

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

L'OBBLIGO DELL'AMMINISTRAZIONE DI CONFORMARSI AL GIUDICATO

(L'art. 27, n. 4 del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato in relazione alla Costituzione)

PARTE I: Evoluzione giurisprudenziale dell'istituto. — L'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi alla decisione del Consiglio di Stato. La illegittimità del provvedimento adottato in violazione del predetto obbligo. Estensione dell'art. 27, n. 4, alle decisioni del Consiglio di Stato in materia di esclusiva giurisdizione. Alternatività fra ricorso ordinario e ricorso ex art. 27, n. 4. Estensione della norma alle decisioni in materia di giurisdizione non esclusiva. Poteri del Consiglio di Stato; emanazione di provvedimenti in sostituzione dell'Amministrazione inadempiente. Estensione dell'art. 27, n. 4 alle pronunce del Capo dello Stato su ricorso straordinario.

Natura e forme del giudizio instaurato col ricorso, di cui all'art. 27, n. 4. Costituzione del contraddittorio: irrilevanza. La pronuncia del Consiglio di Stato non implica controversia. Decisione del ricorso in Camera di Consiglio.

PARTE II: Esame critico della giurisprudenza. — Precedenti legislativi. La legge 31 marzo 1889, n. 5992, e i lavori preparatori. Scopo della norma; suo collegamento con l'art. 4 legge 20 marzo 1865, all. E.

Il dovere di conformarsi al giudicato come regola finale. Esclusione di tale dovere dagli obblighi nascenti dal giudicato. Contenuto di esso. L'obbligo di conformarsi al giudicato introdotto dall'articolo 27, n. 4: sua natura. Consistenza dell'interesse del privato all'annullamento dell'atto dichiarato illecito: non è diritto soggettivo. L'annullamento dell'atto deve essere rivolto al soddisfacimento di un pubblico interesse. Opinioni del Vitta, del Guicciardi, del Colzi. Critica. L'obbligo di eliminare l'atto illecito non costituisce esecuzione della sentenza. Controversia sul modo di conformarsi al giudicato: oggetto. Se il ricorso ex art. 27, n. 4, presupponga necessariamente l'inerzia dell'Amministrazione e se sia alternativo col ricorso ordinario. Impossibilità di estendere l'art. 27, n. 4, alle decisioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Divieto di applicazione analogica. Insussistenza dell'analogia. La giurisdizione esclusiva e i diritti conseguenziali. Opinioni del Forti, del Cammeo, del Colzi.

L'estensione dell'art. 27, n. 4, alle pronunce del Capo dello Stato. Inammissibilità. Insussistenza dell'analogia. Abrogazione delle norme sul ricorso straordinario al Capo dello Stato per effetto dell'art. 113 della Costituzione.

Il provvedimento, col quale è deciso il ricorso straordinario: natura giuridica di atto amministrativo. Proponibilità dell'azione giudiziaria e del ricorso al Consiglio di Stato. Illegittimità costituzionale di norme, che pongano limiti ai rimedi giurisdizionali contro la decisione del ricorso straordinario. Natura della giurisdizione amministrativa. Oggetto della tutela. Il ricorso ex art. 27, n. 4 e le sentenze di condanna al pagamento di somma di denaro. Opinione del Fragola: critica.

PARTE III: L'art. 27, n. 4, in relazione alla Costituzione. — Suo collegamento con l'art. 4 legge abolitiva del contenzioso amministrativo. Natura costituzionale di tale norma. Sua ragion d'essere. Il Consiglio di Stato e la giurisdizionalità delle sue decisioni. Il Consiglio di Stato e la Costituzione. Necessità di assicurare anche nei suoi confronti l'indipendenza del potere esecutivo. Soppressione del potere generale di annullamento attribuito al Consiglio di Stato e del divieto di annullamento posto al giudice ordinario dall'art. 4.

L'art. 113 della Costituzione e la nuova disciplina dell'istituto.

Il potere di annullamento attribuito alla giurisdizione, ordinaria e amministrativa, in via eccezionale.

Incompatibilità della così detta giurisdizione di merito con la Costituzione. La tutela giurisdizionale degli interessi legittimi. Esclusione di tale tutela per gli interessi semplici. Interessi legittimi e interessi semplici; differenze. Opinioni del Guicciardi e del Vitta.

Divieto di revocare o modificare l'atto amministrativo.

PARTE IV: Conclusioni. — Limiti del ricorso ex art. 27, n. 4. Sua natura. Necessità del contraddittorio.

PARTE I

Evoluzione giurisprudenziale dell'Istituto.

L'art. 27, n. 4, del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r. d. 26 giugno 1924, n. 1054, riproducendo la norma, contenuta nell'articolo 23, n. 5, legge 17 agosto 1907, n. 638, attribuisce alla *giurisdizione di merito non esclusiva* del Consiglio di Stato il ricorso diretto ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbia riconosciuto *la lesione di un diritto civile o politico*.

L'art. 90 del regolamento, approvato con r. d. 17 agosto 1907, n. 642, nel regolare la speciale procedura di questo eccezionale ricorso, prescrive che esso sia proposto finchè duri l'azione di giudicato, ma non prima di 30 giorni da quello, in cui l'autorità amministrativa sia stata messa in mora di provvedere.

Da queste due norme, che hanno natura prevalentemente processuale, sono stati tratti i principi sostanziali, che regolano l'istituto, al quale è stata impressa una forza evolutiva, che non accenna ad esaurirsi.

La cennata evoluzione ebbe origine dalla considerazione che, a parte gli altri eventuali rimedi ipotizzabili secondo i principi generali del diritto (ricorso al controllo parlamentare, ovvero, secondo che si tratti di organo dello Stato o di ente autarchico, al controllo del superiore gerarchico o all'autorità di vigilanza; azione giudiziaria per l'accertamento di una responsabilità civile o penale dei funzionari), « fosse d'ammetersi la proponibilità dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, della domanda del privato diretta ad ottenere la dichiarazione dell'obbligo della autorità amministrativa, di conformarsi, in quanto riguardasse il caso deciso, al giudicato nascente da precedente decisione giurisdizionale del Consiglio di Stato sulla controversia »; giacchè sembrò alla giurisprudenza del Consiglio di Stato che, « ove l'Amministrazione, violando il giudicato amministrativo, avesse emesso un provvedimento difforme dalla dichiarazione di diritto contenuta nel predetto giudicato, ben fosse possibile la istanza del privato diretta all'annullamento del medesimo; e sembrò, altresì, che se, poi, l'Amministrazione, di fronte al giudicato amministrativo, si fosse mantenuta in atteggiamento negativo, poichè la perdurante omissione dell'Amministrazione sempre avrebbe importato lesione di un legittimo interesse del privato, riconosciuto e dichiarato dal giudicato, ben fosse a ritenersi in tal caso ammissibile il ricorso del privato all'autorità giurisdizionale ».

Alla dichiarazione giurisdizionale, dunque, dello obbligo dell'Amministrazione di conformarsi ad una precedente decisione della *giurisdizione amministrativa* si ritenne di poter far luogo con le ordinarie forme dei giudizi davanti il Consiglio di Stato, mediante un esame sulla *legittimità* dell'atto con cui fosse stata rifiutata od omessa la esecuzione del precedente giudicato, ravvisando nella viola-

zione di tale giudicato un vizio della volontà manifestata dall'autorità amministrativa col proprio comportamento, impugnato davanti il Consiglio di Stato (1).

La stessa giurisprudenza abbandonò presto, peraltro, il suddetto indirizzo, e pur senza darne adeguata motivazione (anzi richiamandosi a precedenti che non confortavano il nuovo orientamento), affermò che il ricorso, diretto ad ottenere, ai sensi dell'art. 27, n. 4, del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un *diritto civile o politico*, fosse proponibile anche quando l'autorità amministrativa, rimanendo in atteggiamento di inerzia, non si fosse uniformata ad una decisione pronunciata dal Consiglio di Stato *in materia di esclusiva giurisdizione* (2). Il detto indirizzo, salva qualche riserva (3)

(1) Sez. IV, 9 marzo 1928: *Intini-Ministero Marina*, « Foro Amm. », 1928, I, 1, 1950 (si trattava di ricorso avverso il mancato richiamo in servizio, per sopravvenute disposizioni di legge, di un sottufficiale, il cui collocamento a riposo era stato annullato da precedente giudicato amministrativo); Sez. IV, 28 giugno 1930: *De Pompeis-Ministero Affari esteri*, « Foro Amm. », 1930, I, 1, 195 (era stato impugnato, nella specie, il provvedimento con cui l'Amministrazione aveva dichiarato di non poter riesaminare, per decorso del termine di legge, la domanda di ammissione del ricorrente al ruolo del Corpo consolare, dopo la pronunzia amministrativa di annullamento dell'atto con cui l'Amministrazione stessa aveva precedentemente escluso l'interessato dal concorso); Sez. V, 21 marzo 1930: *Battista-Congregazione di carità di Larino*, « Foro Amm. », 1930, I, 2, 123 (si ricorreva, nel caso deciso, contro il rifiuto di riammissione in servizio del ricorrente, quale impiegato della Congregazione di carità di Larino, malgrado il precedente giudicato di annullamento del licenziamento per decorso periodo di servizio, adducendosi che, frattanto, il ricorrente era stato destituito, con provvedimento prefettizio, dall'ufficio di medico condotto dello stesso Comune).

(2) Sez. V, 13 marzo 1931: *Eikermann-Governatorato di Roma*, « Foro Amm. », 1931, I, 2, 91: il giudicato di cui l'Amministrazione aveva omesso l'esecuzione era stato emanato, nella fattispecie, dalla G. P. A., trattandosi di questione relativa a rapporto di impiego di dipendente da ente locale; confr., anche, Sez. V, 5 dicembre 1931: *Celentano-Azienda comunale Servizi elettrici di Trieste*, « Foro Amm. », 1931, I, 2, 242 (la decisione, pur riaffermando la proponibilità del rimedio dell'art. 27, n. 4, per ottenere la liquidazione di indennità di licenziamento in esecuzione di precedente giudicato amministrativo che ne aveva riconosciuto il diritto, ritenne che nella specie il ricorso dovesse considerarsi, per le modalità con cui era stato proposto, come un ricorso di legittimità avverso il provvedimento di rifiuto delle indennità stesse, e fosse, pertanto, devoluto alla competenza della G. P. A. trattandosi di controversia relativa a rapporto di impiego con amministrazione locale).

(3) Sez. IV, 6 ottobre 1936: *Vacirca-Ministero Agricoltura e Foreste*, « Foro Amm. », 1937, I, 1, 78, in cui il Consiglio di Stato, sempre in tema di giurisdizione esclusiva, dichiarando che non occorre, nel caso in esame, risolvere la questione circa l'applicabilità dell'art. 27, n. 4, alle decisioni del giudice amministrativo, perchè non si trattava di emettere provvedimenti di merito in sostituzione di quelli negati dall'Amministrazione, annullava il provvedimento impugnato col quale era stata rifiutata l'esecuzione di precedente giudicato amministrativo di annullamento di un giudizio di promozione per merito comparativo.

o esitazione (1), si andò consolidando, attraverso le numerose applicazioni fattene *in materia di pubblico impiego* (2). In qualche caso, tuttavia, in cui non era stata osservata la procedura stabilita dallo art. 90 del regolamento 17 agosto 1907, n. 642, perchè il ricorso era stato diretto « al Consiglio di Stato », invece che « al Presidente » del detto Consesso (3), o perchè lo stesso ricorso, malgrado la precedente messa in mora e il decorso del termine prescritto, era stato proposto nei modi ordinari, in via giurisdizionale, al Consiglio (4), fu giudicato che il rimedio dell'art. 27, n. 4, altrimenti proponibile nelle controversie in esame, in cui pur si trattava di questioni di pubblico impiego, non potesse essere invocato nelle anzidette situazioni e che, pertanto, il Consiglio di Stato non potesse pronunciare anche in merito sul ricorso, ma dovesse esaminare il comportamento dell'Amministrazione, concretatosi nel silenzio-rifiuto di uniformarsi al

(1) Sez. IV, 11 maggio 1943: *Cerone-Ministero Ed. Naz.*, « Foro Amm. », 1943, I, 1, 105 (in questa pronuncia, mentre si sottolinea che l'estensione della potestà giurisdizionale prevista dall'art. 27, n. 4, all'esecuzione dei giudicati amministrativi è subordinata alla condizione che si tratti di giudicati i quali abbiano riconosciuto *diritti* di un cittadino verso la p. a., si limita l'applicabilità del citato art. 27, n. 4, al caso in cui il mancato adempimento consista in un *comportamento negativo* dell'Amministrazione stessa, dovendosi ritenere che il *provvedimento positivo*, incompatibile col giudicato, sia affetto da un vizio che deve essere riparato mediante il ricorso alla ordinaria competenza generale di legittimità.

(2) Sez. V, 12 maggio 1937: *Galanti-Comune di Veroli*, « Foro Amm. », 1937, I, 2, 230; Sez. IV, 14 ottobre 1941: *Sacchi-Ministero Ed. Naz.*, « Foro Amm. », 1942, I, 1, 26; Sez. IV, 21 giugno 1946: *Pafundi-Ministero Difesa*, « Foro Amm. », 1946, I, 1, 99; Sez. V, 20 dicembre 1947: *Zannoncelli-Comune di Borghetto Lodigiano*, « Foro Amm. », 1948, I, 2, 152; Sez. V, 26 novembre 1948: *Manzini-Comune di Milano*, « Foro Amm. », 1949, I, 2, 157; Sez. IV, 10 febbraio 1950: *Buttafuoco-Ministero Difesa*, « Foro Amm. », 1950, I, 1, 189; Sez. V, 1 aprile 1950: *Bertoldi-Comune di Legnano*, « Foro Amm. », 1950, I, 2, 288; Sez. IV, 27 aprile 1951: *Bencivenga-Ministero Interno*, « Foro Amm. », 1951, I, 1, 319; Sez. VI, 27 settembre 1951: *Civinini-Consortio Naz. Canapa*, « Foro Amm. », 1952, I, 3, 41.

