunale di Roma è stato, necessariamente, proposto appello (articolo 41 c.p.c.) in corso di decisione dinanzi la 1<sup>a</sup> Sezione della Corte d'Appello.

Ma, per tutte le controversie, unica appare la ragione di dissenso rispetto alla soluzione adottata dal Tribunale, di Roma.

\* \* \*

2. L'assistenza della forza pubblica è ordinata all'attuazione della volontà di legge, affermata da pronunzia giudiziale esecutiva o da altro titolo contemplato nell'art. 475 c.p.c., ma non a favore del cittadino, sibbene come assistenza all'ufficiale giudiziario, a protezione da eventuali reati. Costui, cui incombe l'obbligo di procedere

(1) Nel giugno 1948, era stato segnalato dalle Autorità comunali e dai Comandi dell'Arma dei Carabinieri alla Prefettura di Roma, che nei Comuni dei Castelli Romani, in quelli di Anzio e Nettuno, nonché in altri Comuni fra quelli che maggiormente avevano subito le devastazioni di guerra, erano state pronunciate, dall'Autorità giudiziaria, numerosissime sentenze di sfratto, la cui esecuzione avrebbe dovuto essere pressochè contemporanea.

Nel solo Comune di Anzio, in particolare, si trattava di 82 sentenze pronunciate e di un centinaio in corso di emanazione; quasi tutte contro persone prive di giusto titolo di occupazione degli alloggi, le quali, pertanto, non avrebbero potuto fruire delle disposizioni per la graduazione degli sfratti previste dalle legge 18 ottobre 1946, n. 290.

In considerazione di quanto sopra, ed essendo stata prospettata la possibilità di perturbamenti dell'ordine pubblico, la detta Prefettura interessò i Comandi dell'Arma perchè non venisse dato l'ausilio della forza pubblica per esecuzioni di sentenze di sfratto, *in attesa che venisse emanato un provvedimento atto a diluire nel tempo la massa degli sfratti a cui si doveva dare esecuzione.*

Con l'entrata in vigore della legge 9 agosto 1948, n. 1078, legge estesa, in base al Decreto ministeriale 17 settembre 1948, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 28 detto, con altri Comuni della provincia particolarmente danneggiati dalla guerra, anche ai Comuni di Anzio e Nettuno, la Prefettura, con nota 30 settembre 1948, n. 15011 Gab. indirizzata al Questore e ai Comandi dei Carabinieri Laziale I e Laziale II, comunicò che le istruzioni impartite circa l'opportunità della non concessione della forza pubblica dovevano ritenersi revocate, rientrando ormai la materia nell'ambito dell'attività dei Pretori, alla cui competenza restava demandata il valutare le circostanze di fatto e il graduare nel tempo, l'esecuzione dei provvedimenti in parola.

all'esecuzione, ha tutti i poteri di forzare le cose o vincere resistenze, indipendentemente dalla presenza della forza pubblica (artt. 513, 606, 608, c.p.c.). L'intervento di questa, nello Stato moderno, non sarebbe concepibile come impiego di « forza bruta ». È ovvio che essa non potrebbe intervenire se non per proteggere l'ufficiale giudiziario dalla violenza altrui (art. 337 c.p.) o per procedere all'arresto di responsabili di invasione (art. 633 c.p.).

Ma questo significa non già concorso essenziale nell'esecuzione, sibbene prevenzione o repressione di reati che interferiscano nell'esecuzione. In tal senso, è la lettera dell'art. 513 c.p.c., la disposizione che disciplina l'intervento della forza pubblica nell'esecuzione (mentre la norma dell'articolo 475 c.p.c. si limita a riprodurre la formula, che tutti gli autori considerano un residuo storico e di valore pressochè nullo - ZANZUCCHI: *Diritto Processuale civile*, 1947, I, 170; se non agli effetti della « cartolarità », ANDRIOLI: *Commento*, 1947, III, 15). Ebbene, gli autori pongono in luce che è sempre l'ufficiale giudiziario il mezzo dell'esecuzione coattiva, mentre la forza pubblica, chiamata a di lui discrezione, per « l'assistenza », non è contemplata come « mezzo » necessario al fine.

Dunque, se non è contestabile che il cittadino abbia un diritto subiettivo di ottenere l'attuazione concreta della volontà della legge, attraverso l'affermazione della pronunzia giudiziale (azione) e la conseguente esecuzione; tale diritto non è configurabile in confronto della pubblica Amministrazione in quanto depositaria della forza materiale, posta a presidio delle leggi dello Stato e dei diritti dei cittadini, ma non direttamente, sibbene mediatamente, come protezione del *giudice*, per la pronunzia, dei suoi *ausiliari*, per l'esecuzione e dello *ordinamento giuridico* in generale.

Il sistema dell'esecuzione, in uno Stato moderno e civile, si può concepire, solo, come sistema di coazione giuridica. Nel verbale si deve inserire la dichiarazione dell'ufficiale giudiziario, relativa alla « immissione » dell'istante nel possesso dell'immobile, con intimazione alla parte condannata o ai terzi occupanti di non turbarlo, sotto le pene stabilite al c.p.; analogamente si procede per i mobili di spetanza della parte condannata rinvenuti nello stabile, ecc., ecc. (MORTARA, *Commentario*, V, p. 595, a).

La richiesta della forza pubblica è ammessa per « provvedere a che l'esecuzione non possa venir impedita da ostacoli frapposti dal debitore o da altri » (CARBELLOTTO: *Esecuzione forzata*, n. 239, in « *Digesto Italiano* », vol. X »).

Nè, si può dire che, nel caso, si trovi una esplicita deroga a questo principio generale di diritto pubblico, nella formula dell'art. 475 c.p.c.

Si tratta di comandi diretti a regolare rapporti fra autorità, ufficiale giudiziario e P.M.; ufficiale giudiziario e forza pubblica.

La lettera dell'art. 475 c.p.c. consente di escludere il diritto subiettivo del privato, poichè fa obbligo agli agenti della forza pubblica di *concorrere* all'esecuzione, come *assistenza* all'ufficiale giudiziario. Ma è questo solo il soggetto dell'esecuzione (assistito materialmente dai facchini per

il trasporto di oggetti nel caso dell'art. 609 c.p.c. o dal fabbro, per il forzamento di casseforti, porte e simili) e la forza pubblica è chiamata a tutelarla da eventuali violenze contro chi esegua le operazioni. Ma il loro intervento non è in nesso di causalità con l'oggetto dell'esecuzione del provvedimento del giudice.

Quando questo contempla persone fisiche, il concorso della forza pubblica non può esplicitarsi materialmente su di esse per costringerle ad un determinato comportamento (sfratto, rilascio di minori, ecc.) ostandovi il diritto della libertà personale.

Infatti il c.p.c. prescrive solo l'asporto coattivo di mobili, come si è visto; e, quanto al rilascio di immobili l'immissione in possesso del nuovo possessore è simbolica, mediante ingiunzione ai detentori di riconoscere il detto possessore (art. 608 c.p.c.). La successiva persistenza nel rifiuto ad abbandonare lo stabile potrà dar luogo all'accertamento di reato di violazione di domicilio, l'occupazione, ecc. e dar luogo ad arresto; onde l'uscita da una casa sarà effetto indiretto del rilascio, ma diretto dell'arresto.

E, però, il concorso della forza pubblica non potrà dirsi elemento necessario della procedura di rilascio, che potrà compiersi — anche senza la materiale fuoruscita degli occupanti — attraverso il verbale. Tale intervento si presta ad equivoci quando è contestuale all'esecuzione. Ma, concettualmente, ne va separato. Infatti anche in un secondo tempo, forte del verbale, il possessore potrà denunciare penalmente il fatto e ottenere la liberazione dell'immobile: e qui, non v'è dubbio, emerge la figura dell'intervento della forza pubblica, in ordine al quale non si ha un diritto subiettivo alla repressione dei reati o circa il modo o il tempo della detta repressione.

La dottrina, al riguardo, è inequivoca perchè nessuna ha mai pensato ad una liberazione forzosa di immobili, mediante materiale espulsione degli occupanti, sistema inconcepibile in uno Stato moderno.

Il vecchio codice era più esplicito al riguardo; ma nessuno vorrà sostenere che il sistema sia mutato e che, anzichè far ricorso alle comminatorie delle pene stabilite dal c.p., e fuor del caso dell'arresto, si possa con l'uso della forza cacciar fuori gli occupanti.

Il cittadino ha diritto di chiedere all'ufficiale giudiziario l'esecuzione. È, poi, questo che può chiamare per « concorrervi » la f.p. E la mancata prestazione è un rifiuto da organo ad organo; un rapporto fra pubblici poteri. Non è mai il cittadino che possa pretendere il « concorso » tanto vero che a nessuno verrebbe in mente di chiedere il risarcimento del danno perchè la forza pubblica non abbia represso un movimento popolare che — attraverso manifestazioni sediziose — abbia impedito una pubblica udienza. Eppure, come l'art. 475 c.p.c. rispetto all'esecuzione, così l'articolo 128 c.p.c. rispetto all'udienza per il giudizio di cognizione, prevede il ricorso all'attività di polizia.

Di questi argomenti, non pare abbia tenuto conto lo SCOTTO, in nota a sentenza citata (« Foro

It. », 1951, 1, 120) il quale, per dimostrare l'esistenza di un diritto subiettivo all'« ausilio della forza pubblica » si richiama alla sentenza Sezioni Unite 22 febbraio 1926, n. 489 (« Foro It. » 1926, 1, 32). Ma questa riguarda il caso d'un decreto del prefetto che non aveva negato, già, la forza pubblica per l'esecuzione, ma si era arrogato il potere di sospendere, addirittura, l'efficacia esecutiva delle sentenze di sfratto il che è cosa del tutto diversa.

La Suprema Corte, lungi, pertanto, dal considerare gli effetti del rifiuto della forza pubblica e dal definire se tale comportamento ledesse un ipotetico diritto subiettivo alla prestazione della forza pubblica, ritenne la illegittimità del decreto prefettizio *che sospendeva il comando del giudice* e giudicò non doversene tener conto ai fini della prosecuzione dello sfratto (applicazione del principio fondamentale dell'art. 2 L. contenzioso). Si guardò bene dall'adombrare, neppur per inciso, a un'ipotetica conseguenza riparatoria, per effetto della lesione derivata da quell'atto amministrativo.

È da notare, tuttavia, che il Consiglio di Stato arrivò, per rispetto alla identica situazione, a legittimare l'atto prefettizio (V, 11 dicembre 1925, in « Foro It. », 1926, III, 81°).

Invero, Sezioni Unite e Consiglio di Stato avvisarono nel provvedimento un atto della Pubblica Amministrazione, *non lesivo di diritti subiettivi*: le Sezioni Unite limitandosi a riscontrarne l'inefficacia, per ritenuta incostituzionalità; il Consiglio di Stato, affermandone, addirittura, la piena legittimità.

Ma se pur fosse stata ritenuta, anche dal Consiglio di Stato, l'illegittimità per incostituzionalità, del decreto prefettizio, non ne sarebbe scaturito, solo per questo il diritto al risarcimento del danno (come si vedrà, infra n. 5). SCOTTO, nella riferita nota, si richiama ancora a uno studio di LUZZI, *L'Atto giurisdizionale* (in « Foro Amm. », 1928, I, 137). Ma questo non pare siasi occupato del soggetto problema.

La dottrina non disconosce, *latu sensu*, il carattere di diritto subiettivo alla potestà conferita, dall'ordinamento giuridico, al privato, vittorioso in giudizio, di far valere il comando del giudice; ma come diritto subiettivo all'esecuzione in sè (e se ne vedrà la natura, nel paragrafo seguente), non già come diritto alla prestazione della forza pubblica.

La giurisprudenza, poi, ha negato che la prestazione della forza pubblica occorrente per l'esecuzione di un giudicato rientri nell'obbligo dello Stato di dare esecuzione al giudicato; e lo ha negato perfino come assimilazione dell'obbligo a quello della Pubblica Amministrazione di conformarsi al giudicato (art. 27 n. 4 T.U. 26 giugno 1924, n. 1054). (Cons. Stato, V, 31 gennaio 1947, in « Foro It. », 1947, III, 166 con *Nota di FRAGOLA*).

Così che svanisce anche la preoccupazione (prospettabile per la situazione in esame) che la mancata concessione della forza pubblica possa costituire una paralizzazione o perturbazione dell'attività giurisdizionale.

3. Si ammetta, per ipotesi, che l'ausilio della forza pubblica possa riconoscersi come prestazione di garanzia, diretta a favore del cittadino, per l'esecuzione dell'atto giurisdizionale.

Occorre, anzitutto, distinguere fra diritto al pubblico servizio e diritto alla prestazione di esso.

Diritto al pubblico servizio non è configurabile, com'è, ormai, pacificamente ritenuto. Non si può pretendere giudizialmente l'affermazione di responsabilità dello Stato per la mancata istituzione di una scuola o per il difettoso funzionamento di un Tribunale, per l'omessa copertura del posto d'un insegnante o d'ufficiale giudiziario, per la mancata organizzazione della forza pubblica, che consente l'assistenza, (anche se ritenuta diretta garanzia del cittadino nell'esecuzione). Sono tutte garanzie del cittadino, ma d'ordine politico. La natura stessa delle pubbliche funzioni che si invocano, in base al « diritto di azione », ne subordinano l'attuazione alle condizioni generali dell'organizzazione dello Stato.

Il primo errore della sentenza del Tribunale di Roma è, proprio, nell'aver contaminato il concetto di « guarentigia » politica con quello di garanzia, in senso tecnico privatistico.

Il primo si confonde con l'antico problema della responsabilità di diritto pubblico (trascendente pur quello della c. d. responsabilità obiettiva, senza colpa, cui il Supremo Collegio sembra, viepiù, avvicinarsi in tema di fatti illeciti della Pubblica Amministrazione, ogni qualvolta, però, possa equipararsi l'azione dello Stato a quella di altro soggetto privato di diritti); problema risolto attraverso un sistema di « indennità legali » determinate o commisurate con criteri particolari in relazione a singole ipotesi di legislatore previste che non possono evidentemente applicarsi per ipotesi non « previste » (AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO: *Relazione per gli anni 1930-1941*, I, paragr. 118).

Suscettibile di applicazione analogica (giusta la tendenza del Supremo Collegio) è stato ritenuto il caso dell'indennità dovuta ai proprietari dei fondi danneggiati, permanentemente, dall'opera pubblica (art. 46 leg. esprop.); ma l'indennità alla vittima dell'errore giudiziario, il c. d. risarcimento del danno di guerra, e così via rappresentano oneri che lo Stato riesce ad imporsi per una migliore organizzazione della vita statale, e non possono confondersi con le obbligazioni che esso assume come ogni altro soggetto di diritto.

Diverso il problema se il pubblico servizio esista e si attui un rifiuto alla prestazione. Ma, neppure in tal caso, sarebbe configurabile una responsabilità della Pubblica Amministrazione. Responsabilità patrimoniale in genere per violazioni di diritti pubblici subiettivi non è ipotizzabile se non quale effetto di reato. Di regola essa è configurabile come reintegrazione in forma specifica salvo il risarcimento in casi testualmente previsti.

Si verserà nell'ipotesi di rifiuto di uffici legalmente dovuti, con conseguente responsabilità personale del giudice o del funzionario, responsabilità direttamente conseguente al fatto-reato dell'omissione; si potrà concepire una azione di accertamento del diritto del cittadino alla prestazione del ser-

vizio, con conseguente reintegrazione in forma specifica (art. 27, n. 4, T. U. 26 giugno 1924, n. 1054); questo è il senso dell'attribuzione alla Autorità Giudiziaria della cognizione di controversie sui c. d. diritti politici (art. 2 L. Cont.); ma non si potrà configurare il risarcimento del danno, per singole ipotesi di violazioni di diritti pubblici subiettivi, quando il legislatore, eccezionalmente, le ammette a indennizzo *ex se* non valutabile patrimonialmente.