È stata peraltro, riconfermata, di recente, la proponibilità dinanzi la G. P. A. dell'ordinario ricorso di legittimità, notificato da un impiegato comunale avverso il comportamento dell'Amministrazione che aveva rifiutato la esecuzione di precedente giudicato della stessa Giunta; Sez. V, 3 maggio 1952, *Musotto-Comune di Bastia Umbra*, « Racc. compl. della giur. del C. di S. », 1952, p. 706.

Oltre le citate decisioni, sempre in materia di pubblico impiego, confr.: Sez. VI, 8 maggio 1951: *Greco-Ministero Difesa*, « Foro Amm. », 1951, I, 3, 241 e Sez. VI, 16 luglio 1951: *Bottiglieri-Ministero Difesa*, « Foro Amm. », 1951, I, 3, 315, che escludono l'applicabilità dell'art. 27, n. 4, perchè, nel primo caso, si tendeva col ricorso a far definire dal Consiglio di Stato i punti di diritto sui quali doveva fondarsi il nuovo atto, e, nel secondo, si ricorreva contro un'erronea e viziata esecuzione del giudicato che avrebbe comportato l'esercizio di un sindacato di legittimità non proposti nei modi e termini prescritti; Sez. IV, 19 ottobre 1951: *Giuliano-Ministero Difesa*, « Foro Amm. », 1952, I, 1, 28 in cui si ammette l'impossibilità di eseguire il giudicato per mutamento della situazione di fatto non imputabile a colpa dell'amministrazione.

(3) Sez. IV, 5 novembre 1948: *Bedini-Ministero Africa Italiana*, « Foro Amm. », 1949, I, 1, 163.

(4) Sez. IV, 23 settembre 1949: *De Witt-Pres. Consiglio Ministri*, « Foro Amm. », 1950, I, 1, 52.

precedente giudicato, sotto il profilo della legittimità dell'atto e cioè dell'inosservanza dell'obbligo nascente dal giudicato stesso (1).

Spingendosi, poi, anche più oltre, l'evoluzione giurisprudenziale di cui è cenno trasse ad ulteriori conseguenze il risultato a cui era pervenuta, fino al punto da ritenere applicabile (anche qui senza ampia motivazione) la disposizione dell'art. 27, n. 4, alla violazione dell'obbligo dell'Autorità amministrativa di conformarsi alle pronunzie delle *giurisdizioni amministrative* attinenti, non solo ai diritti, ma anche agli interessi legittimi. Questa tendenza fu riaffermata in alcune decisioni più recenti (2), e ne fu fatta applicazione, ad es., nel caso di esecuzione del giudicato con cui era stato revocato il precedente provvedimento di revoca di una licenza di commissionario nei mercati generali (3) o nel caso di mancata restituzione di fondi privati, a seguito di pronuncia amministrativa di illegittimità dell'occupazione di urgenza disposta ai fini della successiva espropriazione dei beni medesimi (4).

Inoltre, superando ogni precedente perplessità al riguardo (5), il Consiglio di Stato giunse a sostituirsi nell'esercizio della sua giurisdizione di merito alle competenti autorità amministrative, riaffermando la propria potestà di emanare, con la decisione, i provvedimenti che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare per porre l'interessato nella posizione giuridica riconosciutagli dal precedente giudicato (6).

Ed infine, la giurisprudenza ha ora ammesso anche la proponibilità del ricorso di merito previsto dall'art. 27, n. 4, del testo unico sul Consiglio di Stato per ottenere l'adempimento della pronuncia emessa dal Capo dello Stato in accoglimento di ricorso straordinario (7) (8).

Nè con tale applicazione può dirsi esaurita l'analogia a catena, perchè gran parte degli argo-

(1) In una particolare fattispecie in cui il ricorso diretto al Presidente, era stato notificato a mezzo di ufficiale giudiziario, il Consiglio di Stato ritenne di poter decidere anche in merito, ai sensi dell'art. 27 (Sez. V, 17 febbraio 1950: *Soletti-Istituto Romano San Michele*, « Foro Amm. », 1950, I, 2, 226).

(2) Così, senza attinenza con la ragione del decidere, trattandosi di controversia di impiego pubblico, nella decisione già citata alla nota 7.

(3) Sez. V, 22 aprile 1947: *Magrini-Comune di Roma*, « Foro Amm. », 1947, I, 2, 165.

(4) Sez. V, 20 gennaio 1951: *Ripa-Provv. OO.PP. di Bari*, « Foro Amm. », 1951, I, 2, 138.

(5) Su tale perplessità, confr. ad es., Sez. V, 1° aprile 1950, Bertoldi, citata alla nota 5, con osservazioni di M. Nigro.

(6) Tale potestà, peraltro, incontra un limite, secondo la stessa giurisprudenza, nell'impossibilità di emettere provvedimenti che non derivino *immediatamente* dall'annullamento dell'atto impugnato e non siano totalmente vincolati; ne rimangono esclusi, pertanto, i provvedimenti che presuppongono l'esercizio di facoltà discrezionali: Sez. VI, 27 settembre 1951: *Asinelli-Poligrafico dello Stato*, « Foro Amm. », 1952, I, 3, 39; Sez. VI, 17 ottobre 1951: *Napolitano Ist. Naz. Assic. Malattie*, « Foro Amm. », 1952, I, 3, 111.

(7) Sez. VI, 16 ottobre 1951: *Diegoli-Consortio della bonificazione ferrarese*, « Foro Amm. », 1952, I, 3, 69.

(8) La rapida sintesi della evoluzione giurisprudenziale e la copiosa giurisprudenza citata sono tratte dal ricorso proposto avverso la decisione dell'Adunanza plenaria 9 giugno-3 luglio 1952, di cui si dirà in seguito.

menti adottati per giustificare l'estensione del rimedio al decreto del Capo dello Stato, che abbia deciso un ricorso straordinario, ne giustificherebbero l'applicazione anche ai provvedimenti amministrativi, che abbiano deciso ricorso gerarchici.

Collateralmente a questa evoluzione *spaziale*, che ha enormemente ampliato il campo di applicazione della norma, si è venuta modificando l'essenza del ricorso.

La Sezione IV (1), esattamente interpretando la norma dell'art. 27, n. 4, in relazione a quella generale contenuta nel precedente art. 26 T. U., ritenne che il ricorso in esame desse luogo *ad un regolare giudizio con pienezza di contraddittorio e sfociasse in una pronuncia avente natura ed efficacia di sentenza*.

La Sezione VI, invece (2), senza tener conto che le norme regolamentari contenute negli articoli 90 e 91 r. d. 17 agosto 1907, n. 642, erano inidonee a modificare i concetti sostanziali chiaramente espressi agli articoli 26 e 27 T. U., avente efficacia formale di legge, e che pertanto, nell'eventuale contrasto fra i due gruppi di norme fossero quelle del T. U. destinate a prevalere, andò in contrario avviso, affermando che: « La legge non vuole che si esamini il comportamento assunto dall'Amministrazione sotto il profilo dell'interesse o della convenienza amministrativa... Non possono proporsi eccezioni, oltre quelle rilevabili d'ufficio e la mancata esecuzione non può giustificarsi dalla Pubblica Amministrazione con argomenti giuridici, nè con richiamo alla opportunità... »

Il giudizio si riduce alla determinazione del contenuto (interpretazione) della sentenza inadempita, ai fini della pronuncia sostitutiva... *Non è possibile difesa... Non serve notifica* (nel senso, cioè, che non sia necessario il contraddittorio)... *È un procedimento sommario, analogo ai provvedimenti di volontaria giurisdizione*, che interessa una sola parte... *La Pubblica Amministrazione non è parte*, la sua presenza in giudizio si giustifica con l'intento di assicurare la collaborazione tra pubblica amministrazione e giudice. La prima deve limitarsi a prendere atto della pronuncia, *che non implica controversia*.

Con tale decisione l'istituto verrebbe a collocarsi *extra iuris ordinem* e sarebbe interessante, ove a tale opinione si accedesse, esaminare l'efficacia formale della pronuncia: provvedimento sostanzialmente amministrativo (non decisione su controversia) emesso da organo, al quale sono attribuite due funzioni: l'una giurisdizionale e l'altra amministrativa (consultiva). Rientrando la pronuncia *de qua* nella funzione amministrativa ne deriverebbe due conseguenze: attribuzione al Consiglio di Stato di una funzione amministrativa attiva; annullabilità della pronuncia ex art. 6 T. U. leggi comunali e provinciali.

Il contrasto sostanziale fra le due Sezioni si rifletteva sulla forma del procedimento, ritenendo l'una che *la decisione* dovesse essere emessa in

seguito a discussione in pubblica udienza, adottando l'altra il *provvedimento* in Camera di Consiglio.

Il conflitto è stato superato, almeno per il momento, dalla Adunanza plenaria che... decise in Camera di Consiglio.

La dottrina non è mai stata concorde sulla legittimità dell'estensione analogica, nè consta che sulla questione si sia pronunciata la Suprema Corte di Cassazione.

Le due questioni, intimamente connesse, della natura del *provvedimento*, che decide il ricorso ex art. 27, n. 4, e del *rito* sono recentissime e su di esse la dottrina non si è ancora pronunciata.

La mancanza di un incondizionato consenso della dottrina e di una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, regolatrice della giurisdizione, inducono a ritenere che, a prescindere dalle innovazioni introdotte dall'art. 113 della Costituzione, la questione non possa considerarsi definitivamente risolta.

L'ulteriore non prevedibile sviluppo evolutivo dell'istituto fa ritenere indispensabile un riesame approfondito della questione.

PARTE II

Esame critico della giurisprudenza

L'art. 23, n. 5, legge 17 agosto 1907, n. 538, riproduce l'art. 4, n. 4, della legge 31 marzo 1889, n. 5992 ed è, pertanto, ai lavori preparatori di questa legge che occorre rifarsi per accertarne i precedenti storici ed i fini, che la norma si proponeva.

Nella relazione al Senato (on. Crispi) (1) si legge: «... il n. 7 colma una lacuna dell'art. 4 legge 20 marzo 1865, all'E, dando alla parte, che non si contenta degli effetti civili della decisione dell'Autorità giudiziaria, il mezzo di far cadere interamente il provvedimento illegittimo dell'Autorità amministrativa.

Il concetto, scolpito nella relazione al Senato, subì però qualche deformazione. Nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato, infatti, si legge (2): « *Fermo il concetto*, si è creduto più corretto valersi per quanto possibile, per esprimerlo, delle parole stesse usate nell'art. 4 legge 20 marzo 1865. Parve, infatti, che non fosse esatto *concentrare l'intento del ricorso nella revoca o modificazione dell'atto*... » ritenuta non sempre necessaria per la esecuzione del giudicato.

Nella relazione alla Camera (3) si parla di mezzo offerto per « ottenere l'adempimento dell'obbligo di conformarsi ».

Scopo della norma fu dunque quello di colmare una lacuna dell'art. 4 nel senso, cioè, di fornire alla parte un mezzo per ottenere la modificazione o la revoca dell'atto dichiarato illecito o, in senso meno proprio, l'adempimento degli obblighi sostanzialmente previsti nel predetto art. 4.

(1) Consiglio di Stato IV, 9 novembre 1951, n. 832: *Acerbo-P. I.*, « Foro It. », 1951, III, 257.

(2) Consiglio di Stato, 4 luglio 1950, n. 252: *Autelitano-I. N. P. S.*, « Foro It. », 1951, III, 68.

(1) Senato, leg. XVI, 2ª Sessione, 1887, n. 6, p. 2.

(2) Senato, loc. cit. 6-A, p. 17, on. Costa relatore.

(3) Camera dei deputati, leg. XVI, 2ª Sessione, 1887-88, n. 139, p. 3.

Al soddisfacimento degli interessi tutelati dalla predetta norma, infatti, non poteva considerarsi sufficiente il ricorso di legittimità, perchè nella specie ipotizzata mancava un provvedimento amministrativo e non era stata ancora costruita la teoria del silenzio-rifiuto, che consente d'impugnare anche l'inerzia dell'Amministrazione.

Ma la formulazione della norma, a mio modesto avviso, non può dirsi felice; essa altera profondamente, almeno nel suo significato letterale, il concetto dell'art. 4, a cui, invece, voleva adeguarsi.

Questa norma pone il divieto per il giudice ordinario di revocare o modificare l'atto amministrativo riconosciuto illecito (lesivo di diritti) e successivamente, ribadendo il principio che a tanto potrà pervenirsi soltanto da parte dell'Autorità amministrativa, enuncia, come regola finale, il dovere di questa di conformarsi al giudicato del Tribunale.

È chiaro come questo dovere, per effetto dell'art. 4, sussista in relazione alla revoca o modificazione dell'atto, la quale non costituisce esecuzione del giudicato.

Sarebbe assurdo considerare che questo imponga all'Amministrazione l'obbligo di revocare l'atto amministrativo riconosciuto illecito, nel qual caso la pronuncia del giudice ordinario sarebbe costitutiva e di condanna ad un *facere* (1) (revoca o modificazione). La stessa funzione del Consiglio di Stato resterebbe, a mio avviso, sminuita se l'alto consesso amministrativo dovesse necessariamente revocare, in vece dell'Amministrazione inattiva, l'atto amministrativo dichiarato illecito da un qualunque organo della giurisdizione ordinaria.