La risarcibilità del danno non sarebbe ricollegabile a responsabilità *ex contractu* per la stessa natura del diritto (mancherebbe la relazione giuridica con due situazioni corrispettive di debito e credito). Non sarebbe ricollegabile a responsabilità extracontrattuale, perchè il contenuto del diritto pubblico subiettivo non ha e non può avere contenuto patrimoniale (si pensi alle categorie dei diritti pubblici subiettivi e se ne avrà la prova). Anche nel caso dell'azione, il danno non è la « res domandata » e nel caso dell'esecuzione, la disponibilità della *res*! Questo danno sarà imputabile alla parte convenuta, inadempiente. Lo Stato non è, certo, fideiussore solidale delle obbligazioni private dei debitori per il solo fatto di doverne assicurare l'adempimento. Non è pensabile una obbligazione extracontrattuale della Pubblica Amministrazione come concorrente di quella contrattuale della parte inadempiente. Si tratterà, se mai, di danno « non patrimoniale »; e, perciò risarcibile, solo per effetto di previo accertamento di responsabilità penale e da far valere contro l'autore del fatto, e, in ipotesi, contro la Pubblica Amministrazione in virtù del principio accolto nell'art. 28 della Costituzione.

4. Il « diritto » subiettivo sarebbe eliso, tuttavia, dal precetto che esclude il risarcimento del danno, derivato da attività di polizia di sicurezza.

La gamma degli argomenti, in ordine a detto capo, va dalla « politicità » dell'atto o atto di « alta polizia », al precetto positivo dell'art. 7 T. U. delle leggi di Pubblica sicurezza.

In ordine alla « politicità » dell'atto, il Tribunale di Roma si è limitato a considerare il problema della « forma », escludendo la natura di « atto politico » nella circolare del Prefetto di Roma, dianzi esaminata, perchè mancava della « forma » propria degli atti amministrativi! Ma l'atto politico, proprio perchè tale e se tale, non è legato a forme tipiche. Trattasi di attività *extra juris ordinem* o *intra juris ordinem*, ma dominata da intensa discrezionalità, onde, anche nella seconda specie, gli atti si pongono fuori di qualunque codificazione o norma giuridica, in concorso con reali esigenze di interesse generale (ROLLA: *Nota* in « Giur. It. », 1941, 1, 1, 103; GABRIELI: *Responsabilità dello Stato per atti illeciti di polizia*, su « Riv. dir. pubbl. », 1944, n. 6, 1, 104; VITTA: *Diritto amministrativo*, 1948, 1, 290).

Il Tribunale di Roma si è spinto, poi, a negare la potestà del Prefetto ad emanare atti politici, in quanto organo locale e ha creduto ricollegarsi all'art. 215 T.U. delle leggi di pubblica sicurezza e argomentare dall'art. 77 Costituzionale, sul presupposto di una stretta assimilazione fra atto politico

e potestà normativa del Governo; mentre è noto che la categoria degli atti politici si estende a tutti quelli che intendono all'*integrità della cosa pubblica*, anche all'interno (stati di assedio, cordoni sanitari, altre misure straordinarie), e perciò da emanarsi anche da organi minori (RANELLETTI: *Le Guarentigie della giustizia nella Pubblica Amministrazione* 1937, pp. 56 segg.). L'argomento era, tuttavia, più delicato, che la valutazione delle ragioni di pericolo per lo Stato *nella sua integrità e per i suoi supremi interessi*, in che si compendia l'atto politico. (ROEHRSSSEN: *L'atto di potere politico*, ecc., in « Riv. dir. pubbl. », 1938, I, 557; CARUSI INGHILLERI: *Politica Amministrazione e giurisdizione amministrativa*, in « Il Consiglio di Stato ». *Studi per il Centenario*, 1932, II, 343, nn. 13, 15; RANELLETTI: *Le guarentigie cit.*, pagg. 57 e 68; *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 1945, p. 47; ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, 1946, p. 134); CAMMEO: *Nota* in « Giur. it. » 1938, III, 1; Sezioni Unite 24 febbraio 1947, n. 256, in « Foro it. », 1947, I, 268), può effettivamente, ritenersi riservato al « Governo », giusta la classificazione accolta nella dottrina e nella giurisprudenza in Italia (GUICCIARDI: *L'atto politico*, in « Arch. dir. pubbl. » 1937, p. 263 e segg.) e in Francia vedine riassunto in VITTA: *Diritto amministrativo cit.*, I, pp. 290-291).

Non sarebbe, invece, decisivo l'argomento addotto da Scotto (in nota citata) e condiviso da larga parte della dottrina (CAMMEO: *Commentario della giustizia amministrativa*, 1914, 824; ZANOBINI: *Corso*, II, 97, 98; VITTA: *Diritto amministrativo cit.*, II, 435, 436), circa la sindacabilità — da parte dell'Autorità Giudiziaria — dell'atto politico; poichè la giurisprudenza ha ritenuto costantemente che il giudice debba arrestare il controllo giudiziario, non già, limitarsi a dichiararne l'illegittimità pur senza revocarlo (in applicazione dell'art. 4 L. contenz.); e, in ogni caso, la stessa dottrina prevalente riconosce che la questione non abbia un valore pratico, in quanto l'incompetenza giudiziaria sugli atti di governo scaturisce dalla loro discrezionalità come limite della giurisdizione.

In ordine alla norma contenuta nell'art. 7 T. U. delle leggi di pubblica sicurezza la sentenza del Tribunale di Roma ha ritenuto assorbita ogni necessità di motivazione, in quanto il comportamento omissivo dell'autorità avrebbe sconfinato dalla facoltà ad essa attribuita dalle leggi, attraverso la diramazione di una circolare per la temporanea sospensione della forza pubblica.

A tale affermazione il Tribunale è pervenuto perchè ha esaminato la circolare, solo dal punto di vista della natura di atto politico.

Ma, esclusa tale natura, o perchè atto interno, o per difetto di potere del Prefetto, restava pur sempre da esaminare se l'autorità non avesse la benchè minima discrezionalità nel concedere la forza pubblica e poichè questo sarebbe solo assurdo pensarlo, occorre precisare se quella circolare (appunto perchè atto interno) fosse stata emanata nell'esercizio dell'attività di pubblica sicurezza e fosse, quindi, improponibile l'azione per l'eventuale responsabilità in rapporto al preteso comportamento colpevole della pubblica amministrazione

improponibilità sancita dal citato art. 7 T. U. delle leggi di pubblica sicurezza. (L'interpretazione restrittiva di GABRIELI: *Responsabilità dello Stato per atti illeciti di polizia*, in « Riv. dir. pubbl. », 1944-46, I, 108, è contraddetta dalla chiarissima lettera della norma).

A tale proposito, non era, certo, difficile riscontrare nella cosiddetta circolare del Prefetto di Roma un provvedimento di polizia (se non di « alta polizia ») non soltanto in senso soggettivo (la questione avrebbe, tuttavia, avuto scarso rilievo, attesa l'interpretazione del Supremo Collegio, che ravvisa nell'art. 7 una norma di vasta portata, applicabile ogni qualvolta una qualsiasi pubblica autorità « abbia d'uopo di ricorrere a misure di pubblica sicurezza », Sezioni Unite 16 aprile 1942, n. 988, in « Foro It. », 1942, I, 839), ma anche sotto il profilo oggettivo, se l'ordine formalmente si era manifestato come negazione della forza, sia in relazione a situazioni in atto (indisponibilità di forza) sia in relazione a situazioni prevedibili (reazione della popolazione derivante dall'eventuale esecuzione; insufficienza della forza a fronteggiare i disordini che sarebbero seguiti dalla concessione dell'« ausilio » per un imponente numero di sfratti).

Non potrebbe dirsi che la forza pubblica in questi casi, presti un'attività, oggettivamente, diversa da quella di pubblica sicurezza, quale ad es.: di polizia amministrativa.

A parte il rilievo che l'art. 7 non consente tali discriminazioni nessuno dubita che qualunque attività statutale diretta ad attuare, coercitivamente, la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza ed incolumità delle persone e delle cose sia attività di polizia. È noto che la distinzione fra polizia di sicurezza e polizia amministrativa è ravvisata nel diverso fine; che, per la prima è la « difesa dell'« ordine giuridico » esistente contro attacchi illeciti dei singoli » e, per la seconda la « tutela delle cose », che hanno un'importanza sociale » e che, « malamente esistendo o funzionando » « possono essere cause di danno » « danneggino l'ordine giuridico esistente » (RANELLETTI: *Polizia di sicurezza*, in « Trattato di diritto amministrativo » diretto da V.E. Orlando, vol. IV, parte I, pagg. 307, 308). E, pertanto, il caso che ci occupa non è dubbio rientri nella polizia di sicurezza.

Per il SABATINI (*Sicurezza pubblica*, in « Nuovo Digesto italiano », n. 1, p. 266) non vi è addirittura distinzione e la duplice attività dianzi accennata è ricompresa in quello di « sicurezza pubblica » dovendosi contrapporre, piuttosto, la « polizia » come attività di prevenzione, alla « giurisdizione » come attività di repressione.

Del resto, la giurisprudenza ha fatto larga applicazione del principio dell'improponibilità sancita dall'art. 7 cit. non solo in tema di polizia di sicurezza, ma, a fortiori a con maggior larghezza, in tema di polizia giudiziaria, e infine, in tema di polizia amministrativa: delle strade, delle acque, dell'agricoltura, ecc. (cfr. AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO: *Relazione cit.*, I, par. 121 e segg.).

5. Il preteso diritto all'assistenza della forza pubblica — se pur fosse configurabile — soffrirebbe necessariamente limitazione nel tempo come nel

modo di prestazione (tratterebbero, in sostanza, di un diritto affievolito). (Sulla questione vedasi *Relazione cit.*, I, par. 121). In un caso venuto all'esame del Consiglio di Stato, venne perfino ritenuto che la concessione della « forza pubblica » per un qualsivoglia adempimento che abbia o possa avere ripercussioni sull'o. p., è esercizio di potere così tipicamente ed ampiamente discrezionale da sottrarsi in concreto, ad ogni sindacato di legittimità (Consiglio di Stato, V. 31 gennaio 1947, cit.).

La distinzione fra rifiuto nei casi singoli con riferimento a motivi concreti, e divieto in generale, non genera discriminazione di competenza, (come invece sostiene SCOTTO: *Nota cit.*), ma può riverberarsi sulla legittimità sostanziale del rifiuto, a giudicare della quale è, però, sempre competente il Consiglio di Stato, come osserva FRAGOLA: in *Nota* alla stessa sentenza, (in « Giur. It. », 1951, 1, 2, 530). *Il thema decidendum* — scrive il Fragola — era costituito da una domanda tendente alla declaratoria di illegittimità del rifiuto ed al conseguente risarcimento dei danni. Cioè: il privato chiede un pubblico servizio; lo Stato risponde: lo metto a tua disposizione se, quando e come posso (potere discrezionale). Che, nella specie, poi lo Stato abbia risposto: non posso dartelo perchè questi sono gli ordini superiori, è affare che non trasforma il potere amministrativo da discrezionale, come indubbiamente è, nella soggetta materia, in potere vincolato; e quindi non trasforma l'interesse legittimo del privato a diritto soggettivo perfetto. È discrezionale dare o non dare la forza pubblica: questo è principio; motivare poi questo *non dare*, con argomento legittimo o illegittimo è questione la quale potrà indurre il giudice competente a dichiarare se questo modo di ragionare dell'amministrazione pubblica sia giusto od ingiusto, ma non è questione la quale fuoriesce dal campo dell'attività discrezionale dell'autorità amministrativa. Se un'attività è discrezionale per sua natura ed il suo esercizio dà luogo pertanto a diritti affievoliti dei cittadini, non si converte in attività vincolata ancorchè negativa, dando luogo a diritti perfetti, per il semplice fatto di un ordine del superiore gerarchico. È attività che nasce e resta in ogni caso discrezionale. Se mai il Tribunale avrebbe potuto dire (ma con quale effetto pratico?), la domanda è inammissibile perchè mira a sindacare il potere discrezionale della Autorità di Pubblica Sicurezza; ma la eccezione adottata dall'Amministrazione è infondata in quanto si poggia su di un atto amministrativo illegittimo quale l'ordine astratto di non dare la forza pubblica per eseguire gli sfratti. Ma poichè la pronuncia del giudice deve tenere anzitutto conto dell'ammissibilità o meno della domanda (io mi dolgo che non mi avete dato la forza pubblica - potere discrezionale), dichiarata inammissibile la domanda, non vi è luogo a discutere della eccezione (pretesa giustificazione in riferimento ad un ordine superiore).

È, inteso, sia il rifiuto, sia la dilazione reiterata nella concessione della forza pubblica potrebbero generare lesioni di interessi denunziabili al superiore gerarchico (art. 6. T. U. delle leggi di P.S.)

ma non di diritti perfetti, specialmente in ordine al tempo entro il quale essi debbano essere soddisfatti.

Più correttamente del Tribunale di Roma, il Tribunale di Napoli, con sentenza 13 giugno 1948, « Giur. It. », 1948, I, II, 506, aveva escluso la responsabilità della pubblica amministrazione in relazione all'affievolimento del diritto, di fronte al pubblico interesse relativo all'impiego della forza pubblica.

Intervenuto — se del caso — annullamento da parte del giudice amministrativo la pubblica amministrazione dovrà uniformarsi al caso deciso ma non conseguirebbe diritto del privato al risarcimento dei danni in dipendenza della dichiarata illegittimità dell'atto, perchè violazione di interessi legittimi esclude quella di diritti subiettivi.

Importante conseguenza della rigorosa applicazione del principio che, in sede giurisdizionale amministrativa, non possano farsi valere diritti come interessi (cfr. AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO: *Relazione cit.* I, paragr. 4, 5) è che l'annullamento di un atto amministrativo, tranne che in materia di giurisdizione esclusiva (per la quale dispone l'art. 30 T. U. 26 giugno 1924, n. 1054) non potrebbe dar fondamento ad una successiva pretesa di risarcimento innanzi all'Autorità giudiziaria (cfr. la « Rassegna di giurisprudenza » in *Relazione cit.*, paragr. 20).

6. La distinzione fra rifiuto di un comando nei casi singoli, con riferimento a motivi concreti e divieto di prestazione in genere, con riferimento a motivi, pur concreti, di più vasto raggio, non spostava, però, concettualmente i termini del problema, neppure ai fini della legittimità; e, in ciò, dissenso da FRAGOLA.

La circolare non può considerarsi *ex se*, direttamente, lesiva di diritto subiettivo o interesse legittimo se, constatate le possibilità di impiego e di reciproco appoggio fra le stazioni dipendenti, l'organo superiore considerava inopportuno concedere la « forza », per atti di esecuzione, quando non si sarebbe potuto disporre di quella necessaria, per affrontare le conseguenze della concessione.

In più vasto raggio, si trattava, pur sempre, di quelle valutazioni di servizio che lo stesso Tribunale di Roma ha riconosciuto idonee ad escludere, temporaneamente, il diritto alla concessione e la responsabilità conseguente al rifiuto.

Nella valutazione di opportunità possono rientrare anche la preoccupazione di inasprimenti della popolazione contro i tutori dell'ordine pubblico sì da rendere troppo gravoso il loro compito e menomare la dignità dello Stato.