Il giudicato si costituisce sulla esistenza del diritto vantato e sulla sua lesione ad opera dell'atto amministrativo, riconosciuto illecito. L'art. 4 impone all'Autorità amministrativa di conformarsi al giudicato per quanto attiene alla illiceità dell'atto.

L'Amministrazione, cioè, nell'esercitare il potere di revoca, riconosciutole come esclusivo dall'articolo 4, deve partire dalla premessa della illiceità dell'atto sanzionata nel giudicato; non le è consentito riesaminare o discutere tale qualificazione.

Ma tali concetti, chiaramente espressi nell'art. 4, risultano modificati dall'art. 27, n. 4, che fonde il potere di annullare o modificare l'atto illecito con l'obbligo di conformarsi alla pronuncia d'illiceità, donde deriva l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato annullando o modificando l'atto illecito. Ma tale obbligo non può intendersi nel senso che ad esso faccia riscontro un diritto soggettivo dell'altra parte all'annullamento.

La norma dell'art. 4 è posta nell'interesse generale e non tutela in modo immediato e diretto l'interesse del singolo, titolare del diritto leso, alla revoca o modificazione dell'atto amministrativo. E ciò trova conferma nell'art. 27, n. 4, che attribuisce alla giurisdizione non esclusiva il ricorso diretto ad ottenere l'adempimento dell'obbligo di conformarsi.

L'ordinamento tutela in via occasionale l'interesse del cittadino alla modificazione o revoca

dell'atto amministrativo, che abbia leso un suo diritto soggettivo e che sia stato dichiarato illecito dalla autorità giudiziaria ordinaria. Diritto soggettivo leso e interesse alla revoca dell'atto lesivo non coincidono.

L'interesse alla revoca è riconosciuto non come diritto soggettivo, nella quale ipotesi la controversia relativa si sarebbe dovuta attribuire al giudice ordinario o, comunque, al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, ma come interesse occasionalmente protetto, protetto, cioè, finchè coincida o almeno non contrasti con l'interesse generale. In questi sensi, sia pure non esplicitamente, mi pare che si esprima il Vitta (1), il quale ritiene che l'Amministrazione abbia l'obbligo di eliminare l'atto dichiarato illecito quando ciò sia possibile, quando cioè gli effetti dell'atto non siano esauriti e possa ripristinarsi, senza troppo pregiudizio dell'interesse pubblico, la situazione anteriore.

Dall'art. 4 si evince il potere-facoltà dell'Amministrazione di revocare l'atto e l'obbligo, posto da regola finale, di conformarsi al giudicato ove intenda esercitare il potere di revoca. L'art. 27, n. 4, invece, lascia intendere che l'Amministrazione abbia in ogni caso il dovere di conformarsi al giudicato revocando o modificando l'atto, riconosciuto illecito.

Ma questo dovere non potrebbe mai intendersi contro l'interesse generale, che deve essere temperato con l'interesse privato in conflitto (2).

Negli stessi sensi si esprime il Guicciardi (3), il quale ritiene che l'obbligo sancito dall'art. 4 si riferisce all'annullamento, a cui la parte non ha un diritto, nè l'Amministrazione il dovere, dovendo lo stesso essere rivolto, come tutti gli atti amministrativi, al soddisfacimento di un pubblico interesse.

A risultati analoghi perviene il Colzi (4) il quale, pure, a mio modesto avviso, parte dalla premessa sostanzialmente errata che l'eliminazione dell'atto costituisca esecuzione del giudicato in forma specifica. In analogia all'art. 2058 Codice civile egli ritiene che il Consiglio di Stato, giudice della esecuzione, debba accertare se sia possibile la reintegrazione in forma specifica e se questa non sia eccessivamente onerosa.

Tale onerosità eccessiva, evidentemente, dovrebbe riscontrarsi ogni volta vi fosse sproporzione tra l'interesse del singolo all'annullamento e l'interesse generale.

Definivo errata la premessa perchè l'obbligo di conformarsi esula dal giudicato nel senso che questo si forma sulla illiceità dell'atto e sulla lesione del diritto soggettivo: non è il giudicato, che imponga all'Amministrazione la revoca o modificazione dell'atto, ma è la legge che nell'interesse generale impone l'eliminazione dell'atto, se possibile e se ciò è conforme al pubblico interesse.

L'obbligo di eliminare l'atto illecito, conformandosi in ciò al giudicato, non costituisce esecuzione della sentenza.

(1) VITTA: *Diritto amministrativo*, vol. II, p. 533 seg.

(2) VITTA: loc. cit., p. 535.

(3) GUICCIARDI: loc. cit.

(4) COLZI, in « Riv. Amm. », 1952, p. 82.

(1) GUICCIARDI: *Giustizia amministrativa*, 1943, p. 368 e seguenti.

All'adempimento di questo obbligo la parte ah un interesse, che, per essere tutelato occasionalmente dalla legge (art. 4 in relazione all'art. 27, n. 4), assume la consistenza di un interesse legittimo. Ma l'obbligo di conformarsi al giudicato non importa necessariamente l'annullamento dell'atto ancorchè non contrasti col pubblico interesse, potendo l'Amministrazione limitarsi a modificare l'atto stesso.

Donde una controversia sul *modo di conformarsi*, che è appunto attribuita alla giurisdizione di merito non esclusiva del Consiglio di Stato dall'art. 27, n. 4. Oggetto del ricorso è l'interesse (originariamente anche semplice) all'adempimento dell'obbligo di conformarsi annullando o modificando l'atto illecito.

Su questo punto non ritengo di poter aderire all'opinione del Guicciardi (1), secondo il quale la Pubblica Amministrazione dovrebbe riesaminare l'atto illecito e accertare se la sua illiceità ne comporti anche l'illegittimità, procedendo, in caso affermativo, all'annullamento dell'atto. Oggetto del ricorso sarebbe appunto un tale riesame ed il Consiglio di Stato, ove riconoscesse che l'atto illecito sia anche illegittimo, dovrebbe procederne all'annullamento.

Secondo me il riesame dell'atto illecito è precluso e l'Amministrazione deve riesaminare non l'atto, ma la situazione giuridica determinatasi, adottando i provvedimenti più opportuni per conformarla al giudicato compatibilmente col pubblico interesse.

Nè mi sembra esatto affermare che il ricorso ex art. 27, n. 4, presupponga necessariamente l'assoluta inerzia dell'Amministrazione. Dall'art. 27, n. 4 tale necessità non risulta, ne è decisivo l'art. 90 del regolamento che accenna ad una *messa in mora di provvedere*.

La controversia di cui al ricorso ex art. 27, n. 4, ha ad oggetto il *modo di conformarsi* e può sussistere sia nel caso di inerzia, sia, e forse più, quando l'Amministrazione abbia provveduto a conformarsi al giudicato in modo dalla parte non ritenuto soddisfacente.

Da quanto è stato detto risulta chiara, a mio avviso, l'impossibilità di estensione della norma all'ipotesi del giudicato amministrativo.

In primo luogo trattasi di norma eccezionale, che non consente applicazione analogica, tanto più ch'essa stessa limita rigorosamente il suo campo di applicazione.

Il rimedio dell'art. 27, n. 4, è concesso per la tutela degli interessi, di cui all'art. 4 legge 20 marzo 1865; ove questa non trovi applicazione esula ogni possibilità di ricorso ex art. 27, n. 4.

Esattamente fu ritenuto (2) che il rimedio, di cui all'art. 27, n. 4, è « complemento giurisdizionale dei poteri riconosciuti all'Autorità giudiziaria ordinaria e comincia là dove questi poteri si arrestano per il limite dell'art. 4... Nelle questioni patrimoniali non c'è per la Pubblica Amministrazione obbligo di conformarsi, ma obbligo di eseguire, con la sanzione della esecuzione forzata ». Donde la chiara distinzione tra esecuzione della

sentenza in forza del giudicato ed obbligo di eliminare l'atto ritenuto illecito, derivante dalla legge, e la logica conseguenza che l'eliminazione, totale o parziale, dell'atto è il massimo (1) che si possa chiedere al giudice amministrativo, il quale non potrebbe andare oltre e porre con la decisione il contenuto di atti amministrativi.

Il Consiglio di Stato, investito del ricorso ai sensi dell'art. 27, n. 4, potrebbe annullare o modificare l'atto amministrativo riconosciuto illecito ove ciò fosse conforme al pubblico interesse ed ovv. a ciò non avesse o avesse inadeguatamente provveduto l'Amministrazione.

L'estensione analogica, infine, non è possibile perchè tra le varie ipotesi non sussiste alcuna analogia.

In tema di giurisdizione esclusiva, tra l'altro, il ricorso è il più delle volte superfluo ed eccede dalla giurisdizione amministrativa, avendo ad oggetto diritti consequenziali. Si pensi, ad esempio, alla decisione, con la quale sia stato accertato e dichiarato l'obbligo dell'Amministrazione di corrispondere all'impiegato-ricorrente una certa indennità. Il diritto di quest'ultimo è certo, determinato e la questione del pagamento esula ormai dalla giurisdizione esclusiva per rientrare in quella ordinaria. Risolta la questione di pubblico impiego, accertato l'obbligo dell'Amministrazione di pagare una certa somma, ove l'Amministrazione non paghi, il ricorrente potrà e dovrà rivolgersi al giudice ordinario per ottenere condanna al pagamento di somma di denaro e, successivamente, procedere alla esecuzione forzata.

Lo stesso avviene in varie ipotesi di annullamento di atti, che abbiano irregolarmente imposto il sacrificio di un diritto soggettivo (espropriazione). Eliminato l'atto per effetto dell'annullamento, il diritto affievolito riacquista la ordinaria sua consistenza e la sua lesione, passata o futura, può formare oggetto di giudizio davanti il giudice ordinario, ma esula dalla giurisdizione *non esclusiva* del Consiglio di Stato (2).

In entrambe le ipotesi il ricorso ex art. 27, n. 4, è superfluo perchè la decisione su di esso si risolverebbe in una reiterata dichiarazione di illegittimità, essendo evidente che il Consiglio di Stato non potrebbe « emettere il mandato di pagamento » nè « restituire il fondo occupato » e neppure ordinarne la restituzione, risolvendo le complesse questioni patrimoniali relative ai danni, da una parte, all'indennizzo per i miglioramenti, dall'altra, che attribuiscono all'Amministrazione occupante, il cui possesso è certamente di buona fede, lo *ius retinendi*.

Ma l'analogia non sussiste perchè l'art. 27, n. 4, come credo di aver dimostrato, tende a completare i poteri limitati del giudice ordinario, in relazione al divieto dell'art. 4 e a far ottenere al cittadino leso, ove ciò sia compatibile col pubblico interesse, l'eliminazione dell'atto; la decisione amministrativa, invece, elimina direttamente il prov-

(1) GUICCIARDI: loc. cit., p. 264.

(2) U. FORTI, in « Foro It. », 1937, III, p. 250.

(1) VITTA: loc. cit., p. 523.

(2) VITTA: loc. cit., p. 407; Cassazione, Sez. Un. 17 agosto 1945, in « Giur. It. », 1946, I, 1, 132; Id. 8 gennaio 1952, n. 13, in « Riv. Amm. », 1952, II, 99.

vedimento e l'Amministrazione non può che prenderne atto.

L'emanazione di atti ulteriori resta fuori del campo di applicazione dell'art. 27, n. 4.

L'estensione di questa norma alle decisioni amministrative, in sede esclusiva o non esclusiva, non sembra legittima. Con tale estensione la giurisdizione di legittimità si trasforma, sia pure con un doppio giudizio, in giurisdizione di merito.

In questi sensi si espressero il Forti (1) e il Cammeo (2), contestando la legittimità di una tale estensione. Al contrario di quanto è affermato da Colzi (3), il quale ritiene che vi sia una *lacuna della legge*, i menzionati autori riconoscevano l'armonia del sistema e il ricorso ex art. 27, n. 4, come completamento della limitata giurisdizione ordinaria. In senso conforme si è espresso il Guicciardi, definendo l'estensione analogica *audace e quasi inutile* (4).

L'estensione, poi, dell'art. 27, n. 4, al decreto del Capo dello Stato, che decida un ricorso straordinario (5), rappresenta la autentica espressione di un potere legislativo, che non è dal vigente ordinamento attribuito ad alcun giudice, neppure alla costituenda Corte costituzionale. Costituisce un giudizio di equità, nel quale è lo stesso giudice, che pone la norma e la applica al caso concreto. Tale potere, di giudicare, cioè, prescindendo dal diritto vigente non è riconosciuto dall'ordinamento giuridico al Consiglio di Stato, nè, in via ordinaria, ad alcun giudice.

Questa che il Colzi esattamente definisce *analogia a catena* è, perciò, decisamente da avvertirsi: non sussiste alcuna analogia fra il decreto del Capo dello Stato e la sentenza del Giudice ordinario o speciale ed in più all'estensione ostano le stesse ragioni addotte contro la applicazione analogica alle decisioni amministrative.

Ma v'è di più: il noto parallelismo tra ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario e gli articoli 16, n. 4 e 23 T. U., 23, n. 3 e 36 regolamento r. d. 26 giugno 1924, n. 1055, debbono ritenersi, comunque, soppressi o modificati dall'art. 113 della Costituzione (6), la cui importanza nel vigente ordinamento va ben oltre la soppressione delle poche norme, che dichiaravano non impugnabili taluni atti amministrativi.

Che il decreto del Capo dello Stato sia un atto amministrativo è fuor di dubbio (7). Ed è altrettanto certo ch'esso non sia preclusivo dell'azione

giudiziaria (1) e che, entro certi limiti, contro di esso possa proporsi ricorso al Consiglio di Stato (2).

La proposizione di tale ricorso precludeva il ricorso al Consiglio di Stato per espressa volontà della legge (art. 34 cpv.), ma questa norma è stata certamente abrogata dall'art. 113, 2° comma, il quale sancisce la illegittimità costituzionale di qualunque legge, che nel futuro « escluda la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi contro gli atti della Pubblica Amministrazione » ed abroga le norme poste da leggi ordinarie preesistenti contrarie al suo precetto.

Non v'è ragione per ritenere che l'art. 34 cpv. faccia eccezione a tale regola. Gli inconvenienti lamentati, che poi si riducono ad uno solo, possono essere eliminati. Basterebbe che il parere fosse espresso dal Consiglio di Stato a Sezione semplice o che, comunque, i consiglieri presenti in adunanza generale si astenessero dal giudicare; ma l'imperativo categorico, che vieta la esclusione della tutela giurisdizionale, non può essere violato. E, perciò, la proposizione del ricorso straordinario e la sua decisione non precludono il ricorso al Consiglio di Stato.

Potrebbe obiettarsi che il termine per proporre ricorso giurisdizionale avverso l'atto definitivo, già impugnato con ricorso straordinario si trova normalmente ad essere scaduto da tempo al momento della decisione di quest'ultimo. Ma tale obiezione, d'altronde superabile, non avrebbe alcun valore per le questioni relative a diritti soggettivi, attribuiti alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato. È pacifico in giurisprudenza e in dottrina che tali questioni possono essere proposte, almeno in linea generale, in qualunque tempo, salva l'avvenuta prescrizione.

Il decorso del termine, dunque, non sarebbe preclusivo del ricorso, nè questo potrebbe essere escluso o limitato per essere intervenuto il decreto del Capo dello Stato, essendo ciò in aperto contrasto con l'art. 113.

Lo stesso ragionamento deve valere in tema di giurisdizione non esclusiva; sarà eventualmente il decorso del termine ad impedire la proposizione del ricorso giurisdizionale, sempre che il termine stesso non debba ritenersi riaperto dal riesame dell'atto compiuto dall'Amministrazione, sia pure in sede di ricorso straordinario.

Nè sembra accettabile l'opinione, che limita il ricorso ai motivi relativi a vizi propri del decreto del Capo dello Stato, tutelando così l'interesse al legittimo esercizio di questo potere di decisione, ma trascurando del tutto l'interesse legittimo sostanziale, che troppo spesso si perde di vista.

Amnesso dalla prevalente dottrina (3) e dalla giurisprudenza che la giurisdizione amministrativa, esclusiva e non esclusiva, è, come quella civile, giurisdizione di diritto soggettivo e non obiettivo; confermato dal più volte citato art. 113 che oggetto della

(1) U. FORTI, in « Foro It. », 1937, III, 3 e 250.

(2) F. CAMMEO, in « Giur. It. », 1937, III, 65.

(3) COLZI: loc. cit.

(4) GUICCIARDI: *La Giustizia amministrativa*, 1943, p. 368.

(5) Sulla sua ammissibilità cfr.: « Rassegna Avvocatura », 1948, n. 10, p. 1 e segg. e 1951, n. 2, p. 39 e segg. ed autori ivi citati.

(6) Il ragionamento è ipotetico e postula, per ragioni dialettiche, l'ammissibilità del ricorso straordinario. Esso è fatto al solo scopo di dimostrare che il decreto del Capo dello Stato, che decida un ricorso straordinario, non può neppure con riguardo ai soli effetti pratici equipararsi al giudicato, non risolvendo irrevocabilmente la controversia.

(7) Consiglio di Stato IV, 31 marzo 1939: *Marconi-Guerra*, « Giur. It. », 1940, III, 35.

(1) ZANOBINI, II vol. p. 122; ROMANELLI: *L'annullamento*, p. 287; Sez. Un. Cass. 9 luglio 1936 ric. Bonci, in « Foro Amm. », 1937, II, 1; VITTA: loc. cit., II, p. 405; LESSONA: *Giustizia amministrativa*, p. 59.

(2) Consiglio di Stato IV, 31 marzo 1939: *Marconi-Guerra*, « Giur. It. », 1940, III, 35.

(3) VITTA: loc. cit., II, p. 520, contra Filomusi-Guelfi, Salandra, d'Alessio, Guicciardi.

tutela giurisdizionale sono i diritti soggettivi e gli interessi legittimi sostanziali; non può questa tutela negarsi agli stessi per l'intervento del decreto del Capo dello Stato, che è pur sempre atto amministrativo.

La soluzione prospettata è evidente in tema di giurisdizione esclusiva. Se un impiegato assuma di aver diritto ad una certa indennità, egli potrà ricorrere in sede giurisdizionale anche se avrà proposto e sia stato deciso il ricorso straordinario. L'art. 113 gli concede la *tutela giurisdizionale* del diritto alla indennità, a cui non può supplire la tutela dell'interesse al regolare esercizio del potere che sarebbe attribuito al Capo dello Stato, di decidere il ricorso straordinario.

Lo stesso ragionamento vale per la giurisdizione non esclusiva: si pensi al proprietario espropriato. Egli ha diritto alla tutela giurisdizionale del suo interesse (diritto affievolito) alla legittimità della espropriazione e questa tutela non potrà, comunque, essergli negata, salva la eventuale decadenza, in cui sia incorso.

È, quindi, inconcepibile un ricorso ex art. 27, n. 4, per ottenere che l'Amministrazione si conformi al decreto del Capo dello Stato, col quale sia stato deciso un ricorso straordinario, sia perchè questo provvedimento amministrativo non è affatto *analogo* ad una sentenza del Giudice ordinario, sia perchè non è irrevocabile e non è suscettibile di passaggio in giudicato o di acquistare efficacia analoga al giudicato.

Credo opportuno, infine, accennare alla tesi, di recente sostenuta dal Fragola (1). Questo autore, pur partendo dalla esatta premessa che il ricorso, di cui all'art. 27, n. 4, postuli come presupposto necessario la sentenza del Giudice ordinario passata in cosa giudicata, donde, sia pur implicitamente, l'inammissibilità di un'estensione analogica alle ipotesi in cui sia intervenuta una decisione del Consiglio di Stato o di altro organo di giurisdizione amministrativa, propone un'estensione in direzione diversa. Egli ritiene, cioè, che, in analogia a quanto disposto dall'art. 220 T. U. legge comunale e provinciale 1915 per gli enti locali, il ricorso, di cui all'art. 27, n. 4, possa essere proposto per ottenere l'esecuzione del giudicato di condanna.

Il Consiglio di Stato, cioè, a somiglianza di quanto è compiuto dalla Giunta Provinciale Amministrativa, quale organo amministrativo di controllo ed in virtù dei poteri surrogatori in tale qualità riconosciuti, dovrebbe sostituirsi all'amministrazione nella emissione del mandato di pagamento.

È chiaro come qui siamo fuori della ipotesi prevista dall'art. 27, n. 4, in relazione all'art. 4 legge abolitiva del contenzioso, non avendo il giudice ordinario dichiarato la illiceità di un atto amministrativo, che occorra poi eliminare, ma avendo condannato l'Amministrazione al pagamento di somma di denaro.

Per l'esecuzione di questo genere di sentenze scorrono i mezzi apprestati dall'ordinamento processuale civile e la difficoltà della esecuzione non autorizza il ricorso a mezzi previsti per altre ipotesi.

Sarebbe come invocare la sanzione penale per ottenere il pagamento di un credito civile contro il debitore insolvente!

Esattamente riteneva il Forti che il rimedio, di cui all'art. 27, n. 4, è completamente giurisdizionale dei poteri limitati riconosciuti all'Autorità giudiziaria ordinaria e comincia là dove questi si arrestano. Ma in tema di condanna al pagamento di somma di denaro il potere del giudice ordinario non è limitato da alcuna norma.

D'altra parte non si vede come una decisione del Consiglio di Stato potrebbe sostituirsi a quell'unico atto che, secondo le norme sulla Contabilità generale dello Stato, è indispensabile per giustificare i pagamenti dell'Amministrazione statale: cioè il mandato. È, infatti, evidente che perchè una tale sostituzione fosse possibile, occorrerebbe predisporre mezzi normativi in base ai quali sia consentito al Consiglio di Stato accertare il capitolo di bilancio sul quale imputare la spesa e accertare di questo capitolo la disponibilità agli effetti di determinarne la capienza; dovrebbe, infine, essere la decisione assoggettata a quel riscontro contabile e di legittimità cui tutti gli ordinativi di spesa debbono essere, in via normale, sottoposti, e cioè il visto della Ragioneria centrale e la registrazione della Corte dei Conti.

Basta avere enunciato quanto sopra per convincersi dell'assoluta inconsistenza delle proposte formulate dal Fragola.

Non ci sembra infine il caso di soffermarci sull'altra proposta del Fragola, secondo la quale potrebbero impugnarsi avanti il Consiglio di Stato i disegni di legge con i quali si sottopongono al Parlamento i singoli bilanci di previsione della spesa, e ciò al fine di farvi stanziare le somme necessarie per l'esecuzione di decisioni di condanna a pagamenti. È appena necessario rilevare, infatti, che i disegni di legge, anche d'iniziativa governativa, non sono atti amministrativi, e non lo sono nemmeno quelli preordinati all'approvazione dei bilanci perchè, com'è noto, anche le leggi di bilancio sono atti legislativi, sia pur solo formali.

PARTE III

L'art. 27, n. 4, in relazione alla vigente Costituzione

Si è detto innanzi, e non pare sia contestabile, che l'art. 27, n. 4, del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato è in connessione necessaria con l'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo nel senso, cioè, che presuppone l'esistenza di una giurisdizione limitata. Ove, infatti, fosse eliminato il divieto posto all'Autorità giudiziaria ordinaria dal citato art. 4 e le fosse conferito il potere di annullare l'atto dichiarato illecito, non vi sarebbe alcun motivo logico, e, tanto meno, giuridico, per lasciar sussistere l'eccezionale ricorso, di cui all'art. 27, n. 4. Questa norma, d'altra parte, attribuisce alla giurisdizione di merito non esclusiva del Consiglio di Stato la tutela dell'interesse del cittadino, il cui diritto soggettivo fosse stato leso da un provvedimento amministrativo, dichiarato

(1) U. FRAGOLA, in « Foro It. », 1952, I, p. 1486.

illecito dall'Autorità giudiziaria ordinaria, inteso ad ottenere che il riesame della situazione giuridica, creata dal provvedimento dichiarato illecito, al fine di adeguarla al giudicato, si svolgesse secondo le regole del diritto e, cioè, fosse esente dai ben noti vizi di incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, e secondo i principî dell'opportunità amministrativa.

In quest'ultimo senso principalmente fu inteso dalla dottrina il sindacato di merito, sulla cui natura giurisdizionale permangono tuttora gravi contrasti (1). La potestà di sindacare la opportunità dell'atto fu ritenuta, infatti, prevalente sull'altra di sostituire la Pubblica Amministrazione nell'emettere un provvedimento, che pure si considera compresa nella giurisdizione di merito (2). Se questa non è più configurabile nell'attuale ordinamento costituzionale, l'istituto in esame può considerarsi sostanzialmente soppresso, potendo ricondursi nell'ipotesi generale del controllo di legittimità sugli atti, positivi o negativi, della Pubblica Amministrazione.

È necessario, pertanto, esaminare se la vigente Costituzione abbia modificato il sistema, sopprimendo e il limite dell'art. 4 e la giurisdizione di merito.

L'art. 4 della legge 20 marzo 1865, all. E, poneva una norma d'ordine costituzionale in applicazione del principio della separazione dei poteri.

Col vietare all'Autorità giudiziaria di annullare o modificare il provvedimento amministrativo, ancorchè fosse stato riconosciuto lesivo di diritti, essa garantiva il potere esecutivo da interferenze dell'ordine giudiziario (3), che avrebbero potuto turbare gravemente lo svolgimento dell'attività amministrativa, della quale il potere esecutivo assumeva piena responsabilità civile e politica, sia nei confronti del Parlamento, che del Corpo elettorale.

Il potere di annullare, revocare o modificare il provvedimento era riconosciuto come esclusivo alla Pubblica Amministrazione.

Successivamente questo potere fu attribuito, per una maggiore tutela degli interessi privati e per una più intensa attuazione della legalità nell'amministrazione, al Consiglio di Stato, organo della Pubblica Amministrazione, assistito, però, da garanzie tali, che ne assicuravano la massima indipendenza di giudizio. Parve, così, che fosse assicurata adeguata tutela al cittadino, lasciando impregiudicato il principio dell'assoluta indipendenza dei poteri dello Stato.

Gli autori della riforma del 1889 evitarono, per quanto era possibile, di definire la natura delle funzioni attribuite alla IV Sezione del Consiglio di Stato, prospettando i nuovi ricorsi, concessi contro gli atti della Pubblica Amministrazione, come perfezionamenti dei rimedi amministrativi previsti dall'art. 3, legge 20 maggio 1865, all. E. La dottrina prevalente ritenne, quindi, che non si trattasse di

funzione giurisdizionale, ma di *amministrazione contenziosa*, di controllo amministrativo, cioè, attuato con la garanzia del contraddittorio e da parte di organi indipendenti (1).

La questione fu legislativamente risolta soltanto con la legge 7 marzo 1907, n. 62, che qualificò giurisdizionale la funzione attribuita alla IV ed alla V Sezione del Consiglio di Stato, riconoscendo efficacia di giudicato alle relative decisioni. Ma si trattava pur sempre di funzione giurisdizionale affidata ad organi della Pubblica Amministrazione.