Queste prevalenti esigenze debbono considerarsi — senza dubbio — determinanti dell'affievolimento dell'ipotetico diritto all'ausilio della « forza pubblica » a pena di dover arrivare all'assurdo — per dare ingresso a un'impugnativa giurisdizionale in via ordinaria o amministrativa — di sindacare (con prove testimoniali od inchieste) il numero degli agenti, le esigenze degli altri servizi di istituto, ecc.

Nel caso, la temporanea sospensione dell'ausilio della forza pubblica — dichiarata in una circolare o in un singolo rifiuto — non doveva considerarsi



diretta a paralizzare l'esecuzione delle sentenze di sfratto ma, anzi, a renderne possibile la pratica attuazione — nel tempo — senza scosse per la pace sociale; tanto ciò è vero che il legislatore, intervenuto successivamente a regolare la materia, dispose, appunto, che gli sfratti contro gli abusivi occupanti non dovessero aver esecuzione simultanea.

L'azione della Pubblica Amministrazione veniva a svolgersi nell'ambito consentito alla « attività amministrativa », la cui caratteristica, di fronte alle altre funzioni dello Stato non sta, tanto, nell'eseguire la legge, quanto nell'agire (governare o amministrare) illimitatamente — per il benessere sociale — spingendosi fin là dove non si incontrino precetti (FORTI: *Diritto amministrativo*, 1931, 1,

pag. 9 e segg.; MIELE: *Le situazioni di necessità dello Stato*, in « Arch. di dir. pubbl. » 1935, pagine 426, 427); precetti, ben s'intende, posti a presidio di situazioni giuridiche in relazione all'adozione di provvedimenti dei quali si controverta; non anche delle miriadi di situazioni che l'attività amministrativa — nel suo affermarsi — venga a perturbare.

Precetti imperativi e proibitivi, relativi alla concessione *indiscriminata* della forza pubblica non esistevano e non esistono, e, però, deve concludersi che il comportamento dell'amministrazione si sarebbe sottratto al sindacato (di legittimità) anche del Supremo Consesso Amministrativo, e, se esaminato sotto il profilo dell'eccesso di potere sarebbe stato ritenuto pienamente legittimo.

**DARIO FOLIGNO**  
AVVOCATO DELLO STATO

FRANCESCO ANTOLISEI: **Sull'essenza dei delitti contro la fede pubblica.** («Rivista Italiana di diritto penale», 1951, VI, novembre-dicembre).

La materia del falso, che per la sua complessità il sommo Carrara paragonava ad una sfinge, riceve, in questo limpido e perspicuo scritto, una impostazione chiaramente dominata dalla sentita necessità di indicare — in un campo in cui gli sbandamenti sono facili e frequenti per la larga zona grigia esistente tra l'illecito ed il lecito penale — criteri precisi per una applicazione ragionevole ed equa delle norme punitive.

Il nostro Codice penale disciplina — com'è noto — i reati di falso nel titolo VII del libro II sotto il nome di «i delitti contro la fede pubblica», e con tale denominazione il legislatore intende porre in evidenza quella che la nota più rilevante delle falsità punibili: la possibilità di trarre in inganno non una sola persona o un numero ristretto di persone, sibbene un numero indeterminato di individui, il «pubblico» insomma.

Tale possibilità di trarre in inganno il pubblico deriva — secondo l'A. — dal fatto che l'attività del reo si svolge su cose e con dichiarazioni che nella comunità sociale godono di un particolare credito.

I delitti contro la fede pubblica si sostanziano, pertanto, in attentati alla genuinità (autenticità, purezza, con riferimento a oggetti, segni e forme esteriori) e veridicità (con riferimento alle dichiarazioni) di mezzi probatori aventi rilevante valore per le esigenze e le consuetudini della vita sociale.

Per l'A. sono «mezzi probatori», in genere «tutti gli oggetti e le dichiarazioni che, secondo il costume, godono di un particolare credito nei rapporti della vita sociale».

La dottrina dominante considera come oggetto giuridico ossia come oggetto della tutela penale del gruppo di reati in discorso la «fede pubblica».

Il concetto di fede pubblica — la cui adozione è attribuita al Filangieri (*Scienza della legislazione*, 1817) — è spiegato dalla Relazione illustrativa del Progetto del Codice vigente — sulle orme di Arturo Rocco (*L'oggetto del reato*, 1913) — come «la fiducia che la società ripone negli oggetti, segni e forme esteriori (monete, emblemi, documenti), ai quali l'ordinamento giuridico attribuisce un valore importante». E per la più recente e seguita elaborazione dottrinale, esso consiste in «quella

fiducia usuale che lo stesso ordinamento dei rapporti sociali e l'attuazione pratica del medesimo determina tra i singoli o tra la pubblica Autorità e i singoli, relativamente all'emissione e circolazione monetaria, ai mezzi simbolici di pubblica autenticazione, ai documenti e qualità delle persone (MANZONI: *Trattato*, 2ª ediz., 1946, vol. VI, pagine 431-432).

Secondo l'opinione corrente, la pubblica fede costituisce un vero e proprio bene (o interesse) giuridico, e titolare ne è la società, la collettività vivente nello Stato.

Tale concetto della fede pubblica è stato criticato, come ambiguo, indeterminato e artificioso, dal Gabba, dal Frassati, dal Maino, dallo Zerboaglio e, nella dottrina germanica, dal v. Liszt e dal Binding, al quale ultimo si deve l'immaginifico paragone della pubblica fede ad uno di quegli animali marini che, guardati da lontano, seducono lo sguardo per la loro fosforescenza, ma, presi fra le mani, si sciolgono in una massa gelatinosa.

Nella più recente dottrina italiana si sono pronunciati contro l'opinione dominante il Delitala, il Borettoni e il De Marsico.

Secondo l'Antolisei, non può negarsi alla teoria dominante un fondamento di verità, se il concetto di fede pubblica viene precisato nel senso di «fiducia e sicurezza nelle relazioni giuridiche» (speditezza del traffico giuridico). In tal senso, la pubblica fede può considerarsi e viene considerata esattamente un interesse sociale meritevole di protezione da parte dello Stato e per ciò stesso l'oggetto giuridico del gruppo di reati in parola. Il difetto della dottrina corrente consisterebbe, invece, nell'aver attribuito a tale criterio un valore esclusivo, trascurando un altro aspetto dei reati medesimi, aspetto che è più importante dal punto di vista sostanziale.

L'A. considera, infatti, che, nella realtà delle cose, il falso non è mai, o quasi mai, fine a se stesso: in altre parole, esso non è «il vero punto di mira» dell'attività del reo. Lo scopo effettivo, il risultato di tale attività è «l'offesa (lesione o messa in pericolo) di quell'interesse particolare che sarebbe salvaguardato se i mezzi probatori non fossero falsati: in altri termini, di quell'interesse specifico che è garantito dalla genuinità e veridicità dei mezzi di prova». Così, nel falsificare

una cambiale il reo mirerebbe a ledere l'interesse della persona la cui firma è contraffatta; nel falsificare un biglietto di viaggio avrebbe lo scopo di frodare l'Amministrazione ferroviaria.

Orbene, anche questi interessi specifici sarebbero protetti dalle norme che incriminano le falsità, e la tutela accordata ad essi dall'ordinamento giuridico non sarebbe semplicemente occasionale, ma immediata e diretta.

Che si tratti di protezione immediata e diretta l'A. crede di poter desumere dalla constatazione che gli organi giudicanti non hanno avuto e non hanno mai esitazioni nel ritenere soggetti passivi dei delitti di falso le persone titolari degli interessi specifici che sono lesi o posti in pericolo dall'azione del falsario. Per contro — considera sempre lo illustre A. — se unico oggetto, giuridico dei reati in esame fosse la fede pubblica, soggetto passivo di essi dovrebbe considerarsi solo la collettività e si dovrebbe negare ai singoli danneggiati la qualifica di soggetti passivi e quindi il diritto al risarcimento. Poichè a tale risultato i seguaci della teoria dominante non si sentono di pervenire, essi — secondo l'A. — non sarebbero coerenti con la premessa da cui partono e con ciò stesso metterebbero in evidenza il difetto fondamentale dell'opinione da loro seguita.

Nella concezione dell'Antolisei, pertanto, i delitti previsti nel titolo VII del libro II del Codice appartengono alla larga categoria dei reati pluri-offensivi e cioè dei reati in cui si riscontrerebbero due offese: una — comune a tutti i delitti della categoria — che concerne la pubblica fede; l'altra — variante da delitto a delitto — che riguarda l'interesse specifico tutelato dall'integrità dei mezzi probatori.

Tale concezione importerebbe notevoli conseguenze pratiche nella interpretazione e nella applicazione delle norme punitive del falso.

Il primo ordine di conseguenze pratiche riguarderebbe il momento oggettivo dei delitti contro la fede pubblica.

L'A. considera che le deprecabili incertezze ed incoerenze nell'applicazione delle norme, dovute alle tendenze formalistiche della dottrina e della giurisprudenza degli ultimi decenni — dottrina e giurisprudenza che avrebbero finito con lo svuotare di contenuto il grande principio tradizionale: *falsus in factis non punitur quae non solum non nocuit sed nec erat apta nocere* — non si verificherebbero se si tenesse presente che l'offesa della pubblica fede non basta ad integrare il momento oggettivo, la materialità dei reati di falso.

Occorre — secondo l'A. — che sia offeso anche l'altro bene che è tutelato dalle norme incriminatrici, « e precisamente che sia per lo meno posto in pericolo l'interesse che è salvaguardato dalla integrità dei mezzi probatori. Da ciò deriva l'impunità del « falso innocuo », il quale abbraccia il « falso grossolano » (falso inidoneo a trarre in inganno), ma ha un'estensione maggiore, perchè comprende tutte le falsità che, comunque, non possono nuocere a chicchessia ».

Altre conseguenze pratiche della concezione dei delitti di falso, delineata dall'A. concerne-

rebbero il problema dell'elemento soggettivo dei delitti medesimi ed in particolare la determinazione dei requisiti del dolo richiesti per la loro punibilità.

Aborrendo dal crudo rigorismo del *dolus in re ipsa* (dolo insito nel fatto stesso della falsificazione) dell'Impallomeni e respingendo decisamente anche l'opinione prevalente (giurisprudenza S. C., Civoli, Lombardi, Saltelli-Romano ed altri), che nel falso non occorra altra indagine che quella concernente la coscienza e volontà dell'immutazione del vero, l'Antolisei va più in là del Manzini — secondo il quale occorrerebbe una *intentio decipiendi*, affermando la necessità di una *intentio nocendi*. Ciò significa che a costituire il dolo non sarebbe sufficiente la consapevole volontà di immutare il vero, ma occorrerebbe che il soggetto avesse « almeno la coscienza di cagionare i pregiudizi che caratterizzano questa categoria di reati ».

Dubitiamo che la concezione del falso delineata dall'Antolisei, pur avendo — in linea puramente teorica — una salda impostazione logica e pregi incontestabili di originalità e di ragionevolezza, possa ritenersi aderente alla *ratio* e alla sistematica dell'attuale legislazione in materia.

Secondo noi, l'opinione dominante giustamente considera come unico oggetto giuridico dei delitti previsti dal titolo VII del libro II del Codice vigente la fede pubblica. Riteniamo, inoltre, che, pur senza tener conto della lesione di interessi particolari e del correlativo elemento soggettivo (*intentio nocendi*), possa e debba giungersi, nella pratica applicazione delle norme, a quei risultati ragionevoli ed equi tanto fervidamente auspicati dall'illustre Autore.

Se è vero — com'è vero — che « le leggi penali sono la misura, quasi il prezzo corrente dei valori sociali » (Lombardi), non può disconoscersi che la punibilità delle falsità sotto il profilo della offesa alla pubblica fede sia chiaro indizio dell'elevato grado di civiltà di una legislazione penale. È, infatti, intimamente connesso con tipi di civiltà evoluta la concezione del falso come reato sociale: come reato, cioè, che lede un interesse pubblico, analogo — per dirla col Carnelutti — alla pubblica sicurezza.

Ora non v'è dubbio — basta tener presenti i lavori preparatori e la classificazione del codice attuale — che l'oggettività giuridica dei delitti di falso considerata dal nostro legislatore sia unicamente la tutela di quel bene giuridico collettivo che va sotto il nome di fede pubblica. Fede pubblica, che non è un'idea vaga e meramente appariscente (come quel tale animale marino del Binding), ma ha base nella realtà ed è — come incisivamente è stato notato — un costume sociale, un particolare atteggiamento della moralità pubblica.

In logica conseguenza di tale concezione non sono richiesti dal nostro Codice, quali necessari estremi di punibilità del falso, il danno dell'offesa e la *intentio nocendi*, essendo solamente sufficienti la *dolosa immutatio veri* ed il danno, effettivo o semplicemente possibile, della pubblica fede.

Con ciò non si vuole negare che, nella realtà delle cose, il falso non sia di regola fine a sè stesso,

ma miri a ledere o mettere in pericolo anche un interesse specifico, particolare. Si vuole solamente osservare che tale interesse specifico è occasionalmente protetto da quella stessa norma che ha come oggetto giuridico la tutela della pubblica fede.

Questa conclusione non è — come ritiene l'Antolisei — inconciliabile col fatto che sia stata sempre ammessa dagli organi giudicanti la costituzione di parte civile, nel processo penale, del titolare di un interesse specifico leso dall'azione del falsario. L'azione civile di risarcimento prescinde dall'oggettività giuridica di una determinata categoria di reati ed è solamente da porsi in rapporto con le possibili conseguenze dannose dei reati stessi nei confronti di singole persone. In altri termini, mentre all'oggetto giuridico si fa riferimento per porre in luce la ragion d'essere della norma punitiva; per la legittimazione attiva all'esercizio della azione di risarcimento si prescinde dall'indole del reato e si ha unicamente riguardo al danno patrimoniale o comunque economicamente apprezzabile, derivato dall'azione criminosa.

D'altra parte, lo sminuzzamento delle varie ipotesi di falsità con le diverse graduazioni di pena non sembra costituisca un'incoerenza della concezione accolta dal nostro legislatore, nel senso che la maggior parte di tali distinzioni non avrebbe ragion d'essere se unico oggetto giuridico dei delitti in discussione fosse la fede pubblica. Ci pare, per contro, perfettamente spiegabile che, mentre la classificazione dei reati in categorie più o meno ampie sia ispirata ad una generica considerazione dell'oggetto giuridico, la configurazione delle varie ipotesi sia dettata dalla considerazione dell'interesse tutelato nei suoi possibili *aspetti* particolari e specifici.

Tale essendo, secondo la dottrina dominante e secondo il Codice attuale, l'essenza dei delitti contro la fede pubblica, riteniamo non si possa lamentare la mancanza di precisi criteri per una giusta applicazione delle norme punitive del falso.

Ed invero, dato che, per l'integrazione degli estremi di punibilità, è richiesta — come si è detto — l'offesa effettiva o semplicemente possibile della pubblica fede, resta evidente che in tanto sussisterà la materialità dei reati di falso in quanto si abbia una *immunitio veritatis* che abbia indotto in inganno o abbia reso possibile un inganno con gli effetti anzidetti. Saranno, per ciò stesso, completamente al di fuori dell'ambito della punibilità sia il falso « grossolano », sia il falso di per sé « innocuo », poichè e l'uno e l'altro non ledono nè mettono in pericolo la pubblica fede.

Correlativamente, sussisterà l'elemento soggettivo dei reati di falso ogni qualvolta sia stata accertata la volontà cosciente di compiere la falsificazione per rendere possibile un inganno illecito (frode). E, sotto questo profilo, non possiamo non convenire con l'Antolisei quando manifesta il proprio dissenso da quelle pronunce giudiziarie nelle quali il solo dei delitti di falso si fa consistere nella cosciente e volontaria immutazione del vero, senza che sia necessaria la ricerca neppure di una *intentio decipiendi*.