La vigente Costituzione ha completato questa evoluzione, riconoscendo al Consiglio di Stato la natura di organo giurisdizionale alla pari dell'ordine giudiziario con la sola differenza della materia, che può essere oggetto della giurisdizione dell'uno o dell'altro. Il Consiglio di Stato ha giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione, degli interessi legittimi; l'ordine giudiziario ha giurisdizione per la tutela dei diritti soggettivi.

Ma tale tutela, a parte la distinzione della materia, è attuata dal Consiglio di Stato e dall'ordine giudiziario alla stessa maniera. Anche a quello sono applicabili gli articoli 101, 111, 112 e 113 della Costituzione, compresi nel titolo IV relativo alla *magistratura*.

Da questo più spiccato carattere giurisdizionale, attribuito al Consiglio di Stato ed agli altri organi di giustizia amministrativa, sorgeva, però, il problema di assicurare anche nei confronti di questi l'indipendenza del potere esecutivo. Il limite, posto in via assoluta al giudice ordinario, ed il potere di annullare il provvedimento, attribuito con altrettanta assolutezza e generalità al Consiglio di Stato, non avevano più ragion d'essere ed il problema andava risolto con criteri univoci. L'esigenza di tutelare intensamente gli interessi privati non consentiva che il generale divieto dell'art. 4 fosse esteso al Consiglio di Stato ed agli altri organi di giustizia amministrativa. Vi sono ipotesi, nelle quali l'interesse leso dal provvedimento amministrativo non può essere tutelato che con l'eliminazione del provvedimento stesso. L'esigenza di tutelare l'interesse del privato e quella di garantire l'indipendenza del potere esecutivo risultano, nelle anzidette ipotesi, incompatibili e, pertanto, una delle due doveva essere sacrificata. La Costituzione ha risolto questo problema con l'ultimo comma dell'art. 113, mandando al legislatore ordinario il compito di determinare, caso per caso, quando l'una esigenza debba essere sacrificata all'altra. Ma questa regolamentazione legislativa deve essere specifica. In linea generale è fatto divieto a *qualunque organo di giurisdizione*, ordinaria o amministrativa, di annullare gli atti della Pubblica Amministrazione.

Per i *casi eccezionali*, nei quali la legge riterrà che l'esigenza di tutela debba prevalere su quella della indipendenza dei poteri, dovrà la legge determinare l'*organo di giurisdizione*, cui è conferito il

(1) E. CASSETTA, in « Rass. Diritto pubbl. », 1951, I, p. 178 e autori ivi citati, « Rass. Avvocatura », 1951, p. 135-139.

(2) U. FORTI, in « Foro It. », 1937, III, 3; ZANOBINI: *Corso*, bol. II, p. 254 e segg., il quale la definisce « . . . funzione di amministrazione attiva esercitata . . . in forma giurisdizionale ».

(3) ZANOBINI: *Corso*, vol. II, p. 46 e segg.

(1) SCHAUREZ: *La giurisdizione amministrativa in Francia ed in Italia*, in « Giust. Amm. », 1896; CODACCI PISANELLI: *Le decisioni del Consiglio di Stato*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, p. 205-347; ORLANDO: *La Giustizia amministrativa*, p. 729 e segg.; ZANOBINI: *Corso*, vol. II, p. 53 e segg.

potere di annullamento, e gli effetti di tale annullamento, se, cioè, questo debba avere efficacia *ex tunc* o invece *ex nunc*, salvi gli effetti prodotti dall'atto amministrativo anteriormente all'annullamento.

Il legislatore, nel valutare se l'esigenza di tutela degli interessi privati debba prevalere su quella dell'indipendenza del potere esecutivo, non mancherà di tener conto della infungibilità dell'interesse e della possibilità ch'esso riceva una tutela per equivalente, riconoscendo il potere di annullamento soltanto quando l'interesse non possa essere tutelato diversamente che con l'eliminazione del provvedimento lesivo. Questo potere di annullamento potrà essere riconosciuto in casi determinati soltanto ad alcuni organi di giurisdizione, ordinaria o amministrativa, ad esempio alla Corte di Cassazione ed al Consiglio di Stato, con esclusione degli organi minori. Ma nelle ipotesi, in cui tale potere non sia riconosciuto ad alcun organo di giurisdizione, il provvedimento potrà essere annullato soltanto dall'Autorità amministrativa.

Trascurando di esaminare di proposito se l'articolo 113 u. p. sia di immediata applicazione e se, conseguentemente, siano state abrogate le norme, che attualmente conferiscono al Consiglio di Stato il potere di annullare gli atti amministrativi, basterà qui osservare che il citato art. 113 ha certamente abrogato l'art. 4, almeno come principio di ordine costituzionale, ch'esso ha integralmente sostituito. D'altra parte, poichè il più volte citato art. 113, non conferisce il potere di annullamento, ma rinvia alla legge ordinaria, perchè, caso per caso, lo attribuisca a determinati organi di giurisdizione, l'abrogazione dell'art. 4 non eliminerebbe il divieto, già posto al giudice ordinario, di annullare l'atto amministrativo. Il predetto divieto è stato generalizzato, salve le specifiche eccezioni apportate dalla legge. Ma se il divieto, come principio d'ordine costituzionale, dettato nei soli confronti del giudice ordinario, è venuto meno, potendo la legge attribuire anche al giudice ordinario il potere di annullamento, vien meno ogni ragion d'essere del ricorso di cui all'art. 27, n. 4. Quando la legge consentirà l'annullamento del provvedimento, questo potrà essere attuato dallo stesso organo di giurisdizione, competente ad accertarne la legittimità o liceità. Quando, invece, l'annullamento non sarà consentito, perchè l'esigenza dell'indipendenza del potere esecutivo sarà stata considerata prevalente rispetto alla esigenza di tutela degli interessi privati, l'annullamento non potrà essere pronunciato da alcun organo di giurisdizione.

Ammettendosi, invece, che l'ultima parte dello art. 113 abbia valore soltanto programmatico, è necessario esaminare se la Costituzione abbia mantenuto in vigore la giurisdizione di merito. L'art. 113 p. p. assicura la tutela giurisdizionale ai soli diritti soggettivi ed interessi legittimi, con esclusione degli interessi semplici. Questa norma va interpretata in relazione con quella contenuta nel precedente art. 103, il quale attribuisce al Consiglio di Stato ed agli altri organi di giustizia amministrativa la giurisdizione per la tutela degli interessi legittimi. Questa giurisdizione può estendersi, in particolari materie, alla tutela dei diritti soggettivi, ma non può mai estendersi agli interessi semplici.

Nè il problema può porsi nel senso di ricercare la norma costituzionale che espressamente sopprima la così detta giurisdizione di merito.

La Costituzione è la fonte primaria di ogni potere e regola le attribuzioni di ciascun potere dello Stato, espressamente garantendo, col giudizio della Corte costituzionale, che l'uno non invada la sfera di attribuzione dell'altro (art. 134).

Basta, perciò, soltanto notare che l'art. 113 non attribuisce agli organi giurisdizionali un potere analogo a quello, che costituiva la così detta giurisdizione di merito; la cui soppressione, infine troverebbe la sua giustificazione nella più netta distinzione e separazione fra i tre Poteri dello Stato, attuata dalla Costituzione, e nella generale tutela concessa contro gli atti della Pubblica Amministrazione.

L'art. 113, dunque, mentre da un lato vieta che alcun atto della Pubblica Amministrazione si sottragga, in tutto o in parte, al sindacato giurisdizionale, dall'altra esclude ogni ingerenza della giurisdizione nell'attività amministrativa, restituendo all'attribuzione esclusiva della Pubblica Amministrazione il giudizio sulla opportunità degli atti amministrativi e sulla rispondenza degli stessi al pubblico interesse.

L'interpretazione logico-grammaticale della norma conferma, a mio avviso, quanto sopra è esposto.

L'espressione *interesse legittimo* ha nel nostro ordinamento un significato preciso e ben definito. Essa sta ad indicare l'interesse puramente di fatto del singolo alla legittimità dell'atto amministrativo, che, trovandosi in particolare connessione con l'interesse generale, in vista del quale è posta la norma, assurge ad interesse legittimo (1).

Sono le norme che regolano la legittimità degli atti amministrativi che fanno sorgere gli interessi legittimi, i quali sono appunto interessi alla legittimità dell'azione amministrativa (2), occasionalmente protetti da norme giuridiche (3). In questi sensi si esprime il Guicciardi (4), il quale definisce illegittimo l'atto emanato nell'inosservanza di *norme giuridiche strumentali*, inopportuno quello emanato in violazione di *norme non giuridiche*, che ne disciplinano il contenuto, e perciò viziato *nel merito*. Ed ancor più esplicito è il Vitta, il quale, dopo aver definito l'interesse legittimo (5) come l'interesse di persona determinata all'osservanza di una norma giuridica, la quale stabilisca limiti e condizioni all'attività della Pubblica Amministrazione, e l'*interesse semplice* come quello diretto alla opportunità dell'azione amministrativa (6), precisa che il vizio di merito implica inopportunità dell'atto e che la giurisdizione di merito è in materia d'*interessi semplici* (8).

(1) Per una diversa concezione dell'interesse legittimo, non contrastante col testo, cfr. CASETTA, in « Riv. trim. Diritto pubblico », 1952, loc. cit.

(2) CANNADA-BARTOLI: *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, p. 77-78 e autori ivi citati.

(3) Consiglio di Stato, IV, 28 agosto 1951, n. 563: *Finanze-Cruciani* in « Riv. Amm. », 1952, 43; ZANOBINI: *Diritto amm.* II, p. 236.

(4) GUICCIARDI, loc. cit., p. 23-24.

(5) VITTA: *Diritto amm.*, 1948, I, p. 117.

(6) VITTA: loc. cit., p. 118.

(7) VITTA: loc. cit., p. 435.

(8) VITTA: loc. cit., vol. II, p. 538.

Questi, pertanto, non possono ritenersi compresi nella nozione d'interessi legittimi e non godono della tutela giurisdizionale (1).

Ciò è confermato, direi quasi in modo inconfutabile, dal 3° comma dell'art. 113, il quale attribuisce agli organi giurisdizionali, nei casi previsti dalla legge, il potere di *annullare, non quello di revocare o modificare gli atti amministrativi*.

Sicchè deve concludersi che non essendo ammessa dalla Costituzione la tutela degli interessi semplici, non può essere ammessa la giurisdizione di merito che quella tutela dovrebbe attuare.

Anche ammesso il potere di sindacare il merito, dell'atto, resterebbe sempre escluso quello di modificarlo e, soprattutto, di porre con la decisione l'equipollente dell'atto amministrativo.

PARTE IV

In conclusione ritengo che, soppresso, per effetto dell'art. 113 u. p. il divieto posto al giudice ordinario dell'art. 4 legge 20 marzo 1865, all. E, sia venuta meno ogni ragion d'essere del ricorso, previsto dall'art. 27, n. 4, T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato.

In ogni caso, essendo stata soppressa la giurisdizione di merito, finchè la legge non conformi il sistema al principio costituzionale sancito dall'art. 113 u. p., ove questo sia ritenuto, contrariamente ai comma precedenti, di natura programmatica e non di immediata applicazione, il ricorso, di cui all'art. 27, n. 4, dovrà intendersi limitato alla legittimità del riesame, effettuato dalla Pubblica Amministrazione al fine di conformare, per quanto è possibile ed in corrispondenza col pubblico interesse, la situazione giuridica creata per effetto

(1) MIELE, in « Riv. Diritto finanziario e Scienza delle finanze », 1952, p. 101.

dell'atto dichiarato illecito con il giudicato, che tale illiceità abbia dichiarato.

Esclusa ogni estensione analogica, il ricorso deve ritenersi ammissibile soltanto in presenza di una sentenza del giudice ordinario, che abbia dichiarato l'atto amministrativo illecito e, cioè, lesivo di un diritto soggettivo perfetto di un privato cittadino o di un ente. Ed il ricorso dà luogo ad una controversia, avente ad oggetto il modo di conformarsi al giudicato, che è decisa con atto giurisdizionale avente efficacia di sentenza ed in contraddittorio fra le parti.

Ove non si voglia ritenere illegittimo l'art. 91 del regolamento perchè in contrasto con l'art. 36 del T. U. (art. 28 T. U. 17 agosto 1907, n. 638) e quindi necessaria la notificazione del ricorso sia all'autorità o all'ente, dal quale fu emanato l'atto dichiarato illecito e che fu parte nel giudizio davanti l'Autorità giudiziaria, avente ad oggetto l'illeceità dell'atto, che al Ministero, dal quale l'autorità predetta dipende gerarchicamente o che sull'ente esercita il potere di vigilanza e tutela, può considerarsi sufficiente, ma necessaria ad instaurare il contraddittorio la comunicazione del ricorso fatta a cura della Segreteria.

Il contraddittorio s'instaurerebbe, però, in ogni caso tra la parte e l'Amministrazione centrale dello Stato, ancorchè l'atto illecito fosse stato emesso da un ente pubblico o da un'autorità amministrativa periferica. Tale soluzione confermerebbe che non di *esecuzione del giudicato* si tratta, bensì di adeguamento al giudicato della situazione giuridica; adeguamento che, nell'inerzia dell'ente o della autorità inferiore, dovrebbe essere attuato dagli organi di controllo in forza del potere sostitutivo loro attribuito.

Ma con ciò non si elimina l'incongruenza degli articoli 90 e 91 del regolamento e l'anomalia di un procedimento, nel quale non sia assicurata la presenza della parte più direttamente interessata.

GIUSEPPE GUGLIELMI
AVVOCATO DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione (Sezioni Civili), vol. XXX, anno 1951, 1°, 2°, 3° quadrimestre. A cura dell'Istituto Italiano di Studi legislativi.

La pubblicazione che recensiamo ha ormai raggiunto un posto di primissimo piano tra le riviste di giurisprudenza e di dottrina giuridica. Sue caratteristiche sono la completezza e l'esattezza delle massime, l'importanza, l'ampiezza e l'acutezza delle note recensive, la ricchezza dei richiami giurisprudenziali, dottrinali e legislativi, l'agevolezza di ricerca attraverso i vari e razionali indici.

Nel volume XXX dell'anno 1951 sono state pubblicate le massime o il testo integrale di oltre 2300 sentenze della Corte Suprema, di oltre 1300 decisioni del Consiglio di Stato e di numerose sentenze delle Corti di merito.

In linea generale, non si rilevano in tali pronunce mutamenti radicali di orientamenti giurisprudenziali; si nota invece una prevalente tendenza al consolidamento delle precedenti decisioni.

Notevole è il numero di decisioni pubblicate in ordine a fattispecie nuove, così come rilevante è il numero di questioni giuridiche particolari o comunque trattate in termini di cui non si conoscono precedenti giurisprudenziali.

Di quelle, di tali sentenze e delle relative note, che si presentano di maggior rilievo o che possono particolarmente interessare l'Avvocatura dello Stato, faremo qui di seguito una breve rassegna recensiva.

A proposito di sindacato di costituzionalità, le Sezioni Unite della Cassazione, affrontando una questione che non ha precedenti in giurisprudenza, hanno deciso, con sentenza n. 1030 del 27 aprile 1951, che nel sistema giuridico vigente — che, come noto, consente all'Autorità giudiziaria di giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi per non essere entrata in funzione la Corte costituzionale: art. 134 Costituzione VII delle Norme transitorie — anche gli arbitri, sia pure autorizzati a decidere secondo equità, possono giudicare sulla costituzionalità delle leggi.

La Rivista, nel fascicolo del primo quadrimestre, pubblica la nota sentenza 20 aprile 1951, n. 7, dell'Alta Corte per la Regione Siciliana sulla legge regionale siciliana 24 febbraio 1951 riguardante la « organizzazione degli organi e degli uffici amministrativi decentrati del Governo regionale ». Secondo

l'Alta Corte, tale legge non concerne un complesso organico di norme che possa essere considerato un ordinamento degli uffici regionali, ma si limita a sostituire ai prefetti di nomina statale i procuratori di nomina regionale e a fondere la Giunta provinciale amministrativa e il Consiglio di prefettura nel comitato di controllo. Pertanto tale legge sarebbe costituzionalmente illegittima nel suo complesso in relazione agli art. 15 e 16 dello Statuto siciliano.

La decisione ha accolto la tesi del Commissario dello Stato, il quale, con ricorso 3 marzo 1951, illustrato da ampia memoria dell'Avvocatura dello Stato, aveva sostenuto che l'art. 15 dello Statuto ha posto il principio negativo che il nuovo ordinamento amministrativo regionale non possa adottare il criterio provinciale per la distribuzione territoriale delle competenze.

Il prof. Crisafulli, in nota a detta sentenza, pone argutamente in rilievo un aspetto davvero singolare della decisione: quello secondo il quale la controversia, scaturita originariamente e in linea di fatto dalla ostilità del Governo centrale nei confronti dell'abolizione dei prefetti nell'Isola, si è conclusa, in linea di diritto, con l'affermazione solenne che non soltanto i prefetti debbono scomparire nell'ordinamento siciliano, ma scomparire addirittura senza eredi di sorta, comunque denominati.

In materia di giurisdizione deve essere segnalata la sentenza delle Sezioni Unite 9 giugno 1951, n. 1471. Secondo il Supremo Collegio va devoluta alla competenza del Giudice ordinario la protezione giurisdizionale di un diritto subbiettivo, che si assume vulnerato dalla Pubblica Amministrazione, alla quale si contesti dal cittadino il potere discrezionale di affievolire quel diritto per ragioni pubblicistiche, così da trasformarlo in interesse legittimo, occasionalmente o condizionatamente protetto. Sarebbe di competenza del Giudice amministrativo il giudizio, non sull'esistenza, ma sull'esercizio, che si assume non corretto, di un potere discrezionale riconosciuto di spettanza dell'Amministrazione.

La Suprema Corte, nell'anzidetta pronuncia, ha esattamente stabilito che la decisione sulla giurisdizione va imperniata sull'oggetto della domanda (386 C. p. c.) dovendosi considerare come tale l'oggetto essenziale della pretesa dedotta in giudizio (diritto soggettivo o interesse legittimo). Tale indagine forma il contenuto della decisione e ne segna, nel contempo, il limite. (Vedasi, per un'interessante questione di limite di giurisdizione, in materia

d'impugnativa davanti al Consiglio di Stato di una delibera comunale istitutiva di un tribunale speciale, la sentenza n. 2519 in data 14 agosto 1951 delle Sezioni Unite, recensita dal Chicco in questa Rassegna, 1952, p. 41).

Circa la giurisdizione in materia di controversie relative a rapporto d'impiego presso enti pubblici economici, il contrasto netto fra giurisprudenza del Consiglio di Stato e giurisprudenza della Cassazione continuato, per così dire, su tutta la linea.

Mentre le decisioni del Consiglio di Stato n. 30 del 23 gennaio 1951 (Sez. VI), n. 191 del 23 aprile 1951 (Sez. VI), n. 436 del 18 maggio 1951 (Sez. V), n. 608 del 30 giugno 1951 (Sez. V) hanno affermato l'appartenenza di tali controversie alla giurisdizione del giudice amministrativo, la Corte Suprema, con le sentenze n. 896 del 14 aprile 1951, n. 1223 del 13 maggio 1950 ed infine con quella n. 2505 emessa il 18 agosto 1951 dalle Sezioni Unite, ha decisamente ribadito che anche dopo l'abrogazione dell'ordinamento sindacale, spetta all'Autorità giudiziaria ordinaria, non al giudice amministrativo, di giudicare delle controversie in parola.

[È da segnalare la sentenza n. 223 in data 15 maggio 1951 del Consiglio di Stato (Sez. VI), nella quale, per la prima volta (se non erriamo), è stato deciso che le controversie relative al rapporto d'impiego dei dipendenti della Gestione Raggruppamenti Autocarri — azienda autonoma del Ministero dei Trasporti — rientrano nella competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale].

Sulla *vevata quaestio* che, sul terreno giudiziale e dottrinale, ci sembra non possa essere risolta che nel senso deciso dalla Suprema Corte, richiamiamo lo scritto del SIMI (*Il rapporto di lavoro con enti pubblici economici e la Costituzione*) pubblicato in questa Rivista, 1951, p. 129.

A proposito di limiti di giurisdizione, la Cassazione, con la sentenza 15 dicembre 1951, n. 2824, delle Sezioni Unite, ha deciso che contro la Pubblica Amministrazione è esperibile l'azione di danno temuto quando questa non sia diretta contro l'esecuzione di un'attività discrezionale dell'Amministrazione stessa, nell'esercizio di un potere riconosciuto dalla legge. In ogni caso, l'Autorità giudiziaria ordinaria non potrebbe indagare la sfera di attività dell'Amministrazione imponendole di eseguire determinate opere. L'A. sarebbe, però, tenuta a rispondere, sotto forma di un'indennità pecuniaria, del rimborso delle spese occorse e di quelle che occorreranno per ovviare alla minaccia del danno grave e prossimo, e del risarcimento dei danni già verificatisi.

Sempre in materia di giurisdizione, nella sentenza 11 aprile 1951, n. 864, delle Sezioni Unite, è stato ritenuto proponibile il regolamento di giurisdizione che miri a risolvere la questione, sollevata dall'Amministrazione delle Finanze, relativa al potere o meno del contribuente di far valere il proprio diritto avanti al giudice ordinario prima che sulla controversia abbiano deciso le Commissioni amministrative (prec. sent. n. 2597 del 16 novembre 1950). Peraltro, la Suprema Corte, nella stessa sentenza ha deciso che, nelle controversie relative ad imposte indirette, il ricorso alle competenti Commissioni amministrative non costituisce condizione di pro-

ponibilità dell'azione giudiziaria (prec. sent. 30 aprile 1949, n. 1069).

In materia di competenza è da ricordare, anzitutto, la sentenza n. 221 del 25 gennaio 1951, nella quale la Suprema Corte, riaffermato che i tribunali regionali delle acque hanno natura di organi speciali della giurisdizione ordinaria e ritenuto pertanto che la questione sulla competenza del Tribunale ordinario ovvero del Tribunale regionale delle acque pubbliche è questione di competenza e non di giurisdizione, ha esattamente deciso che l'eccezione di incompetenza territoriale ai sensi dell'art. 25 C. p. c., sollevata da un'Amministrazione statale (A. N. A. S.) chiamata in causa a termini dell'art. 102 C. p. c., ha logicamente carattere pregiudiziale rispetto all'anzidetta eccezione di incompetenza del Tribunale ordinario.

Va poi menzionata la sentenza n. 2605 del 2 ottobre 1951, secondo la quale il Collegio arbitrale costituito ai sensi dell'art. 42 del Capitolato generale di appalto delle opere dipendenti dal Ministero dei Lavori pubblici, approvato con D. M. 28 maggio 1895, non ha carattere di giurisdizione speciale, per la cui istituzione occorre una norma avente carattere di legge. Pertanto la questione circa la competenza per materia dell'A. G. O. oppure del predetto Collegio arbitrale sarebbe ben proposta all'esame della Corte Suprema mediante regolamento di competenza (conf. sent. n. 1133 del 10 maggio 1951).

Nella sentenza n. 1061 del 5 maggio 1951, le Sezioni Unite, decidendo la questione se il Presidente del Tribunale nell'emettere i provvedimenti demandati alla sua competenza dalle leggi sulla avocazione dei profitti di regime (sequestro, riduzione, revoca, commutazione, decisione sull'approvazione del rendiconto del sequestratario, liquidazione compensi a quest'ultimo) agisca in veste di organo dell'Autorità giudiziaria ordinaria o quale giudice speciale, ha fermato il principio che il giudice ordinario non cessa di essere tale, quando, restando immutata la sua composizione istituzionale, ad esso venga da nuove norme attribuita la cognizione di nuove particolari controversie.

La Rivista che recensiamo pubblica anche una nota del Salvatori, contraria alla sentenza n. 2164 del 29 luglio 1950, con la quale le Sezioni Unite hanno ancora una volta ribadito la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie, compresa quella centrale, considerando che in contrario non varrebbe obiettare l'inapplicabilità, ai pronunciati della Commissione centrale, dall'art. 111 della Costituzione circa il controllo di legittimità da parte del Supremo Collegio.

L'Avvocatura aveva sostenuto che se si dovesse attribuire carattere di giurisdizione speciale alla Commissione centrale, si dovrebbe pure ammettere, in base al citato art. 111 della Costituzione, la possibilità del ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le decisioni da essa pronunziate: ma siccome ciò sarebbe da escludersi, perchè per le controversie tributarie il controllo di legittimità della Corte di Cassazione è già reso possibile con il normale esperimento dell'azione giudiziaria in tutti i suoi gradi e d'altra parte non potrebbe lasciarsi in facoltà delle parti di adire direttamente il giudizio

di Cassazione anzichè quello davanti al tribunale, ne conseguirebbe che neppure quelle decisioni possono considerarsi emesse da un organo di Giurisdizione speciale.

Secondo la Corte Suprema, invece, se si ritenesse che l'art. 111 della Costituzione non possa applicarsi per le decisioni della Commissione centrale delle imposte, perchè il cittadino, come contribuente, avendo il diritto di rinnovare *ab imis* la lite tributaria (con esclusione dell'estimo) avanti l'Autorità giudiziaria ordinaria, ha la possibilità di fare esaminare a suo luogo anche in sede di Cassazione la questione sulla legittimità dell'imposizione tributaria, risulterebbe chiaro da questa stessa proposizione che l'inapplicabilità dell'art. 111 non deriverebbe dal fatto che quelle decisioni non hanno carattere giurisdizionale, ma sibbene dalla circostanza ben diversa che il cittadino ha in questa materia una tutela giurisdizionale più ampia di quella che gli concede la Costituzione.

Il Salvatore dissentente soprattutto sul punto in cui, pur di mantenere di fronte al citato articolo della Costituzione il principio della giurisdizionalità delle commissioni, la Corte Suprema non ha esitato a considerare inapplicabile la Costituzione, attribuendo anche in questo campo alle Commissioni tributarie una particolarità che verrebbe a farne un *unicum* fra tutte le giurisdizioni speciali esistenti, alle cui decisioni, come la stessa Corte Suprema ha più volte deciso, l'art. 111 è perfettamente ed immediatamente applicabile. (Vedasi, ora, la sentenza n. 1023/52 della I Sez. civ. della Cassazione, pubblicata in questa Rassegna, 1952, p. 107, con nota).

In tema di applicabilità dell'art. 113 della Costituzione, il Consiglio di Stato, con le pronunce n. 901 del 4 dicembre 1951 e n. 928 del 15 dicembre 1951, ha esattamente deciso che l'articolo in parola, il quale — come noto — vieta che sia esclusa o limitata la tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione, non ha abrogato, ne reso facoltativo il ricorso gerarchico e cioè il rimedio giuridico previsto dalla legge in sede amministrativa. Con altra decisione (n. 262 del 4 aprile 1951) ha poi ritenuto che la predetta norma costituzionale si riferisca agli atti amministrativi, ma non agli atti politici.