U. C.

ODDINI: "Lo status del patrimonio tedesco all'estero", in « Giur. Ital. », I, 2, 347.

I. La nota dell'Oddini prende spunto dal seguente caso giudiziario. Il Tribunale di Roma con sentenza 14 aprile 1950, ha negato alla Farben-Industrie la tutela di marchio di fabbrica da essa registrato in Italia. Ha ritenuto il Tribunale che, cadendo la controversia su bene che si deve considerare situato in Germania (perchè quivi risiede l'azienda al cui titolare il marchio appartiene) dovesse applicarsi la legge del *locus rei sitae* a mente dell'art. 22 disp. prel. C. C. E poichè in Germania vige la legge n. 5 della Commissione Alleata di Controllo, che ha disposto la confisca di tutti i beni tedeschi all'estero, compresi i marchi di fabbrica (artt. 2 e 10), in favore della Commissione stessa, in applicazione di questa il Tribunale ha ritenuto la ditta attrice carente di azione.

L'Oddini critica la decisione sostenendo invece la tesi che i beni appartenenti a soggetti di nazionalità tedesca, e siti fuori del territorio germanico, non sono assoggettabili alle norme confiscatorie a loro riguardo emanate dalle Autorità Alleate occupanti la Germania. L'autore arriva a parlare di uno *status* del patrimonio tedesco all'estero (così intitola la nota), mentre nè i beni di cui ci occupiamo assurgono ad alcuna unitarietà giuridico-economica che ne giustifichi la individuazione come un « patrimonio », nè ad essi compete alcuno *status* espressione che dal punto di vista tecnico non si attaglia all'argomento. Peraltro sembra che non si possa condividere la tesi dell'A. sulla insuscettibilità dei beni tedeschi siti allo estero — e in particolare in Italia — a subire le vicende confiscatorie derivanti dalle norme dettate dagli Alleati nella Germania occupata.

Gli argomenti che l'Oddini adduce a sostegno della sua tesi, e contro la decisione del Tribunale, sollevano interessanti problemi di diritto internazionale privato e pubblico.

Secondo l'A. la legge n. 5 degli alleati non era applicabile a beni tedeschi siti in Italia perchè:

a) se anche vero che la norma di conflitto rimandava al diritto dello Stato nel cui territorio il bene controverso è situato, il richiamo non poteva operare in favore di una legge in quel territorio introdotta dall'Occupante. Il diritto internazionale privato non può operare richiamando dall'ordinamento straniero norme dettate dall'Occupante;

b) in ogni caso è principio di diritto internazionale pubblico, concordemente riconosciuto, che norme di indole politica e di natura penale, fiscale o confiscatoria non trovano applicazione — fuori del territorio dove si esercita la giurisdizione del legiferante — da parte di Stati esteri sovrani, salvo impegni da questi assunti con appositi trattati, Rileva, peraltro, l'Oddini che a un tale impegno il Trattato di Pace non vincola lo Stato italiano.

II. Il primo problema, relativo alla possibilità del richiamo dalla norma di diritto internazionale privato di norme giuridiche dettate dall'occupante nel territorio dello Stato col quale la norma di conflitto opera il collegamento, è stato acutamente



e diffusamente trattato dall'Ubertazzi « Foro Padano », 1949, III, col. 127 « Osservazioni sul richiamo della legge di occupazione nel diritto internazionale privato » alle cui conclusioni l'Odini aderisce, richiamandone le principali argomentazioni. Su queste dobbiamo brevemente intrattenerci per esprimere una diversa opinione.

Si dice che il diritto internazionale privato muove da una necessità di certezza e sicurezza delle norme da applicare (criterio di rigidità), che rende inammissibile il richiamo di norme aventi un valore contingente, transitorio, condizionato, come sono quelle dell'occupante. Ma si deve replicare che la norma di diritto internazionale privato funziona, e deve funzionare, in modo che « oggetto del richiamo sono le norme che risulteranno, nei singoli momenti, in vigore nell'ordinamento straniero » (MORELLI: *Lezione diritto internazionale privato*, 1943, p. 24).

Cosicchè la norma di diritto internazionale privato precede sempre al suo aggiornamento, secondo le variazioni che subisce il diritto dell'ordinamento richiamato, e questa dinamicità del rinvio è al fine che la norma richiamata sia quella che « effettivamente » in un dato momento disciplina la materia, anche se in via transitoria e contingente.

Maggiore argomento si adduce osservando che, nei rapporti per i quali viene richiamata la *lex loci*, il diritto internazionale privato intende riferirsi all'ordinamento dello Stato sovrano sul territorio col quale il rapporto è collegato, mentre lo Stato occupante ha la sovranità sul territorio occupato. Ma tale argomento, di per sè incontestabile, perde pregio se si ammette — e l'Ubertazzi non nega tale possibilità — che le norme dell'occupante si inseriscano nell'ordinamento dello Stato occupato, sovrano sul territorio col quale il rapporto è collegato. Ed in vero tra le varie teoriche: della sovrapposizione dell'ordinamento dell'occupante, da cui viene a dipendere l'ordinamento dello Stato occupato; della coesistenza con reciproche limitazioni dei due ordinamenti; della creazione di un nuovo ordinamento nella società ambiente dove si realizza l'occupazione; sembra più convincente e aggiornata quella che ritiene che in territorio occupato resti in vigore l'ordinamento dello Stato occupato, che recepisce in se stesso le norme dettate dall'occupante entro certi limiti e condizioni (cioè nell'esercizio dei poteri normativi consentiti dall'art. 43 della Convenzione dell'Aja del 1889, sulla guerra terrestre).

Le considerazioni fatte avanti valgono anche per il terzo argomento, particolarmente acuto, sostenuto dall'Ubertazzi, per escludere che il diritto internazionale privato possa rinviare a una legge dettata dall'occupante. L'A. osserva che il rinvio a un'ordinamento straniero postula il richiamo di una norma quivi vigente secondo il sistema delle fonti che caratterizza l'ordinamento richiamato. Le norme di occupazione, in quanto non provengono da una fonte propria del sistema giuridico dell'ordinamento richiamato, sono irricepibili dal diritto internazionale privato. Ora, non si può dubitare che ogni ordinamento è quello che è, secondo il sistema delle fonti che lo pongono e compongono, ma se dimostreremo che la norma

dell'occupante acquista giuridica rilevanza nello ordinamento dello Stato occupato, proprio attraverso una fonte di esso ordinamento, cadrà anche l'argomentazione che stiamo esaminando.

Abbiamo ricordato che l'Ubertazzi ammette la possibilità che la norma dell'occupante si inserisca nell'ordinamento dello Stato occupato; anche di fronte a tale teorica egli ritiene che regga l'argomentazione, evidentemente perchè pensa che in ogni caso tale norma proviene sempre da una fonte estranea al sistema nel quale si inserisce. Ma crediamo, innanzi tutto, che nessuna norma possa inserirsi in un ordinamento giuridico dallo esterno, senza un processo attraverso il quale essa acquisti giuridicità in quell'ordinamento (si pensi al problema della nazionalizzazione delle fonti); in secondo luogo crediamo che sia possibile dimostrare che la norma dell'occupante acquista valore giuridico (e non si attua soltanto in linea di imposizione di fatto) in territorio occupato, proprio in quanto esiste nell'ordinamento dello Stato occupato una norma che contempla come fonte (eventuale) di produzione giuridica il potere normativo esercitato dall'occupante. Tale norma crediamo sia da ravvisare in quella che negli Stati moderni contempla l'adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale consuetudinario (sull'argomento cfr. MORELLI: *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale in alcune recenti costituzioni* in R.D. Int. 33, 7 dello stesso: *Efficacia del bottino di guerra nell'ordinamento italiano* in « F. I. 48, I, 533 — MANZINI, *Bollettino di guerra e patrimonio indisponibile dello Stato* (nota 16) in « Giur. Cass. Civ. », 1948, III, p. 821).

Poichè esiste una norma di diritto internazionale consuetudinario, codificata nell'art. 43 della Convenzione dell'Aja, che attribuisce una limitata e determinata potestà legislativa all'occupante in territorio occupato, e perchè, per adattamente automatico a tale norma, il diritto interno a quella potestà normativa attribuisce giuridica rilevanza, ne deriva che dagli ordinamenti statuali viene contemplata come possibile fonte di produzione giuridica l'attività normativa dell'occupante. In tal modo sussiste una norma interna sulla produzione giuridica alla quale (come fonte propria dell'ordinamento dello Stato occupato) si deve riportare il valore giuridico, in seno a tale ordinamento, della norma dettata dall'occupante.

È invece da riconoscere che, escludendo di massima il diritto internazionale pubblico che l'occupante si metta a legiferare in materia di rapporti privatistici, resterà con ciò stesso escluso che la norma dell'occupante possa essere oggetto di richiamo da parte del diritto internazionale privato. Ma allora il problema diventa un'altro: non sarà più irricepibilità della norma dell'occupante nella norma di conflitto, ma si tratterà invece di sindacare la legittimità della norma richiamata, come si esercita un sindacato sulla costituzionalità della legge straniera richiamata.

Tanto è diverso il problema che, nel caso concreto dell'occupazione della Germania, sembra si debba prescindere da ogni dubbio sulla legittimità della norma richiamata, dati gli ampi poteri legislativi derivati agli occupanti dalla resa

incondizionata, dagli accordi di Postdam, dal regime convenzionale di occupazione che ha di molto accresciuto le facoltà dell'occupante previste dalla Convenzione dell'Aia; e vi è addirittura chi ha ritenuto la *debellatio* dello Stato tedesco (cfr. GRULIANO: *Lo Status internazionale della Germania*).

In conclusione non solo sembra che si possa escludere che esistano impedimenti al richiamo della norma dell'occupante dal diritto internazionale privato, ma si deve ritenere che la norma di conflitto non può operare a guisa di selettore che respinga la norma che *effettivamente* vige nell'ordinamento col quale il rapporto è collegato, riattivando una norma puramente *ipotetica*, quella che nell'ordinamento straniero avrebbe vigore, se non vigesse invece la diversa disciplina dettata dall'occupante.

Sotto questo primo aspetto dunque non sussisteva per il giudice italiano l'impedimento ad applicare la legge n. 5 degli alleati, confiscatoria di beni tedeschi siti all'estero.

III. Ma l'Oddini, come si è rilevato, adduce un secondo argomento che sarebbe assolutamente imeditivo.

Ricorda l'A. come le norme penali, fiscali, confiscatorie, hanno vigore limitato all'ambito territoriale dello Stato che le emette, e questo non può aspirare a vederle applicate a beni (rispetto ai quali possa anche disporre) fuori del suo territorio, senza ledere la sovranità degli Stati dove tali beni sono situati. Su tale principio di diritto internazionale pubblico l'Oddini richiama la concorde autorevole opinione del Fachiri, del Worthley, del Dicey e di altri scrittori. Peraltro tale principio resta superato quando gli Stati esteri si impegnano con trattato ad applicare la norma straniera. E difatti osserva l'Oddini, gli Alleati ben consci della inefficacia della legge n. 5 — che lede il principio di diritto internazionale pubblico suriferito, in quanto pretende applicazione fuori del territorio in cui essi esercitano il potere di occupazione, — vennero a particolari accordi con i governi della Svizzera, Svezia, Spagna e Portogallo per la liquidazione del patrimonio tedesco in quei paesi, che avevano respinto l'applicazione della legge di confisca nel loro territorio.

Quando all'Italia l'Oddini nega che sia impegnata a riconoscere efficacia alla legge n. 5, della Commissione alleata in Germania, in quanto, ancorchè l'art. 77, n. 5 del Trattato di Pace, impegni lo Stato italiano « a prendere ogni misura necessaria per facilitare il trasferimento dei beni tedeschi che si trovano in Italia, che venisse deciso da quelle Potenze occupanti la Germania, che hanno il potere di disporre dei beni tedeschi trovantisi in Italia » non solo non è stata emanata in Italia alcuna disposizione per la vendita o liquidazione dei marchi di fabbrica ivi esistenti, ma è stato esplicitamente convenuto tra gli alleati occidentali da una parte, e l'Italia dall'altra, col *memorandum* di Washington del 14 agosto 1947 (accordo Lowett-Lombardo) che « le misure relative a marchi di fabbrica e patenti di proprietà tedesca saranno dilazionate in attesa di passi separati.

Ma qui sembra che l'A. non abbia colto nel segno il valore dell'articolo ricordato del Trattato di Pace spiega nel caso in esame. Nulla interessa che siano state differite le misure per facilitare il trasferimento agli alleati di beni tedeschi in Italia. Quello che nella specie si deve considerare è l'esplicito riconoscimento, contenuto nel suriportato testo dell'art. 77, Trattato di Pace da parte dello Stato italiano che « le potenze occupanti la Germania hanno il potere di disporre dei beni tedeschi trovantisi in Italia ». Di fronte a questo esplicito e non dilazionato impegno cade l'ultima obiezione contro l'applicabilità della legge n. 5 degli alleati da parte di giudici italiani. Se è vero che la norma per i caratteri rilevati, non può impegnare gli Stati stranieri, salvo particolare accordo, è altrettanto vero che lo Stato italiano assunse preventivamente col trattato di pace l'impegno di riconoscere efficacia alle norme degli alleati, intese a disporre dei beni tedeschi esistenti in Italia; come altri Stati tale impegno hanno assunto con specifici trattati.

IV. Un ultimo argomento si deve trattare per esaurire il tema.

L'Oddini rileva che il Tribunale è caduto in contraddizione quando ha ritenuto che la controversia dovesse decidersi secondo la legge tedesca, perchè *locus rei sitae* del marchio de quo deve considerarsi la Germania, mentre ha poi richiamato dall'ordinamento tedesco una legge che si occupa di beni situati fuori del territorio germanico.

L'A. non insiste su tale rilievo interessandogli di negare comunque l'applicabilità in Italia della legge n. 5 degli alleati. Ma qual'era la norma di conflitto regolante la materia, e come doveva operare? Sembra che cadendo la controversia sul diritto al marchio esattamente il Tribunale abbia fatto ricorso all'art. 22 disp. prel. c. c. Ma sorge il dubbio che, poichè il vero oggetto della controversia cadeva sulla capacità della ditta tedesca di essere titolare del marchio dopo la confisca disposta dagli alleati, potesse piuttosto trovare applicazione l'art. 17 disposizione preliminare, che come fu osservato, non si riferisce alla capacità giuridica in genere, ma alla capacità di agire in ordine a un dato rapporto. È vero che la capacità specifica di essere titolari di certi rapporti (es. proprietà) è disciplinata dalla norma di diritto internazionale privato relativa a quel rapporto, ma è altrettanto vero che come « sfuggono alla sfera d'azione dell'art. 22, per ricadere sotto la norma ricordata in materia di capacità di agire... la capacità di trasmettere e costituire diritti reali », (Morelli, op. cit. p. 69) così si può ritenere che la controversia sulla capacità di conservare un diritto reale (in relazione alla sopravvenuta attività confiscatoria dell'occupante), e di agire per la sua tutela, debba ricadere sotto la disciplina dell'art. 17 che rimanda al diritto straniero. In tal caso si giustifica senz'altro il richiamo della legge n. 5 della Commissione alleata la sua sua applicazione da parte del giudice italiano.

Se invece la controversia ricade sotto la norma dell'art. 22, come questione attinente strettamente alla proprietà del marchio, si impone il problema

pregiudiziale di determinare se il marchio di azienda tedesca registrato in Italia sia un bene sito in Germania o in Italia. Non è possibile affrontare qui l'interessante problema di diritto industriale, e conviene esaminare l'una e l'altra possibile soluzione.