In relazione all'applicazione della Costituzione, e precisamente in relazione al menzionato art. 111, è trattata un'interessante questione di diritto processuale nella sentenza n. 1061 del 5 maggio 1951 nella quale la Cassazione (Sezioni Unite) ha, anzitutto, ribadito, in conformità dei precedenti giurisprudenziali, che l'articolo in parola, ammettendo il ricorso in Cassazione per violazione di legge contro tutte le sentenze degli organi giurisdizionali ordinari e speciali, è applicabile anche allorchè il giudice qualifichi erroneamente come ordinanza o decreto un provvedimento avente la natura di sentenza e sempre che si tratti di provvedimento che definisca l'intero giudizio o risolva definitivamente singole questioni attinenti al merito o al processo. Affermato questo come principio generale, la Suprema Corte ha peraltro ritenuto che debba derogarsi al principio medesimo nel caso in cui la legge stabilisca con particolare espressa disposizione che il giudice debba statuire con pronuncia diversa

dalla sentenza e che per sua natura non è soggetta ai mezzi d'impugnazione delle sentenze: così com'era nella fattispecie decisa, nella quale il Presidente del Tribunale, in sede di applicazione delle leggi sull'avocazione dei profitti di regime, decidendo in contraddittorio delle parti la controversia sorta in ordine all'approvazione del rendiconto della gestione finale del sequestratario e alla liquidazione del compenso a quest'ultimo, aveva emesso un provvedimento cui la legge dà il *nomen juris* di « ordinanza non impugnabile ».

L'eccezione al principio generale è criticata da Bianchi d'Espinosa in un'accurata nota, ricca di richiami dottrinali e giurisprudenziali, nella quale osserva che riconoscendo al legislatore ordinario la facoltà di privare il cittadino dei mezzi d'impugnazione previsti per le sentenze, sia pure — come dice la decisione — « in via di eccezione e in materie particolarissime » in considerazione « di esigenze di celerità del processo e di economia dei giudizi », si finisce con l'attribuire al medesimo legislatore ordinario un potere, non solo uguale, ma superiore a quello della legge fondamentale dello Stato, in quanto ogni impugnazione possa resistere anche alla norma costituzionale successiva.

Riteniamo che la decisione della Corte Suprema sia esatta, non tanto per le considerazioni di « eccezionalità » poste in rilievo nella sentenza e giustamente criticate dalla nota recensiva, quanto per altra ragione accennata di sfuggita nella sentenza medesima e svolta con maggiore ampiezza in una precedente sentenza del 26 marzo 1949 (n. 1566): cioè, per la considerazione che di « sentenza » può parlarsi solo quando il giudice che emette il provvedimento decisorio sia abilitato a pronunciare sentenze (il che non è per il Presidente del Tribunale).

In tal modo si spiega come, contrariamente a quanto ritiene il Bianchi d'Espinosa, non vi sia contrasto fra la decisione di cui si è fatta parola e altra precedente del 14 dicembre 1950 (n. 2727), nella quale la Cassazione aveva deciso che l'ordinanza « non impugnabile » (così definita dall'art. 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794) con cui « il Collegio » in camera di consiglio (non il solo Presidente) definisce il procedimento di liquidazione delle spese e degli onorari dovuti ai procuratori ed avvocati dai loro clienti è diventata impugnabile per cassazione, con l'entrata in vigore della Costituzione, per violazione di legge, dovendosi considerare sentenza in senso materiale.

Sempre in materia processuale debbono segnalarsi la sentenza 17 agosto 1951, n. 2531 e quella (delle Sez. Un.) n. 1468 dell'8 giugno 1951. Dalla prima si evince il noto principio che, pur nell'unità organica dello Stato, ciascun Ministero, Amministrazione autonoma, ha una propria sfera di attribuzione e una corrispondente capacità giuridica e processuale senza possibilità di reciproche interferenze. Ciascun organo non sarebbe, quindi, legittimato ad agire se non per quella branca dell'Amministrazione della cui rappresentanza è investito o, se più siano tali branche, per quella di volta in volta specificamente indicata. Il concetto è ribadito nella seconda sentenza dove si afferma che non può ritenersi validamente costituito il rapporto proces-

suale nei confronti della Pubblica Amministrazione se non sia stato chiamato in giudizio l'organo che per legge deve difendere gli interessi della stessa Amministrazione nella vertenza cui il predetto rapporto si riferisce.

In materia tributaria è stata ribadita, con la sentenza 12 gennaio 1951, n. 54, delle Sezioni Unite, la costantissima giurisprudenza, secondo la quale al precetto del *solve et repete* può derogarsi solamente quando sia possibile rilevare *prima facie*, senza necessità di complesse indagini in fatto e in diritto, il difetto di un titolo formalmente valido per la esazione del tributo in contesa oppure della qualità di debitore in chi oppone di non essere tenuto al pagamento.

Altro costante indirizzo giurisprudenziale viene riconfermato nella sentenza n. 638 del 14 marzo 1951, secondo la quale, disposta la restituzione di tributi indebitamente percepiti (nella specie: diritti doganali), gli interessi decorrono dalla data del passaggio in giudicato della sentenza e non da quello della domanda giudiziale.

In tema di obbligazione d'imposta, la Suprema Corte, con sentenza 30 maggio 1951, n. 1362, ha enunciato il noto concetto che più persone intestatarie di un'unica partita d'imposta, sono tutte obbligate in solido verso l'Amministrazione finanziaria ed ha ribadito il vecchio principio che l'obbligazione d'imposta — anche quando faccia capo ad una pluralità di debitori — è considerata come unica, così che i coobbligati assumono la figura di un consorzio perfetto non solo relativamente all'oggetto finale della prestazione, ma anche riguardo al sorgere, allo svolgersi e all'estinguersi del rapporto tributario. (Vedasi, in proposito, la nota del Gargiulo in « Foro Ital. », 1949, I p. 1121).

Con la sentenza 13 febbraio 1951, n. 347, la Suprema Corte ha esattamente stabilito che la classificazione dell'atto adottata dagli uffici finanziari, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, non vincola, in sede di giudizio, né l'Amministrazione stessa né l'Autorità giudiziaria le quali possono, quindi, qualificare diversamente l'atto o trasferimento su cui è caduta la contestazione.

Pure a proposito d'imposta di registro, la Cassazione, con la sentenza 6 luglio 1951, n. 1804, ha deciso che è nullo il patto diretto a registrare un atto soltanto in caso di contestazione ed a porre le relative spese a carico del soccombente; e che, data la nullità del patto, il carico della tassa non può essere regolato tra le parti che dalle norme comuni di diritto.

In materia di tributo sul reddito agrario, la sentenza 14 agosto 1951, n. 2516, delle Sezioni Unite (con nota adesiva del Liguori) ha ritenuto che il tributo stesso (secondo il sistema della legge n. 1271 del 1936, art. 30) è unico e colpisce tutto il reddito ricavato dai fondi, dimodochè i vari elementi di tale reddito non possono essere considerati come indipendenti e autonomi l'uno rispetto all'altro. Pertanto, se qualcuno di tali elementi sia sfuggito al primo accertamento (nella specie: reddito derivante dalla trasformazione del latte in burro e formaggio), esso — secondo il Supremo Collegio — potrà farsi rientrare nella tassazione solo in via di rettifica dell'accertamento precedente

e non *ex novo* con accertamento suppletivo avente efficacia retroattiva, nel qual caso, non trattandosi di estimazione semplice, l'imposizione potrà essere impugnata dinanzi al giudice ordinario. (In materia di reddito agrario e ricchezza mobile, vedasi la sentenza n. 2651 in data 30 ottobre 1951 delle Sezioni Unite).

I profitti di regime avvocati allo Stato non rispondono al concetto di tributo, ma a quello di responsabilità per fatto illecito: questo concetto è enunciato nella sentenza 9 giugno 1951, n. 1472, delle Sezioni Unite, a riconferma delle sentenze 18 gennaio 1950, n. 151, 27 febbraio 1951, n. 492 e 6 aprile 1951, n. 799.

La sentenza 18 gennaio 1950 è pubblicata nel fascicolo del primo quadrimestre della Rivista con nota pienamente adesiva del Liguori. Il Berliri, in una perspicua nota pubblicata in « Foro Ital. » 1951, I, 426, ha criticato recisamente la decisione del Supremo Collegio, il quale, nell'inquadrare la avocazione dei profitti di regime nel campo della responsabilità illecita anziché in quello tributario, aveva rilevato che, quando l'avocazione allo Stato del bene colpito sia totale, come nel caso considerato, si esula completamente dal concetto di tributo per entrare in quello di confisca o di sanzione; e che elemento a suffragio di tale concezione si desumerebbe dallo stesso D. L. 27 luglio 1944, n. 159, che pone tale avocazione fra le sanzioni contro il fascismo.

Il Berliri ha facilmente dimostrato l'erroneità dei suesposti criteri, menzionando non pochi casi d'imposizione qualificate pacificamente tributarie in cui l'oggetto d'imposta era stato colpito in modo totale (D. L. 17 maggio 1950, n. 598, istitutivo dell'imposta del 100 per cento sulle spese voluttuarie; decreto 27 dicembre 1940, n. 1714, che colpiva al 100 per cento i passaggi di riserva a capitale; art. 18 del decreto 27 maggio 1946, n. 436, sull'avocazione dei profitti di contingenza; legge 24 settembre 1940, n. 1298) ed osservando inoltre che l'avocazione dei profitti di regime, dopo la prima affrettata sistemazione tra le sanzioni contro il fascismo, datale dal decreto legislativo del 1944, era stata definitivamente svincolata da tali sanzioni col D. L. 26 marzo 1946, n. 434, il quale l'aveva inquadrata nel sistema tributario giusta lo stesso titolo del provvedimento legislativo.

L'Autore ritiene — esattamente — di desumere il carattere tributario dell'avocazione dall'evoluzione storica dell'istituto (D. L. 27 luglio 1944, n. 159; D. L. 22 settembre 1945, n. 623; D. L. L. 26 marzo 1946, n. 134), dalla lettera della legge (titolo e articoli 25, 27, 28 e 30 del D. L. L. n. 134 del 1946), nonchè dall'identità di disciplina giuridica dell'avocazione dei profitti di regime con quella dell'imposta sui profitti di guerra.

Per un ulteriore approfondimento della struttura tributaria della avocazione dei profitti di regime, richiamiamo la nota pubblicata in questa Rassegna, 1951, 119 mentre per una rassegna completa di giurisprudenza rimandiamo allo scritto del Calenda, in questa stessa Rassegna, 1952, p. 57.

Riguardo alla considerazione della situazione soggettiva della Pubblica Amministrazione nei rapporti stretti con i privati, merita di essere partico-

larmente segnalata la sentenza 26 aprile 1951, n. 1014, con la quale è stato esattamente deciso che la Pubblica Amministrazione non può considerarsi in mora per il pagamento di quanto è dalla stessa dovuto fino a quando non abbia esplicito tutti gli accertamenti o controlli prescritti e secondo una determinata procedura cui è tenuta per legge. Invero, fino a tale momento, essendo la sua attività regolata da norme che la vincolano e dovendosi svolgere in conformità delle medesime, non può l'eventuale ritardo del pagamento essere attribuito a colpa e quindi non può parlarsi di mora.

Interessantissima è poi la sentenza n. 1410 del 5 giugno 1951, con la quale la Suprema Corte ha ritenuto che, nel caso di debito a carico di una Pubblica Amministrazione la circostanza che questa abbia omesso di stanziare in bilancio la somma necessaria al pagamento del debito, ancorchè questo sia certo ed abbia scadenza fissa, non equivale alla ipotesi prevista dall'art. 1219, 2° comma, n. 2, Codice civile del debitore che abbia dichiarato per iscritto di non volere eseguire l'obbligazione, e non esonera pertanto il creditore dalla necessità di costituire in mora l'Amministrazione debitrice, mediante intimazione o richiesta fatta per iscritto. Secondo il Supremo Collegio, una diversa più rigorosa disciplina, agli effetti della costituzione in mora, non può desumersi nè dalle norme del Regolamento per la contabilità generale dello Stato (art. 312 e 313), nè da quelle contenute nel Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale (art. 205), per le quali il pagamento effettuato da parte dello Stato, delle Provincie e dei Comuni deve avvenire a mezzo di mandato e tramite il tesoriere il quale provvede a dare avviso al creditore dell'emissione del mandato stesso. Invero, dette norme riguardanti le modalità di pagamento non esonerano il creditore dal costituire in mora l'Amministrazione e portano invece ad escludere l'applicabilità del n. 3 del citato art. 1219 (per il quale la costituzione non è necessaria, se scaduto il termine, la prestazione deve essere eseguita al domicilio del creditore), dovendo in ogni caso il pagamento avvenire presso il tesoriere dell'Amministrazione debitrice.

La sentenza è annotata in senso adesivo dal Pece, il quale dimostra in modo limpido e corretto come l'obbligazione della Pubblica Amministrazione rientri nella categoria delle cosiddette obbligazioni *querables*, esigibili cioè presso il domicilio del debitore.

Premesso che lo Stato, al pari dei privati, è tenuto al pagamento degli interessi corrispettivi che decorrono di diritto dal giorno in cui il credito diviene liquido ed esigibile, tale condizione, nei confronti della Pubblica Amministrazione, si avvera, in mancanza di pattuizioni o di speciali norme, quando alla procedura di verifica e di liquidazione segua quella di ordinazione che si esaurisce con l'emissione del titolo di spesa: così, esattamente, ha deciso la Corte d'Appello di Roma nella sentenza 6 aprile 1950, pubblicata nella Rivista con nota contraria del Capaccioli.