Se il bene deve considerarsi sito in Italia, dove attraverso la registrazione ha acquistato giuridico rilievo e piena tutela, a mente dell'art. 22 citato deve applicarsi la legge italiana. In questo caso funzionerà l'art. 77 n. 5 ricordato del Trattato di pace, secondo il quale il giudice italiano deve riconoscere pieno valore ad ogni decisione alleata relativa ai beni tedeschi in Italia. Cosicchè avendo gli alleati disposto colla legge n. 5 la confisca dei marchi di fabbrica tedeschi, tale norma avrà applicazione non come legge straniera, non cioè come atto normativo, ma come fatto che integra il contenuto del ricordato art. 77 del Trattato di Pace. Detto articolo si manifesta come un atto di produzione giuridica, contenente una norma in bianco che presuppone, per il suo completamento, non nuove norme, ma decisioni e disposizioni concrete, emanate dagli alleati al riguardo dei beni tedeschi in Italia. Tale costruzione sembra più esatta di fronte all'altra possibile interpretazione, che la clausola in esame del trattato di pace possa ritenersi operante come norma sulla produzione giuridica, che attribuisce nel nostro ordinamento valore

giuridico normativo ad ogni decisione alleata in ordine ai beni tedeschi trovantisi in Italia.

Se infine il marchio deve considerarsi situato in Germania resta giustificato il richiamo della legge alleata n. 5, ma applicandola si incorrerebbe nella contraddizione rilevata dall'Oddini, perchè quella legge dispone la confisca di beni situati fuori del territorio tedesco. Tuttavia la contraddizione ci sembra più apparente che reale: infatti la prima volta, agli effetti cioè di determinare — come vuole la norma di conflitto — dove il bene è situato, si deve giudicare secondo la legge italiana, e questa, poniamo, stabilisce che il marchio di azienda tedesca, ma registrato in Italia, è un bene situato in Germania. Ma una volta attraverso la individuazione del *locus rei sitae* rimandati all'ordinamento tedesco, è alla stregua di questo che si deve giudicare anche la collocazione del bene (e l'art. 10 della legge n. 5, espressamente contempla i marchi di fabbrica di aziende tedesche come beni all'estero).

Quindi il marchio, che, secondo l'ordinamento italiano, è un bene sito in Germania e perciò la nostra norma di diritto internazionale privato rimanda all'ordinamento tedesco, in quanto per quell'ordinamento è un bene all'estero subirà la sorte che la legge n. 5 ha determinato per i beni tedeschi all'estero. La contraddizione non esiste perchè le due contrarie valutazioni avvengono nell'ambito di diversi ordinamenti.

G. M.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - A.R.A.R. - Natura giuridica - Azione di spoglio.** (Corte di Cass., Sez. II, Sent. n. 2057-51 - Pres.: Piga, Rel.: Vita - P. M.: Caruso (concl. difformi) - Monteleone contro Azienda Rilievo Alienazione Residuati).

L'Azienda Rilievo Alienazione Residuati non è un organo dello Stato, ma una persona giuridica pubblica la quale opera nell'interesse e per conto dello Stato pure restando fuori della sua diretta organizzazione amministrativa.

Non può ritenersi, pertanto, preclusa dall'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo l'actio spolii proposta contro l'A.R.A.R.

L'azione di spoglio è proponibile contro quella attività della Pubblica amministrazione che, non essendo una estrinsecazione del potere discrezionale, costituisce attività violenta o clandestina perchè non autorizzata dall'atto Amministrativo, il quale, essendo previsto dalla legge, rappresenta la legittima manifestazione di volontà della Pubblica Amministrazione di agire per una finalità inerente al suo compito pubblicistico.

*Per la intelligenza delle massime riportiamo la motivazione della sentenza.*

« Affrontando una indagine compiuta sin ora da qualche giudice di merito, la Corte Suprema rileva che in astratto sono configurabili tre ipotesi circa la natura giuridica dell'A.R.A.R. e cioè:

a) che essa, sebbene sfornita di personalità giuridica, sia un organo della Pubblica Amministrazione;

b) che essa appartenga alla Pubblica Amministrazione con una sua personalità giuridica, insita nelle funzioni;

c) che essa infine sia una persona giuridica di diritto pubblico, la quale non appartiene alla diretta amministrazione statale, sebbene operi nell'interesse dello Stato.

Ma, agli effetti della pronuncia che la Corte Suprema deve emettere (ossia: se contro l'A.R.A.R. sia proponibile azione di spoglio) le tre ipotesi possono essere ridotte a due sole: cioè che l'Azienda sia un organo dello Stato (se fornita o non di personalità giuridica può interessare soltanto per altre finalità giuridiche e giudiziarie), ovvero sia una persona giuridica pubblica la quale operi nello interesse dello Stato pur restando fuori della sua organizzazione amministrativa.

« Or, su tale questione il Supremo Collegio osserva che l'A.R.A.R. non può considerarsi parte della Pubblica Amministrazione statale; sì che l'actio spolii proposta dal ricorrente non può ritenersi preclusa dall'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo, come ha invece affermato il Tribunale.

« L'A.R.A.R. fu istituita con decreto 25 ottobre 1945, n. 683, come « ente autonomo » per il rilievo, la custodia e la alienazione (in sintesi: per la valorizzazione patrimoniale) dei residuati di guerra, ossia delle cose cedute allo Stato dalle Forze Armate Alleate ovvero abbandonata dall'esercito tedesco in ritirata. Ed il carattere di autonomia fu reso più evidente, sia con le norme che determinarono la struttura dei suoi organi (decreto 23 novembre 1945, n. 793), sia con quelle successive che ne precizarono le funzioni (decreto 25 e 28 febbraio 1947, n. 119 e 120). Infatti, all'ente, chiamato sempre azienda, furono preposti come direttore un funzionario della Amministrazione ferroviaria (art. 5 decreto 25 ottobre 1945, n. 783), e come organo interno di amministrazione un consiglio nominato dal Ministro per la ricostruzione (art. 3 detto decreto n. 683 ed art. 2 decreto 23 novembre 1945, n. 793) ed obbligato ad osservare le direttive del Comitato Interministeriale per la ricostruzione (art. 2 decreto n. 683). La direzione dell'Ufficio di ragioneria dell'azienda fu affidata ad un funzionario della Ragioneria dello Stato (art. 13 citato decreto n. 793).

Ma nè questa determinazione legislativa della struttura dell'ente, nè la vigilanza dello Stato sulla gestione (sotto forma di riscontro della gestione stessa affidato a revisori nominati ai Ministri del Tesoro e per la ricostruzione e del Presidente della Corte dei Conti, e sotto forma di approvazione dei conti consuntivi, da parte del Ministro del Tesoro: art. 9 e 13 decreto n. 793); nè la circostanza che dovevano essere prelevati dall'organico statale alcuni impiegati della Azienda consentono di ravvisare nell'A.R.A.R. un organo della Pubblica Amministrazione.

« L'A.R.A.R. sorse, non per svolgere uno dei compiti essenziali e immanenti dello Stato, nè per affrontare alcuna delle funzioni pubblicistiche che esso deve assumere, temporaneamente, nei periodi che sono chiamati di emergenza; ma fu istituita come una « azienda », che doveva operare « per conto », e « nello interesse del Tesoro dello Stato », (art. 1 cit. decreto n. 683), al quale doveva essere trasferita ogni attività e passività (art. 17 cit. decreto n. 793). Ed al consiglio di amministrazione di questa azienda, creata per valorizzare un patrimonio occasionale dello Stato, quale era quello dei residuati di guerra, fu affidata una rilevante ampiezza di poteri e di iniziativa circa il riconoscimento dei diritti vantati dai terzi sui beni posseduti dall'A.R.A.R. (decreto 25 febbraio 1947, n. 120). Detti ampi poteri ed iniziative mal si concilierebbero con la nozione dell'organo della Pubblica



Amministrazione; la quale non agisce se non attraverso la normale organizzazione dello Stato o attraverso quella degli enti autarchici, e secondo le leggi che disciplinano l'attività costante e necessaria dello Stato.

« L'intervento funzionale del Genio Civile nell'acertare lo stato di consistenza degli immobili che l'A.R.A.R. restituisce; l'intervento funzionale del Prefetto nel liquidare le indennità (art. 4 decreto n. 120); la facoltà ministeriale di prorogare le occupazioni di immobili (art. 5 dello stesso decreto); la riserva dello Stato di stabilire nuove direttive obbligatorie per l'A.R.A.R. (art. 4 decreto 15 aprile 1948, numero 567), costituiscono, alla pari delle particolari forme di vigilanza statale su indicate, riflessi delle iniziative sempre più numerose che lo Stato va attuando per finalità patrimoniali, le quali non possono essere confuse con gli scopi immanenti di interesse pubblico.

« Lo Stato moderno, cioè, oltre a svolgere i suoi compiti tradizionali corrispondenti a fondamentali necessità della vita collettiva, ha assunto — nel tempo a noi vicino — iniziative che economicamente non sono diverse da quelle che a scopo lucrativo svolgerebbero un privato o un complesso di soggetti privati; creando a tale finalità enti molteplici. E le direttive, i controlli escogitati per rendere fattive e patrimonialmente utili tali iniziative, se rivelano la situazione di preminenza che ha lo Stato, considerato come la prima e più forte persona giuridica, non fanno rientrare nella vera e propria organizzazione statale né l'A.R.A.R. né le altre aziende patrimoniali dello Stato.

« È stata prospettata in dottrina la ipotesi che l'A.R.A.R. sia una di quelle persone giuridiche che sono istituzionalmente titolari di un rapporto organico con lo Stato, e che da tale sua posizione nella organizzazione dello Stato derivi che essa agisca come vero e proprio organo di questo. Ma, come si è accennato, la figura mista, dell'organo di Pubblica Amministrazione fornita di personalità giuridica, può essere inquadrata — nel nostro sistema di diritto pubblico — assai meno agevolmente di quello che possa farsi ammettendo che l'A.R.A.R. sia invece una vera e propria persona giuridica di diritto pubblico perché — creata dallo Stato — opera esclusivamente per finalità di pubblico interesse patrimoniale, ma resta al di fuori della Pubblica Amministrazione.

« D'altronde la Corte Suprema osserva che all'annullamento della sentenza impugnata si giunge anche se, per ipotesi dialettica, si ritenga che l'A.R.A.R. costituisca un organo transeunte ed anomalo della Amministrazione Pubblica.

« È noto che non è ammessa la azione di spoglio contro la Pubblica Amministrazione, perché l'ordine di reintegrazione nel possesso, che dovrebbe essere dato dal Pretore, costituirebbe soppressione dello stato di fatto creato dall'atto amministrativo e quindi revoca dell'atto stesso. Or proprio da tale regola di diritto deriva che il privato possa insorgere contro la attività violenta o clandestina con cui la Pubblica Amministrazione sopprime uno stato di fatto senza avere emesso quell'atto amministrativo che sia previsto dalla legge come sua manifestazione della volontà di agire per una finalità inerente al suo compito. La inammissibilità dello actio spoli, cioè, presuppone una legittima funzione della Pubblica Amministrazione, legittimamente manifesta. Questa ha indubbiamente poteri di imperio e facoltà discrezionali, contro

le quali il privato non può chiedere la tutela immediata di un suo diritto consistente nell'uso di un determinato stato di fatto (sentenza Sezioni Unite 12 aprile 1933, n. 1263) o contro le quali il privato può agire soltanto in modo diverso dall'esercizio dell'azione possessoria. Ma, fuori del campo in cui la Pubblica Amministrazione è arbitra discrezionalmente, sì che il giudice ordinario non può sindacarne l'operato agli effetti di ripristinare uno stato di fatto inerente al possesso o alla detenzione, il presupposto della attività non sindacabile della Pubblica Amministrazione è la esistenza del vero e proprio atto amministrativo » (omissis).

« La azione di spoglio è proponibile contro quella attività della Pubblica Amministrazione, che, non essendo una estrinsecazione di potere discrezionale, costituisce attività violenta o clandestina contro l'altrei possesso, perché non autorizzata dall'atto amministrativo il quale, essendo previsto dalla legge, rappresenta la legittima manifestazione di volontà della Pubblica Amministrazione di agire per una finalità inerente al suo compito pubblicistico ».

Non può sfuggire al lettore che questa motivazione se non è proprio lontana non è certo veramente vicina a quella chiarezza e proprietà di espressioni e a quelle precisazioni di concetti giuridici desiderabile per lo meno nelle sentenze del Supremo Collegio.

Quanto alla prima massima, infatti, ai fini di decidere sulla proponibilità o meno di un'azione di spoglio che il Pretore aveva ritenuto proponibile e il Tribunale improponibile, il Supremo Collegio si è pronunciato su una situazione amministrativa consolidata e sul riconoscimento, quasi unanime, della giurisprudenza dei giudici di merito e della dottrina di tale situazione; e si è pronunciato in modo da poter generare confusioni che non hanno ragione di essere.

L'Amministrazione Centrale dello Stato ha considerato l'A.R.A.R., fin dalla sua istituzione, una propria azienda autonoma come tutte le altre aziende dello Stato, con o senza personalità giuridica, che fanno parte della sua organizzazione (cfr. ZANOBINI: Corso, ediz. 1946, pag. 126 e segg.). Vi sono in tali sensi provvedimenti formali (decreto del Ministro per le Finanze 30 gennaio 1946), circolari (relative al trattamento tributario dei residuati di guerra d'importazione) ed il parere 27 gennaio 1948, n. 118 del Consiglio di Stato.

Tale l'hanno ritenuta, decidendo specifiche contestazioni, tutti i giudici di merito, come il Tribunale di Roma (in questa Rassegna, 1948, nn. 1-2, pag. 9) e quello di Napoli (in Giur. It., 1950, I, 2, 36), per ricordare le sentenze edite, ad eccezione della sola Corte di Appello di Napoli a conferma delle statuizioni della indicata sentenza del Tribunale di Napoli. E di azienda di Stato parla la dottrina (SANDULLI, in Giur. It., 1951, IV, 105 e GIULIANO, ivi, 1950, I, 2, 36 in nota, richiamando la lettera del decreto legislativo che la istituisce).

Il Supremo Collegio, facendo una rassegna non del tutto completa dei vari provvedimenti legislativi che riguardano l'A.R.A.R., esclude trattarsi di organo dello Stato considerando che è stata istituita per la valorizzazione dei residuati di guerra, come patrimonio occasionale dello Stato (il che non è proprio esatto se si ricordi il rilievo o recupero che ad essa

è demandato dei materiali abbandonati dai tedeschi) e che ha personalità giuridica, (la qual cosa non risulta da alcuna delle disposizioni dei provvedimenti legislativi passati in rassegna) ed afferma che si tratta di persona giuridica pubblica, ente autonomo od azienda con finalità patrimoniali che, come le altre aziende patrimoniali dello Stato, non fa parte della vera e propria organizzazione dello Stato, rifacendosi così a quella dottrina che in riguardo alle aziende dello Stato, distingueva tra aziende senza personalità giuridica, indicate come dipendenze amministrative statali, e quelle aziende con personalità giuridica, come l'Azienda delle foreste demaniali, indicate come enti giuridici separati dallo Stato (FERARA: Le persone giuridiche, pag. 124 e seguenti).

La distinzione, di cui il Supremo Collegio vede l'utilità ai fini delle successive conclusioni di cui nelle altre massime, non solo non risponde alla realtà in quanto all'A.R.A.R. non è riconosciuta nelle disposizioni legislative una personalità giuridica propria ed in quanto le aziende dello Stato, abbiano o meno una personalità giuridica, fanno parte dell'Amministrazione centrale la quale non si esaurisce nell'organizzazione normale dei Ministeri, come bene osserva lo Zanobini (l. c.), ma può portare alla confusione dell'Azienda, anche per le espressioni che si leggono, con i numerosi enti pubblici che hanno un proprio patrimonio, perseguono fini pubblici, ma non propri dello Stato, e godono di completa autonomia di cui non gode certo l'A.R.A.R., che, a prescindere dalla soggezione a precise direttive governative nello svolgimento della sua attività, anche per quanto riguarda la gestione è obbligata a versare al Tesoro dello Stato le somme riscosse eccedenti le ordinarie esigenze di gestione (art. 6 D.C.P.S. 18 ottobre 1947, n. 1223).

Quanto alle altre due massime la lamentata mancanza di chiarezza e di proprietà delle espressioni e di precisazione dei concetti giuridici risulta dalle massime stesse, che sono formulate nei termini testuali della sentenza, senza necessità di riferirsi al merito della contestazione di cui riteniamo opportuno non fare alcun cenno bastando, a richiamare l'attenzione sulla specie, ricordare le difformi conclusioni del P.M. Com'è chiarito dai richiami alle sentenze 13 marzo 1934, n. 793 e 2 aprile 1949, n. 775, il Supremo Collegio è pervenuto alla conclusione che l'A.R.A.R. è azienda come le altre patrimoniali dello Stato per escludere nelle successive conclusioni, rispetto all'art. 4 della legge sul contenzioso, l'atto amministrativo nei suoi requisiti di giuridicità e per considerare l'attività dell'A.R.A.R. come meramente privata e di soggetto di proprietà patrimoniale. Ma a tal fine, proprio per la precisazione dei concetti giuridici, non occorre occuparsi dell'A.R.A.R. come organo o meno dello Stato, perchè il divieto dell'art. 4 è relativo alle manifestazioni di volontà nella funzione amministrativa in genere, che non è propria dei soli organi dello Stato (ZANOBINI Corso, vol. I, pag. 20), e tanto meno, poi, occorre ricorrere per definire la funzione amministrativa al concetto della discrezionalità, che è solo uno dei caratteri della funzione amministrativa (ZANOBINI, ivi, pag. 14) e aggiungere poi quanto altro si legge nella massima.

(B. C.)

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - A.R.A.R. - Commissione delle rivendiche - Carattere giurisdizionale ed amministrativo delle pronunzie.** (Corte di Cassazione, Sez. Unite, Sent. n. 67-52 - Pres. : Pellegrini, Est. : Duni, P. M. : Malacuso - Impresa Barra contro A.R.A.R.).

La Commissione per le rivendiche istituita presso l'Azienda Rilievo Alienazione Residuati col decreto legislativo 28 febbraio 1947, n. 119 è organo amministrativo che, in luogo dell'A.R.A.R., delibera se la domanda di coloro che intendono far valere diritti sui beni pervenuti in possesso dell'A.R.A.R. debba essere accolta senz'altro ovvero se l'A.R.A.R. debba resistere alla eventuale azione giudiziaria che l'interessato di fronte al diniego, avesse a proporre.

La sentenza delle Sezioni Unite accoglie in pieno la tesi sostenuta dall'Avvocatura circa la fisionomia della Commissione delle rivendiche presso l'A.R.A.R. ed il carattere delle sue pronunzie.

La questione è venuta all'esame del Supremo Collegio a seguito di ricorso che investiva direttamente una pronunzia della Commissione a' sensi dell'articolo 362 cod. proc. civ., ma di essa aveva avuto già occasione di occuparsi il Tribunale di Milano, che aveva ritenuto il carattere giurisdizionale della Commissione e delle sue pronunzie (sent. 11 marzo 1951 in Giur. It., 1951, I, 2, 139), ed aveva, con riguardo a tale sentenza, scritto il Sandulli ritenendone invece il carattere amministrativo e classificando le denunce o domande degli interessati come ricorsi gerarchici impropri; e tanto ai fini di stabilire se le pronunzie fossero irrevocabili o revocabili, ed, ove fossero revocabili, quali le condizioni e le garanzie per la eventuale revoca (Osservazioni in tema di revocabilità di decisioni di ricorsi amministrativi, in Giur. Ital., 1951, IV, pag. 105).

L'Avvocatura ha sostenuto il carattere amministrativo e la revocabilità delle pronunzie, prima che comparisse lo scritto del Sandulli nella Giurisprudenza, ed ha negato sotto ogni aspetto che le pronunzie potessero considerarsi decisioni di ricorso gerarchico anche improprio, mancando un provvedimento dell'A.R.A.R. oggetto di ricorso e rappresentando invece la pronunzia l'unico provvedimento dell'A.R.A.R. adottato dalla Commissione in luogo e come organo dell'A.R.A.R., in tale forma costituito per l'esame obiettivo delle ragioni degli interessati.

La motivazione della sentenza è la seguente:

« A prescindere dal preteso difetto di notificazione presso l'Avvocatura dello Stato — da questa dedotto — il ricorso per cassazione è inammissibile in quanto diretto contro un provvedimento amministrativo.

« A termini dell'art. 3 del decreto-legge 28 febbraio 1947, n. 119, l'A.R.A.R. trasmette le denunce delle pretese da parte di terzi, sui beni da essa detenuti, alla Commissione appositamente istituita, la quale — proceduto alla istruttoria del caso — si pronunzia sulla ammissibilità e sul fondamento delle pretese stesse. Il deliberato della Commissione, a cura dell'A.R.A.R. è portato a conoscenza dell'interessato, cui la legge (art. 4) espressamente fa salva l'azione giudiziaria, da proporre entro novanta giorni dalla comunicazione predetta.

« È ovvio, pertanto, che la Commissione non giudica su nessuna contestazione, nè risolve controversia di sorta, ma in luogo dell'A.R.A.R., quale organo amministrativo, delibera se la domanda debba essere accolta senz'altro ovvero se l'A.R.A.R. debba resistere alla eventuale azione giudiziaria che l'interessato, di fronte al diniego, avesse a proporre ».

Da tanto discende, naturalmente, la revocabilità in genere delle pronunzie della Commissione, quando ricorrono le sole ordinarie condizioni della revoca degli atti amministrativi.

Nel segnalare la sentenza non possiamo omettere di rilevare che le Sezioni Unite avrebbero dovuto pronunciarsi anche sul difetto di notificazione accennato nelle prime righe della motivazione, difetto che, a' sensi degli articoli 1 ed 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, importava la nullità del ricorso, da dichiararsi anche d'ufficio e in linea pregiudiziale. Tale nullità era stata espressamente eccepita anche per provocare il riesame dei concetti espressi dalla Seconda Sezione del Supremo Collegio nella annotata sentenza 2057/51, che in attesa, c'eravamo astenuti dal segnalare e certamente tale nullità ricorreva, anche ad acquietarsi alla definizione dell'A.R.A.R. persona giuridica pubblica e non organo dello Stato come le altre aziende patrimoniali dello Stato con personalità giuridica, perchè nessuno ha mai dubitato dell'applicabilità di dette disposizioni della legge sulla rappresentanza e difesa dello Stato alle citazioni in giudizio di tali Aziende patrimoniali.

C'è da pensare che le Sezioni Unite abbiano voluto evitare tali precisazioni rispetto a sentenza recente della Sezione semplice, quando tanto era necessario ai fini del processo ma non ai fini del giudizio.

(B. C.)

**COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Usi civici - Provvedimento di ripartizione Annullamento d'ufficio.** (Corte di Cass., Sez. unite, sent. n. 2659/51 - Pres.: Pellegrini, est. D'Apollito, P. M.: Macaluso; Comune di Garzigliana contro Ministero Agricoltura ed altri).

Gli atti amministrativi di ripartizione dei terreni gravati di usi civici, quando siano stati debitamente omologati dal commissario e approvati dal Capo dello Stato, attribuiscono agli assegnatari diritti soggettivi perfetti.

Rientra nella giurisdizione del commissario degli usi civici la questione relativa alla legittimità del provvedimento, con il quale il commissario nell'esercizio del potere di autocontrollo, spettante ad ogni autorità amministrativa, abbia proceduto all'annullamento di ufficio del precedente provvedimento di quotizzazione di terreni soggetti ad uso civico.

Trascriviamo qui di seguito la parte fondamentale della motivazione della Corte Suprema:

« Non è contestabile e contestato che i cittadini del luogo non hanno un diritto soggettivo ad ottenere una quota del demanio comunale soggetto ad usi civici, ma è altrettanto certo che una volta seguite le operazioni di ripartizione, e dopo che gli atti relativi sono stati omologati dal Commissario e approvati dal Capo dello Stato l'assegnatario (in enfiteusi) della singola

unità fondiaria, diventa titolare di un diritto soggettivo al dominio utile del fondo, con gli obblighi e i poteri inerenti, diritto che ha nell'assegnazione il suo titolo legittimo e che egli può far valere nei confronti dei terzi e dell'Amministrazione stessa.

Si oppone che l'atto amministrativo di assegnazione sia stato successivamente annullato per illegittimità dall'Amministrazione stessa, nell'esercizio del suo potere di auto-sindacato consacrato nell'art. 6 della Legge comunale e provinciale, che dà al Governo la facoltà di annullare in qualunque tempo, di ufficio o su denuncia gli atti viziati di incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge e con ciò sarebbe venuto meno il fondamento stesso del diritto soggettivo che solo nell'atto annullato aveva radice, si che al privato non resterebbe che un interesse a impugnare, in sede giurisdizionale amministrativa, la sussistenza del preteso vizio di legittimità.

E' da osservare che, nel caso di specie, sembra essersi fuori dall'ambito di applicazione di quest'ultima disposizione della legge, poichè il decreto presidenziale si richiama non ad essa ma all'art. 13 della legge speciale sul riordinamento degli usi civici ed è stato emesso senza il previo parere del Consiglio di Stato, obbligatoriamente prescritto al citato art. 6. Comunque non è discutibile il potere di autocontrollo che la Pubblica Amministrazione può esercitare sui suoi atti all'effetto di eliminare quelli che risultino viziati; ed è, almeno in linea generale, giuridicamente ineccepibile che l'annullamento, spiegando efficacia ex tunc, faccia venir meno i diritti sorti in base all'atto riconosciuto ab origine invalido.

Quest'effetto però presuppone incontrastata o già accertata l'illegittimità dell'atto amministrativo. Ma la questione di giurisdizione si pone quando per effetto dell'impugnativa dell'atto di annullamento, la pretesa illegittimità dell'atto amministrativo originario sia contrastata.

La questione fu vivamente disputata in relazione ai provvedimenti di annullamento degli atti amministrativi volti a dare vita ed efficacia ai contratti, e, secondo molti autori, sarebbe stata legislativamente risolta, nel senso della competenza amministrativa dal citato art. 6, per il quale è sempre ammesso contro il decreto reale di annullamento il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Ritene la Corte che i termini di quella controversia, la cui accennata soluzione aveva la sua ragione profonda nel fatto che da quanto attiene al procedimento di formazione della volontà della pubblica Amministrazione, non sorgono diritti subiettivi non coincidono con la presente fattispecie, che deve pertanto essere decisa alla stregua dei principi generali fissati nella legge sul contenzioso amministrativo, non innovati dal citato art. 6. Ora, poichè, come si è accennato, dalla ordinanza 6 novembre 1933 del Commissario per gli usi civici era sorto indubbiamente per Bessone e consorti di lite un diritto soggettivo di dominio utile sui rispettivi fondi, che essi hanno posseduti e coltivati per quasi un ventennio, basta questa generica esistenza a stabilire prima facie la competenza del giudice ordinario a conoscere della validità degli atti amministrativi che inciderebbero ledendolo, su quel diritto.

L'ascertare, se poi, in concreto, quel diritto sia o validamente sorto, in dipendenza della legittimità

o illegittimità dell'atto che gli ha dato vita, formerà l'oggetto del giudizio di merito.

Ai fini della giurisdizione, affermare che il diritto non esiste perchè l'atto è stato dichiarato illegittimo dal provvedimento successivo, è dare per provato ciò che forma appunto il tema della controversia, cioè se l'atto sia stato o no legittimamente annullato.

Sembra pertanto che la controversia esuli dal campo della giurisdizione amministrativa, e che essa debba essere portata al giudice, cui nella materia speciale, è affidata la tutela dei diritti, cioè al Commissario degli usi civici».

Esprimiamo il nostro sommessò dissenso dalla tesi seguita dalla Corte Suprema e soprattutto dall'argomento fondamentale da essa adottato per affermare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, lo argomento cioè che l'atto di annullamento di un provvedimento amministrativo che ha dato vita a diritti soggettivi fa venir meno tali diritti solo quando sia accertata la illegittimità dell'atto annullato. Finchè questa illegittimità non sia accertata, il diritto soggettivo sorto in base a quel provvedimento rimane sempre tale e la pretesa che su esso si fonda dev'essere fatta valere avanti l'autorità giudiziaria.

In una acuta nota alla sentenza in rassegna, l'avvocato Nigro (« Foro It. » 1952, I, 1, 194) ha precisato la distinzione fra la pretesa a mantenere gli effetti di un atto amministrativo che ha fatto sorgere un diritto soggettivo e la pretesa a mantenere in vita l'atto amministrativo stesso: la prima darebbe luogo a diritti soggettivi e la seconda solo ad interessi legittimi. A questa nota rimandiamo per quanto riguarda questo punto della questione.

Ora a noi preme porre in rilievo un altro aspetto del problema.

Come abbiamo visto, la Corte Suprema ritiene che, salvo che per i casi di annullamento ex art. 6 della legge comunale e provinciale (per i quali il ricorso al Consiglio di Stato è stabilito dalla stessa norma), ai fini della giurisdizione l'impugnativa contro lo annullamento di un atto amministrativo che abbia fatto sorgere diritti soggettivi potrebbe essere portata alla cognizione del Consiglio di Stato solo quando la legittimità di questo annullamento fosse accertata; ma quando il tema della vertenza è proprio l'accertamento della legittimità dell'atto di annullamento, sarebbe evidente che « affermare che il diritto non esiste perchè l'atto è stato dichiarato illegittimo dal provvedimento successivo è dare per provato ciò che forma appunto il tema della controversia, cioè se l'atto sia stato o no legittimamente annullato ».

Senonchè non è affatto vero che l'atto annullato rimanga in vita, a tutti gli effetti, finchè non ne sia stata accertata e dichiarata la illegittimità dal Giudice (che dovrebbe essere il Giudice ordinario, in quanto esso ha prodotto diritti soggettivi) ma esso viene immediatamente posto nel nulla dall'atto di annullamento, ed ogni pretesa contro questo non può

basarsi se non sopra un interesse legittimo, l'interesse cioè a che il potere di annullamento sia esercitato legittimamente.

Ragionando diversamente, si viene in sostanza ad abolire la potestà di annullamento di ufficio che spetta alla Pubblica Amministrazione, e questa potestà viene a degradarsi al rango di quella facoltà che ha ogni privato di disconoscere le obbligazioni che si fondino su un atto non conforme al diritto, facoltà che, per farsi valere, ha sempre bisogno di un comando del Giudice.

Per una trattazione sull'argomento si veda in questa *Rassegna*, 1951, pag. 83-89.

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - Occupazione temporanea - Per utilità pubblica transeunte - Periodo di applicazione della Legge n. 1741 del 1940, sulle requisizioni.** (Corte di Cass., Sezione unica, Sent. n. 2656/51 - Presidente: Ferrara - Estensore D'Apolito - P. M.: Eula - Brugiapaglia contro Ministero Difesa-Esercito).

L'occupazione d'urgenza, consentita dall'art. 76 della Legge di espropriazione, può essere preordinata alla espropriazione dell'immobile o invece essere diretta ad un impossessamento solo temporaneo, che consenta all'Autorità l'uso provvisorio della cosa per il conseguimento di utilità pubbliche transeunte. In quest'ultimo caso, il provvedimento, sebbene qualificato come occupazione di urgenza ha sostanzialmente il contenuto di una requisizione in uso, pur essendo ugualmente soggetto, in generale alla disciplina della legge sulla espropriazione.

Tale uguaglianza di regolamentazione più non si verifica ove, per l'insorgenza dello stato di guerra, ricorra l'applicabilità del regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741 sulla disciplina delle requisizioni. Durante il periodo di applicazione di detta legge salvi i casi eccezionali, tutti gli atti dell'autorità che dispongono temporaneamente degli immobili di proprietà privata in relazione allo stato di guerra e alle contingenze eccezionali devono considerarsi estrinsecazione, con la conseguente applicabilità, della disciplina della legge speciale. Tale principio trova applicazione anche nel caso in cui, procedutosi all'occupazione temporanea in vista dell'espropriazione, l'Autorità abbia successivamente rinunciato a quest'ultima; ricorrendo le condizioni anzidette sin dall'inizio deve configurarsi un rapporto di requisizione.

La parte sostanziale della motivazione di questa perspicua sentenza è riportata nella massima sopra trascritta.

La Corte ha accolto in pieno la tesi dell'Avvocatura

Per una esposizione di questa si veda in questa *Rassegna*, 1951, pag. 74.



# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**IMPOSTE E TASSE - Violazione delle leggi finanziarie - Ordinanza intendente - Mancato ricorso - Legge 11 gennaio 1951, n. 25 - Rimessione in termini.** (Tribunale Firenze - Presidente: Poggi, Estensore: Capaccioli, - Sent. 14 dicembre 1951 - Società R. H. Macy & Company contro Intendente di finanza).

L'ordinanza emessa dall'Intendente, ai sensi degli artt. 55 e segg. l. - 7 gennaio 1929, n. 4 sulla repressione delle violazioni finanziarie, e divenuta definitiva per mancata impugnazione ha, come il decreto del Ministro, il quale decida il ricorso, valore di titolo esecutivo.

L'ingiunzione di pagamento, emessa quando la ordinanza o il decreto siano divenuti definitivi per mancata proposizione dell'azione giudiziaria nel termine di 60 giorni, non ha valore autonomo e contro la stessa non è proponibile opposizione per motivi attinenti al rapporto tributario, ormai definitivamente accertato.

Il ricorso al Ministro avverso l'ordinanza dello Intendente di finanza dev'essere presentato personalmente dal trasgressore o da un suo procuratore, munito di mandato generale o speciale e non può essere trasmesso per posta.

Il decreto del Ministro, il quale dichiara l'inammissibilità del ricorso, può essere tempestivamente impugnato con l'azione giudiziaria, ma la pronuncia del giudice, che confermi l'inammissibilità del ricorso e, conseguentemente, la definitività della ordinanza intendenzia non può entrare nel merito del rapporto tributario.

La legge 11 gennaio 1951, n. 25 non contiene alcun provvedimento di condono, ma solo riammette in termine i contribuenti autorizzandoli a fare ex-novo un'autonoma dichiarazione dello imponibile, che, a seguito della dichiarazione stessa, rimane incontrovertibilmente accertato.

L'anzidetta legge non si applica quando il contribuente non solo ometta di fare la dichiarazione dell'imponibile, ma contesti di dovere il tributo. In tal caso egli è tenuto, ove sia rigettata la domanda, a pagare sia il tributo che l'eventuale soprattassa e le pene pecuniarie.

*La sentenza merita di essere segnalata per la chiarezza e precisione della motivazione, con la quale ha riconfermato il principio che l'inammissibilità*

*del ricorso gerarchico preclude la proponibilità dell'azione e che l'emissione dell'ingiunzione di pagamento dopo che siano invano decorsi i termini per l'impugnazione giudiziaria dell'ordinanza intendenzia o del provvedimento, col quale il Ministro delle finanze abbia deciso il ricorso, ritualmente proposto avverso la predetta ordinanza, non riapre i termini per la contestazione giudiziale sul rapporto tributario.*

*Ma la sentenza afferma anche due altri principi della massima importanza e sui quali non constano precedenti. Il primo riguarda la forma di proposizione del ricorso avverso la ordinanza intendenzia. La legge vuole che lo stesso sia presentato personalmente dal contribuente o da un suo rappresentante munito di procura. Da ciò si evince l'inidoneità della trasmissione a mezzo posta, la quale non consente la identificazione del ricorrente, ritenuta essenziale dalla legge.*

*Esattamente osserva l'annotata sentenza che all'interpretazione della legge 7 gennaio 1929, n. 4, può pervenirsi adattando per analogia i criteri contenuti nei codici penali e di procedura penale, tosto che quelli, di cui al regio decreto 7 agosto 1936, n. 1639, che regola l'accertamento dell'imposta. A questa conseguenza la sentenza previene sia in base alla natura, lato sensu, penale della legge, sia in considerazione del regio decreto 24 settembre 1931, n. 1473, con il quale appunto il legislatore attuò la esigenza di coordinare la legge n. 4 del 1927 con i nuovi codici penale e di procedura penale.*

*L'altro principio riguarda la interpretazione della legge 11 gennaio 1951, n. 25. Con essa, in sostanza, il legislatore non ha concesso un condono delle soprattasse e pene pecuniarie, sia pure subordinato al pagamento del tributo entro un certo termine, ma ha riammesso in termini i contribuenti, i quali possono dichiarare l'imponibile.*

*Il mancato pagamento delle soprattasse è pene pecuniarie è la conseguenza di questa dichiarazione, che la legge considera fatta in termini e, perciò, esente da penalità. Ma è necessario che il contribuente dichiari l'imponibile e tale dichiarazione preclude la possibilità di contestazione se l'amministrazione*

accetti l'imponibile dichiarato. Quando invece il contribuente ometta di fare una tale dichiarazione ed anzi contesti l'imponibile accertato dall'amministrazione, sostenendo che il tributo preteso non è dovuto si è fuori dell'ambito di applicazione della legge 11 gennaio 1951, n. 25, il cui manifestato proposito è quello di sistemare le controversie tributarie in modo rapido e non quello di condonare le penalità.

Per conseguenza in tal caso si applicano i principi comuni ed il rigetto della pretesa negatoria del tributo importa l'obbligo di pagare lo stesso e le penalità inerenti.

(G. G.)

**REVISIONE PREZZI - Pubblico appalto di servizi - Ricorso alla giurisdizione speciale del Ministero - Improprietà.** (Commissione per l'esame dei ricorsi in materia di revisione prezzi degli appalti di opere pubbliche - Parere 23 gennaio 1952, n. 200 - Pres.: Polistina, Est.: Pentinaca).

«L'appalto per il recupero e la raccolta di materiali bellici residuati a seguito delle operazioni di guerra svoltesi nel territorio nazionale (con specifica esclusione della bonifica dei campi minati) non costituisce appalto di opera, ma appalto di servizio: pertanto le controversie relative alla revisione dei prezzi dei detti appalti non rientrano nella giurisdizione speciale di cui al decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501 ».

Riproduciamo il testo del parere massimato, condividendone pienamente le ragioni:

Premesso che, con contratto 19 dicembre 1945, n. 18 di rep. e atto aggiuntivo 26 marzo 1946, n. 70 di rep., l'Amministrazione Militare (Direzione Artiglieria di Firenze), appaltava alla Impresa Ghelardi e Stupenengo il recupero e la raccolta dei materiali bellici — pertinenti ad i soli tre servizi: di artiglieria, chimico della motorizzazione —, comunque reperibili nel territorio della provincia di Firenze, liberando inoltre il terreno da ogni ordigno esplosivo (con esclusione dei campi minati, la cui bonifica rimaneva riservata agli appositi organi del Genio Militare);

che l'appalto ebbe regolare esecuzione per un importo complessivo di L. 123.207.509,42;

che con istanza 21 marzo 1948 l'Impresa chiedeva la revisione dei prezzi;

che l'Amministrazione, in applicazione della specifica clausola contrattuale di revisione prezzi (art. 20 del contratto), determinò in L. 5.236.355 il compenso revisionale spettante;

che avverso tale determinazione del 6 giugno 1950 l'Impresa, con atto notificato il 5 giugno 1950, propose ricorso al Ministro della Difesa-Esercito, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, deducendo l'insufficienza della somma come sopra determinata e chiedendo l'attribuzione dello « adeguato compenso che le spetta in dipendenza degli aumenti di costo realmente verificatisi »;

Ritenuto che, a prescindere da ogni altra questione di merito o di rito, questa Commissione — chiamata per legge ad esprimere parere sui ricorsi

riservati alla giurisdizione speciale del Ministro, giusta il decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501 — deve preliminarmente considerare se nella specie, si versi in materia spettante alla adita giurisdizione;

che, come risulta dalla relativa legislazione (decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con modifiche dalla legge 9 giugno 1950, n. 329), la giurisdizione speciale del Ministro è limitata alla revisione prezzi degli appalti di opere pubbliche;

che, pertanto, come pure la Corte Suprema di Cassazione ha espressamente ritenuto (Cass. Sez. Un. 17 settembre 1949, n. 2444, Ditta Rinaldi c. Ministero Poste e Telecomunicazioni; in *Giurisprudenza completa della Corte Suprema* 1949, 3<sup>o</sup> quadr., pag. 511), l'ambito di detta giurisdizione speciale non può estendersi per inammissibile analogia, ad ogni specie di pubblico appalto, ma restare circoscritta a quelli di opera, con assoluta esclusione di quelli di servizio (v. art. 1655 Codice civile);

che, pur estendendo il concetto di opera pubblica al di là dei limiti ritenuti, nella subbietta materia, dal Consiglio di Stato (Sez. 3<sup>a</sup>, parere 16 febbraio 1949, n. 1138, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana* 1950, pag. 591), non può non ritenersi come il concetto di opera pubblica si identifichi in un'opera d'ingegneria eseguita da un ente pubblico allo scopo di soddisfare un pubblico interesse o, comunque, in una attività che dia luogo ad un *opus*, quale concreta, specifica e visibile, modificazione tecnica dei luoghi;

che, tra i due più evidenti estremi della costruzione di un edificio (appalto di opera) e quello della raccolta di corrispondenza postale (appalto di servizio), corre tutta l'estesa gamma di ogni possibile appalto, la cui identificazione — quale appalto di opera o appalto di servizio — va fatta in base all'interpretazione del contratto e secondo i concetti suespressi;

che, in base a tale indagine, la Commissione ritiene che l'appalto di raccolta e sgombero di materiali bellici, di cui trattasi nella specie, sia da ritenere un pubblico appalto di servizio e non di opera;

che, l'eventualità meramente accessoria e secondaria, di lavori tecnici che sarebbero occorsi in casi del tutto particolari rispetto all'entità ed estensione dell'appalto (quali il rinvenimento di bombe aeree inesplose e particolarmente interrate) non può tramutare in appalto di opera la natura ed essenza di servizio, caratterizzante il contratto in esame (dal quale, come si disse, erano espressamente esclusi anche i lavori di bonifica dei campi minati);

che, pertanto, non versandosi in materia di appalto di opera pubblica, la vertenza esula dalla giurisdizione speciale del Ministro;

che, conseguentemente, il ricorso di che trattasi va dichiarato improponibile, rimanendo a carico dell'Impresa le relative spese di giudizio;

(omissis)

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

## I.

1. **Legge 22 dicembre 1951, n. 1575** (G. U. n. 16): *Agevolazioni fiscali per opere concesse dalla Cassa del Mezzogiorno.* — Con questa legge si ricomprendono nella quota fissa di abbonamento di cui all'art. 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646 anche le tasse e le imposte indirette sugli affari dovute su atti e contratti che, secondo la rigida interpretazione del citato articolo 26, non vi sarebbero state comprese. Nel secondo comma dell'art. 1 sono stabilite le condizioni alle quali è subordinata la agevolazione tributaria di cui al primo comma. Naturalmente, tali condizioni debbono essere adempiute rigorosamente, esclusa ogni possibilità di equipollenti. Si segnala la poco chiara formula usata nell'ultimo comma dell'art. 1 («atti consequenziali ai contratti di appalto»), la quale potrà dar luogo a qualche questione; naturalmente, la formula stessa, trattandosi di norma di agevolazione tributaria, dovrà essere interpretata restrittivamente.

2. **Legge 2 gennaio 1952, n. 10** (G. U. n. 19): *Disposizioni integrative della legge 10 agosto 1950, n. 647, per la esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale.* — Si richiama l'attenzione sull'art. 2; sembra che la deliberazione del Comitato dei Ministri di assumere a parziale o a totale carico dello Stato le opere indicate nell'art. 2 della legge 10 agosto 1950, n. 647 debba essere consacrata in un atto formale, come quelli che importano una spesa a carico dello Stato. Si richiama altresì l'attenzione sull'art. 6 contenente una norma di esenzione e agevolazione tributaria, formulata non troppo chiaramente.

3. **Legge 8 gennaio 1952, n. 25** (G. U. n. 27): *Modificazioni ed aggiunte alle disposizioni del decreto-legge 25 marzo 1948, n. 674, relativi alla sistemazione e alla liquidazione dei contratti di guerra.* — Si segnala l'art. 5 il quale contiene sostanzialmente una proroga a termini già scaduti.

4. **Legge 24 luglio 1951, n. 1637** (G. U. n. 29): *Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi conclusi a Mosca tra l'Italia e l'Unione delle Repubbliche Sovietiche Socialiste, l'11 dicembre 1948: a) Trattato di commercio e navigazione; b) Statuto giuridico della rappresentanza commerciale dell'Unione delle Repubbliche Sovietiche Socialiste in Italia; c) Protocollo di firma.* — Si segnala

l'allegato al Trattato, contenente lo Statuto giuridico della rappresentanza commerciale dell'U.R.S.S. in Italia, la quale assume nel nostro ordinamento giuridico una figura singolarissima e che non ha riscontro nei rapporti tra l'Italia ed altri paesi.

5. **Legge 26 gennaio 1952, n. 29** (G. U. n. 30): *Limiti della efficacia delle scritture private non registrate nei termini di cui al regio decreto-legge 27 settembre 1941, n. 1015, convertito nella legge 28 dicembre 1941, n. 1470.* — Di questa legge già ci siamo occupati in sede di esame della relativa proposta avanti al Senato della Repubblica (*Rassegna*, 1950, 231). La legge è tra le meno felici dal punto di vista della tecnica legislativa ed è stata anche peggiorata in confronto alla proposta originaria. Ci richiamiamo alle critiche già fatte nella *Rassegna* sopra citata.

## II.

**Disegno di legge n. 2380 C. D.** (iniziativa governativa): *Disposizioni per la disciplina giuridica dei rapporti di lavoro.* — Il disegno di legge in esame che consta di 43 articoli, pur recando il titolo generale di «Disposizioni per la disciplina giuridica dei rapporti di lavoro», in realtà, come pone in luce l'ampia relazione del Ministro del Lavoro on. Rubinacci che la accompagna, mira a dare semplicemente attuazione alle norme degli articoli 39 e 40 della Costituzione. Quarantatre articoli e relative norme di attuazione, allo studio, per dare esecuzione a due articoli della Costituzione potrebbero apparire troppi e far pensare che l'attuazione sia andata oltre i limiti, ma tuttavia essi possono giustificarsi se pensiamo alla imponenza dei fenomeni disciplinati dall'art. 39 della Costituzione: l'Associazione sindacale e il contratto collettivo, e dall'articolo 40: il diritto di sciopero e i suoi limiti. Poichè, in sostanza, il diritto di sciopero è concepito in funzione collettiva sembrerebbe più appropriato aggiungere nel titolo che si tratta di rapporti «collettivi» di lavoro, il che varrebbe a caratterizzare meglio l'oggetto della legge.

Questa regola minutamente la registrazione delle Associazioni sindacali e i requisiti per ottenerla precisando in che debba consistere «l'ordinamento interno a base democratica» previsto dall'art. 39 della Costituzione, fissando i requisiti numerici in percentuale della citazione (10%), la cui consistenza viene ricavata dall'anagrafe dell'impresa e da altre fonti,

respingendosi le note proposte per l'anagrafe del lavoro, e demandando al Ministero del Lavoro il controllo, anche sulla permanenza dei requisiti con possibilità di revoca.

Dal punto di vista strettamente giuridico, merita rilievo la norma che deferisce al Consiglio di Stato i ricorsi per le controversie inerenti alla registrazione sul presupposto, chiarito dalla relazione, — però discutibile — che si tratti di interessi legittimi e non di diritti soggettivi delle Associazioni, derivanti dalla norma costituzionale.

La registrazione viene estesa dal decreto anche alle Associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato e agli altri enti pubblici, pur non avendo, rispetto a tali categorie, decisivi effetti non essendo previsto per esse il sistema della rappresentanza unitaria e la stipulazione dei contratti collettivi.

Ciò sembra sia dovuto ai poteri di iniziativa che l'art. 12 riconosce alle Associazioni stesse che, però, non è chiaro se possono essere posti in essere dalla singola Associazione registrata o da una specie di rappresentanza unitaria, pur non regolata dalla legge.

A proposito dei rapporti di pubblico impiego, l'articolo 16 esclude, in deroga degli articoli 2068 e 2093 Codice civile, dall'applicazione del contratto collettivo i rapporti di lavoro disciplinati non solo dalla legge, ma anche da « atti della Pubblica Autorità sopprimendo così l'espressione « in conformità della legge » di cui all'art. 2068 citato.

Risorge così una espressione ormai superata dal codice civile, desunta dal regio decreto 1° luglio 1926 n. 1130, che è atta ad ingenerare equivoci e confusioni, e non in armonia con il codice civile e la legislazione del lavoro.

Basterebbe quindi che un ente pubblico ponga una norma unilaterale perchè cada l'applicabilità del contratto collettivo. È vero che la Relazione attenua il concetto sostenendo che è necessario che il particolare potere regolamentare derivi dalla legge, ma a prescindere dal fatto che il potere regolamentare generale deriva sempre dalla legge, che motivo vi è di porre una norma la quale può avere un significato diverso da quello ad essa dato nella relazione ed escludere ad es. praticamente la soggezione al contratto collettivo per gli enti pubblici economici?

Non ci soffermeremo sulla disciplina data alla formazione delle rappresentanze unitarie al deposito del contratto collettivo, alla sua proroga e ai poteri discrezionali, riservati in definitiva al Ministro, nè sulla norma per cui occorre la maggioranza non solo degli iscritti alle Associazioni, ma anche delle Associazioni che concorrono a formare la rappresentanza unitaria perchè si tratta di soluzioni non di stretto carattere giuridico, rileveremo solo, tra le innovazioni, che l'art. 17, in rapporto anche agli articoli 15, 18 e 19 sembra abbandonare la tesi giurisprudenziale dell'*intuitus personae*, per il trattamento più favorevole al

lavoratore, si scosta dal dettato dell'art. 2077 Codice civile e, in conformità alla dichiarazione dell'O. I. L., ammette nel modo più ampio il principio generale della conservazione e ammissibilità di ogni trattamento più favorevole.

L'art. 15 riconosce la possibilità di accordi stipulati dalle singole Associazioni registrate e ne stabilisce il valore, con una formula a dire il vero non troppo chiara, per tutti i dipendenti delle imprese iscritte alle Associazioni stipulanti, anche se non iscritti alla Associazione dei lavoratori, ciò che la Relazione spiega come derivante dal contratto a favore di terzi (articolo 14 Codice civile).

L'art. 16 ammette la compromissione in arbitri sulla base di clausola del contratto collettivo che è una innovazione all'art. 808 del Codice procedura civile. L'art. 22 regola la denuncia anticipata del contratto e il giudizio di convalida da parte della Corte di Appello. L'art. 24 gli accordi economici collettivi.

L'ultima parte del disegno riguarda le controversie collettive e il diritto di sciopero, distinguendo le controversie collettive giudiziali, cioè di applicazione e di interpretazione del contratto, da quelle economiche per la formazione di nuovi patti di lavoro. Le prime sono risolte dalla Corte di Appello con le norme sulla Magistratura del Lavoro in sede collettiva, dettate dal Codice di procedura civile. Le seconde attraverso forme di conciliazione ed eventualmente con l'arma dello sciopero, o con lodo arbitrale di un Collegio il cui presidente, in caso di disaccordo sarà designato dal Ministero del Lavoro o dai suoi organi.

Il diritto di sciopero viene ristretto alle controversie sollevate dalle Associazioni sindacali registrate, in materia di nuovi patti di lavoro e limitato per i pubblici servizi.

Vengono disposte pene per i promotori di scioperi illegittimi e per i reati contro la libertà del lavoro, pene per la mancata applicazione dei contratti collettivi e norme equiparate a carico del datore di lavoro. Viene prevista la serrata e data delega al Governo per le norme integrative e conferitogli il potere di rendere obbligatori per tutte le categorie, in via transitoria, gli attuali contratti collettivi.

Per quanto attiene alla tutela giurisdizionale, il disegno di legge riserva, come abbiamo accennato, alla Corte di Appello la risoluzione delle controversie giuridiche collettive e la convalida delle denunce anticipate dei contratti, e al Consiglio di Stato tutte le altre controversie che attengono all'uso degli ampi poteri discrezionali lasciati nelle varie fasi alle Amministrazioni. Si dà così vita a una nuova giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato o si vengono ad affievolire i diritti soggettivi delle Associazioni? È questo il problema giuridico più grave sollevato dal disegno di legge e sul quale richiamiamo l'attenzione.



# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

**ACQUE PUBBLICHE.** — I) Se l'Amministrazione possa sanare delle utilizzazioni abusive di acqua pubblica (n. 20). — II) Se una domanda con la quale, in base all'art. 17 del T.U. sulle acque, si chiede la sanatoria di utenze abusive, firmata da uno solo degli utenti, il quale dichiara di agire nell'interesse di tutti, possa essere accolta, ai fini del citato articolo, nei riguardi di tutti gli utenti (n. 20).

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.** — I) Quale sia la natura giuridica dei Consorzi anti-coccidici (n. 122). — II) Quale sia la natura giuridica della Fondazione « Il Vittoriale degli Italiani » (n. 123).

**APPALTO.** — I) Se il termine di quattro mesi previsto dall'art. 13 del Capitolato generale d'Appalto si intenda nel senso che entro il termine suddetto il decreto di approvazione del contratto debba essere anche registrato alla Corte dei Conti (n. 151). — II) Se il termine di quattro mesi suddetto decorra dal giorno in cui si è tenuta la licitazione privata o dalla stipulazione formale del contratto (n. 151).

**ASSICURAZIONI.** — Se il decreto-legge 2 aprile 1946, n. 142, possa interpretarsi nel senso che annulli completamente l'obbligo dei lavoratori di contribuire agli oneri previdenziali (n. 33).

**AVVOCATI E PROCURATORI.** — Se la Fondazione « Il Vittoriale degli Italiani » possa godere del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (n. 15).

**CASE ECONOMICHE E POPOLARI.** — I) Se l'esercizio della facoltà di riscatto degli alloggi assegnati dall'INA-Casa possa essere sottoposto alla condizione limitativa della vendita dell'alloggio stesso per un certo numero di anni (n. 33). — II) Se a favore di colui il quale riscatta anticipatamente l'alloggio assegnatogli possano essere calcolati gli interessi per l'anticipato pagamento (n. 33).

**COMPETENZA.** — A quale giudice spetti la competenza a conoscere di una pretesa dell'Amministrazione verso un proprio impiegato, consegnatario di somme, appartenenti all'Amministrazione stessa, il quale assume di essere stato costretto con la violenza a rilasciare un assegno sulla banca presso la quale le somme stesse erano depositate (n. 7).

**COMUNI E PROVINCE.** — Quali siano i limiti dell'intervento dello Stato nell'attuazione dei piani di ricostruzione in sostituzione di Comuni che non vi provvedano direttamente (n. 30).

**CONTABILITÀ' DELLO STATO.** — Se l'Amministrazione che non adempia al precetto di inviare al titolare di un mandato l'avviso di pagamento sia tenuta al pagamento degli interessi sulla somma portata dal mandato per il periodo in cui questo è rimasto giacente in cassa (n. 84).

**ENTI E BENI ECCLESIASTICI.** — Se il parroco di una parrocchia incorporata in un monastero abbia diritto al supplemento di congrua (n. 18).

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.** — I) Se per la costruzione di stabilimenti industriali nella zona aperta di Napoli sia possibile valersi dei benefici disposti dal decreto-legge 14 dicembre 1947, n. 1598 e dall'art. 12 del decreto-legge 27 febbraio 1919, n. 219 (n. 68). — II) Se i benefici di cui sopra possano spettare per opere pubbliche diverse dalla costruzione di stabilimenti industriali (n. 68). — III) Come debba essere calcolato il valore del fondo e delle costruzioni effettuatevi, in caso di retrocessione del fondo stesso per sua mancata utilizzazione ai fini dell'opera pubblica per cui fu espropriato (n. 69).

**FERROVIE.** — I) Se ed in quali limiti l'Amministrazione ferroviaria debba comunicare al Ministero del tesoro le riduzioni tariffarie concesse a singoli speditori (n. 138). — II) Se il principio stabilito dalla legge 25 giugno 1909, n. 672, in materia di comunicazione all'Autorità giudiziaria di risultati di inchiesta amministrativa disposta dalle Ferrovie valga anche in materia diversa da quella dei sinistri ferroviari (n. 139). — III) Se la circolazione internazionale di un carro di proprietà delle FF.SS. noleggiato ad una ditta privata sia regolata dal R.I.P. (n. 140). — IV) Come debba essere valutato il materiale di proprietà d'un concessionario di ferrovie nel caso di decadenza dalla concessione (n. 141). — V) Se il termine di prescrizione delle azioni derivanti dal contratto di trasporto ferroviari di cose, quando trattisi di trasporti ammessi a godere delle facilitazioni previste dal decreto ministeriale 16 giugno 1948, n. 1782 decorra dal giorno della riconsegna della spedizione ovvero da quello di scadenza dei dieci mesi fissati

per la prestazione della prova che il materiale trasportato per ferrovia è stato installato nello stabilimento destinatario della ditta beneficiaria (n. 142).

**GUERRA.** — I) Quale sia la natura giuridica della indennità di perdita bagaglio (n. 113). — II) Quale sia il termine di prescrizione per richiedere l'indennità di perdita bagaglio (n. 113).

**IMPIEGO PUBBLICO.** — I) Da quando decorra il termine stabilito dall'art. 7 del decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48 per il trasferimento per incompatibilità (n. 281). — II) Se il collocamento a riposo di un segretario provinciale possa trovare la sua disciplina nel regolamento del Monte Pensioni di Roma (n. 281). — III) Come si debba procedere per il recupero a carico di un ex dipendente dello Stato di assegni indebitamente corrisposti (n. 282). — IV) Se possa essere recuperata a carico di un avventizio dimessosi dall'impiego ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262 l'indennità di licenziamento, quando lo stesso abbia ottenuto prima dei sei mesi dalle dimissioni un posto di ruolo presso le Ferrovie dello Stato (n. 283). — V) Se il recupero della indennità di licenziamento di cui al numero precedente possa essere effettuato mediante ritenuta ai sensi del regio decreto 19 gennaio 1939, n. 295, (n. 283). — VI) Quale influenza abbia una assoluzione per non aver commesso il fatto sulla posizione di impiegato licenziato per gli stessi fatti per i quali fu poi processato ed assolto quando quell'impiegato non abbia tempestivamente ricorso contro il provvedimento di licenziamento (n. 284).

**IMPOSTA DI REGISTRO.** — Come debba essere considerata agli effetti dell'imposta di registro la vendita dell'intero pacchetto azionario di una società che abbia nel suo patrimonio beni immobili (n. 71).

**IMPOSTE E TASSE.** — Se ed in quali limiti la Commissione centrale delle Imposte possa conoscere delle controversie in materia di valutazione di titoli azionari ai fini dell'imposta di negoziazione (n. 168).

**NAVI.** — I) Se nei procedimenti penali di competenza dei Comandanti di porto possono trovare applicazione le norme di cui ai capi 1 e 2 del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 486 (n. 48). — II) Se l'art. 64 del Codice per la marina mercantile, sostituito dal Codice della navigazione; debba considerarsi ancora in vigore fino alla emanazione del regolamento per il Nuovo Codice per la navigazione (n. 49).

**OPERE PUBBLICHE.** — I) Quali siano i limiti dell'intervento dello Stato nell'attuazione dei piani

di ricostruzione in sostituzione di Comuni che non vi provvedano direttamente (n. 18). — II) Se sia costituzionale una legge della Regione Siciliana che modifichi l'art. 29 della legge urbanistica (n. 19).

**PENSIONI.** — Se sia applicabile l'art. 60 della legge 25 luglio 1941, n. 934, al caso di un impiegato allontanato dall'impiego con provvedimento disciplinare non impugnato, quando successivamente l'impiegato stesso sia stato processato per gli stessi fatti e assolto con formula piena (n. 49).

**POSTE.** — Se possa accordarsi alla corrispondenza dell'Ufficio Stralcio delle ex organizzazioni sindacali fasciste l'esenzione dalle tasse postali prevista dall'articolo 48 del Codice postale (n. 26).

**PRIGIONIERI DI GUERRA.** — Se dopo la morte di un prigioniero di guerra sia ancora applicabile l'articolo 41 del decreto-legge 19 maggio 1941, n. 583, anche nel caso di integrazione di assegni già corrisposti in base a quella norma (n. 14).

**PROPRIETÀ INDUSTRIALE.** — Quali siano i rapporti tra l'art. 4 del decreto-legge 29 giugno 1929, numero 1127 e l'art. 62 del regio decreto 5 febbraio 1940, n. 244 (n. 2).

**REGIONI.** — Se sia costituzionale una legge della Regione Siciliana che modifichi l'art. 29 della legge urbanistica (n. 20).

**REQUISIZIONI.** — Quali siano le norme da applicarsi al caso di danneggiamento di mobili in un appartamento requisito (n. 93).

**SINDACATI.** — Se possa accordarsi alla corrispondenza dell'Ufficio Stralcio delle ex organizzazioni sindacali fasciste l'esenzione dalle tasse postali previste dall'art. 48 del Codice postale (n. 13).

**SOCIETÀ.** — I) Quali siano le conseguenze dell'aumento di capitale in una società anonima derivante dai fondi di rivalutazione monetaria sugli eventuali diritti dello Stato alla ripartizione degli utili (n. 36). — II) Se nel caso di scioglimento di società cooperativa ai sensi dell'art. 2544 del Codice civile si possa dichiarare l'insolvenza della Società in base all'art. 202 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (n. 37).

**TITOLI DI CREDITO.** — Se i poteri del Ministro delle finanze previsti dal regio decreto 25 ottobre 1941, n. 1148, possano esercitarsi anche nel T.L.T. e da chi (n. 3).