Stretta attinenza con l'accennata situazione soggettiva della Pubblica Amministrazione ha, infine, il principio riconfermato, sia pure incidentalmente, dopo l'entrata in vigore della Costituzione (art. 28), dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza

8 giugno 1951, n. 1468, a proposito di responsabilità della Pubblica Amministrazione per azion-dolose dei funzionari (vedasi, in argomento, lo scritto del Guglielmi in questa Rivista, 1949, p. 169). Gli atti illegittimi e dannosi per i terzi dei dipendenti della Pubblica Amministrazione debbono essere stati posti in essere senza dolo, perchè possa ammettersi la loro riferibilità alla Pubblica Amministrazione e quindi la responsabilità della medesima Pubblica Amministrazione (Di recente, il principio si è definitivamente consolidato — dopo l'entrata in vigore della Costituzione — nella giurisprudenza della Suprema Corte con le sentenze 9 maggio 1952, n. 1312 e 19 maggio 1952, n. 1434: vedasi in questa Rivista 1952, p. 145).

Per quanto attiene al demanio e alla demanialità, va segnalata la sentenza 5 maggio 1951, n. 1065, nella quale, premesso che l'atto amministrativo può consistere in azioni materiali positive o negative (confr.: Cassazione 7 giugno 1949, n. 1415), è detto che la demanialità può venir meno, riguardo ai singoli beni, col cessare della destinazione, dalla quale essa deriva. Ciò potrebbe accadere sia per effetto di in fatto naturale, sia in dipendenza di un atto volontario dell'Amministrazione, la quale deliberi di sottrarre la cosa al servizio cui l'aveva destinata. La stessa sentenza precisa, in relazione alla fattispecie, che la declassificazione delle strade può avvenire anche tacitamente, mediante atti univoci della Pubblica Amministrazione incompatibili con la volontà di devolvere ancora quel determinato bene all'uso pubblico. Gli elenchi dei beni demaniali non avrebbero, pertanto, natura di atti costitutivi, ma semplicemente quella di atti dichiarativi.

A tale riguardo si segnala una nota dell'Aliotta, con la quale viene manifestata adesione alla sentenza 31 marzo 1951, n. 768. In detta sentenza è ribadito il concetto accennato, giacchè la Cassazione, seguendo il precedente indirizzo giurisprudenziale e uniformandosi ad autorevole dottrina, ritiene che le formalità per la declassificazione dei beni demaniali, previste dall'art. 829 Codice civile, abbiano semplicemente carattere dichiarativo, essendo la destinazione del bene decisiva ai fini della determinazione del regime giuridico cui esso deve essere sottoposto. Il Supremo Collegio ritiene conseguentemente legale la prova della cessazione della demanialità indipendentemente dall'esistenza di un'espressa dichiarazione dell'Autorità amministrativa, quando risultino atti univoci di questa, incompatibili con la volontà di rivolgere ancora un determinato bene ad uso pubblico.

Con la sentenza 26 giugno 1951, n. 1741, la Cassazione ha poi ritenuto:

a) che i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli Enti pubblici possono formare oggetto di private contrattazioni (e quindi di locazioni), sempre che tali rapporti non contraddicano alla loro destinazione;

b) che il carattere di demanialità di un immobile deriva esclusivamente dal diritto positivo, il quale non consente di attribuire la qualità demaniale ad un immobile solo per essere stata effettuata l'espropriazione da parte ed a favore di un Ente pubblico (nella specie Comune); tuttavia la espropriazione, creando un rapporto essenzialmente

di diritto pubblico, importa che l'immobile stesso entri a far parte del patrimonio indisponibile dell'Ente che ad essa ha proceduto.

Mentre la seconda massima sembra senz'altro ineccepibile come quella che nella fase di transizione dall'atto espropriativo al sorgere della demanialità, e cioè nel cosiddetto stadio formativo della demanialità, attribuisce al bene — in considerazione della avvenuta concreta destinazione del [bene privato allo scopo di pubblica utilità — la natura giuridica di patrimonio indisponibile; non sembra, per contro, possa aderirsi alla tesi enunciata nella prima massima. Invero, il carattere di patrimonio indisponibile attribuito all'immobile espropriato importa necessariamente che i rapporti obbligatori stretti con privati dalla Pubblica Amministrazione per l'utilizzazione dell'immobile medesimo siano disciplinati dalle norme di diritto pubblico e si abbia, quindi, ad esempio, concessione amministrativa, ma non locazione. (In conformità vedasi Cassazione 30 novembre 1949 in « Giur. Compl. Cass. », 1949, III, p. 929; Consiglio di Stato 31 marzo 1950, in questa Rivista, 1950, p. 107. Vedasi anche la nota, in questa stessa Rivista, 1951, p. 164-165).

Proprio in base a tale ultimo principio di diritto, il Consiglio di Stato (Sez. IV), nella pronuncia 17 aprile 1951, n. 267, ribadendo il concetto che il rapporto che si costituisce tra l'Amministrazione della Difesa e gli ufficiali ai quali vengono assegnati alloggi a pagamento, appunto in considerazione della loro qualità di ufficiali, è un rapporto di concessione amministrativa e non di locazione, ha deciso che è legittimamente revocata la concessione di tale alloggio, se la revoca sia determinata dal fatto che l'alloggio stesso deve essere assegnato ad altro ufficiale che, per le mansioni cui è addetto, debba abitare nell'edificio dove ha sede l'ufficio e nel quale si trova l'alloggio. (Vedasi in senso adesivo ad analoga decisione — n. 196 del 1950 — la nota pubblicata in questa Rivista, 1950, 4, p. 106).

A proposito di questioni sulla demanialità è da segnalare una bella e provveduta nota del Manzari, il quale dissente — ci sembra, esattamente — dalla sentenza 2 agosto 1950, n. 2303, nella quale le Sezioni Unite hanno ritenuto i campi militari di tiro a segno come beni demaniali, fondandosi su un'imprecisa ed atecnica espressione letterale del legislatore (« beni demaniali », nel senso di beni appartenenti allo Stato); ed hanno altresì ritenuto, fondandosi su un analogo equivoco ingenerato dall'espressione letterale e, fra l'altro, equiparando i poligoni di tiro ai fabbricati adibiti ad uffici pubblici, che l'inalienabilità dei beni demaniali è « un principio generale che cessa di essere applicabile quando la stessa legge dispone che non sia applicato ». Osserva, a quest'ultimo riguardo, il Manzari, che in tal modo ci si viene a trovare di fronte ad una nuova ed inaspettata classificazione dei beni demaniali (in quanto e finché tali) in alienabili ed inalienabili: ciò, quando « demanialità e inalienabilità di un bene sono due facce dello stesso fenomeno, sono concetti indissociabili ». Soggiunge — esattamente — il Manzari che « se una legge contemplasse l'alienabilità di un bene demaniale non vi sarebbe una deroga legislativa al principio dell'inalienabilità del demanio; si avrebbe invece l'im-

plicita squalificazione di quel bene dal pubblico demanio ».

Rilevante appare la sentenza 5 luglio 1951, n. 1761, con la quale la Cassazione ha riconfermato che le disposizioni del capitolato generale di appalto per le opere dello Stato, in quanto emanato in base ad espressa autorizzazione legislativa, hanno valore oggettivo e di carattere dispositivo. La Suprema Corte ha però precisato che la loro osservanza è obbligatoria soltanto se il contratto d'appalto interessa l'ente per il quale il capitolato generale fu predisposto e cioè lo Stato; pertanto, ove interessi un ente diverso dallo Stato, il rinvio alle norme dell'anzidetto capitolato ha carattere ricettizio e la norma regolatrice richiamata non può avere che lo stesso carattere dell'atto giuridico che la richiama ossia carattere contrattuale.

Circa la questione se tale affermazione del valore normativo dei capitolati sia o meno in contrasto con la giurisprudenza (sopra richiamata) della Suprema Corte secondo la quale deve essere negata la natura giurisdizionale speciale ai collegi arbitrari delle opere pubbliche in quanto non disposti da una norma di « legge », vedansi, nel senso della esclusione del contrasto in parola, le brevi note pubblicate in questa Rassegna, 1948, fasc. 1-2, p. 7 e anno 1951, p. 120).

Secondo la sentenza 26 aprile 1951, n. 1020, le clausole dei capitolati speciali per le opere pubbliche, a differenza di quelle dei capitolati generali, hanno valore di norme contrattuali, la cui interpretazione da parte del giudice di merito non è censurabile in Cassazione.

In tema di espropriazione per pubblica utilità, segnaliamo la sentenza 10 aprile 1951, n. 836 (con nota contraria dell'Ardizzone), nella quale viene riconfermata la natura di obbligazione pecuniaria fin dall'origine dell'indennità di espropriazione e trovata svolta — per la prima volta, se non erriamo — la considerazione che il principio dell'arricchimento senza causa non è applicabile in materia di espropriazione, perchè mentre quest'ultima è conseguenza di un'attività legittima della Pubblica Amministrazione, per contro quel principio esige che l'aumento patrimoniale dell'uno sia, oltre che correlativo ad una ingiusta perdita dell'altro, ingiustamente conseguito.

Nella sentenza 12 marzo 1951, n. 594 (ancora con una nota contraria dell'Ardizzone), il Supremo Collegio a Sezione Unite dopo aver precisato che la conversione del bene nell'equivalente pecuniario già determinato e preventivamente depositato si attua contestualmente al passaggio della proprietà del bene stesso al momento in cui viene emesso il provvedimento di espropriazione, dimodochè non può tenersi conto della svalutazione, precisa che quest'ultima deve, invece, essere considerata in tutti quegli altri casi della responsabilità della Pubblica Amministrazione per atti legittimi, in cui non è prescritto l'onere di un preventivo deposito della somma dovuta per i danni arrecati e in cui l'ammontare dell'indennità non viene determinato che successivamente nel giudizio di liquidazione e nella relativa sentenza del giudice che, rispetto alla liquidazione, ha carattere costitutivo.

La vera e propria indennità di espropriazione e quella per occupazione temporanea vanno deter-

minate, la prima in base al valore dei beni al momento dell'espropriazione e la seconda in base alla utilità economica che i beni sono capaci di arrecare al proprietario al momento dell'occupazione (sentenza n. 1432 del 6 giugno 1951). Tratterebbero — secondo il Supremo Collegio — di rapporti analoghi, rispettivamente, a quelli della compravendita e della locazione, con la differenza, fra le altre, che il prezzo della compravendita e il corrispettivo della locazione sono pattuiti dai contraenti, mentre l'indennità è determinata secondo criteri stabiliti dalla legge in mancanza di accordi fra gli interessati. Si hanno, pertanto, fin dall'origine, obbligazioni pecuniarie vere e proprie, cui è applicabile il principio nominalistico, secondo il quale sono dovute le somme determinate e, se del caso, gli interessi legali (art. 1224 e seg., Codice civile). (Per qualche dissenso in dottrina, vedasi lo scritto del Vitta, pubblicato in « Riv. Amm. » 1951, I, p. 1, e recensito dal Rebori in questa Rassegna, 1952, p. 64).

Sempre in tema di espropriazione, deve ancora ricordarsi la sentenza 19 dicembre 1951, n. 2860, nella quale inecepibilmente si considera che con l'espropriazione per pubblica utilità la proprietà dell'immobile che ne forma oggetto passa all'Ente espropriante, e pertanto il subietto nei cui confronti avvenne l'espropriazione non conserva la proprietà latente dell'immobile, qualora vengano meno le ragioni che hanno indotto all'espropriazione, bensì semplicemente solo un *jus ad rem* (e non già in re). Tale diritto può farsi valere nei confronti dell'espropriante, non con l'azione di rivendita, bensì solo con la procedura amministrativa di retrocessione secondo le modalità degli articoli 60 e 61 della legge fondamentale, ed unicamente tale diritto, e non già un diritto che più ha, può l'espropriato trasmettere a terzi.

Si è detto all'inizio di questo scritto che nell'anno 1951 non vi erano stati notevoli mutamenti di giurisprudenza del Supremo Collegio. Senonché un'eccezione deve segnalarsi in materia di poteri spettanti a Potenze occupanti il territorio italiano in tempo di guerra e di validità della vendita di materiali dello Stato a cittadini italiani.

La Corte Suprema, nelle sentenze 20 gennaio 1951, n. 163, e 15 giugno 1951, n. 1551, ribadendo principi già chiaramente enunciati nella sentenza n. 774 del 22 marzo 1950, aveva ritenuto che, a termini dell'art. 53 della II Convenzione dell'Aja, lo Stato occupante non può appropriarsi di beni dello Stato, che siano destinati a fini militari, per farne commercio con i cittadini italiani, giacché « di fronte a costoro è sempre in vigore la norma dell'ordinamento giuridico interno per cui essi non possono validamente acquistare beni che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato e che non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 826, comma 2°; 828, comma 2°, Codice civile) ».

Per contro, nella sentenza delle Sezioni Unite, n. 2644, del 19 ottobre 1951, troviamo sanzionato il principio che il potere di appropriazione da parte dello Stato occupante di ogni bene mobile di pertinenza dello Stato occupato che sia idoneo

alle operazioni di guerra, importa, per lo Stato occupante, il potere di disporre senza limitazioni dei beni di cui si è appropriato (nella specie, due muli dell'esercito italiano, predati dalle truppe anglo-americane occupanti la Sicilia prima dell'armistizio), ritenendoli o alienandoli, con piena validità del trasferimento.

Di fronte a questa nuova giurisprudenza che dà assoluta prevalenza all'ordinamento internazionale sull'ordinamento giuridico interno, in materia disciplinata da norme attinenti all'ordine pubblico e nei confronti di privati cittadini, non si può restare sorpresi e ritenere che sia fondata l'opinione manifestata in questa Rivista (1951, p. 206), nel senso che « la sentenza delle Sezioni Unite abbia ceduto alla suggestione equitativa della fattispecie ».

Il rovescio, per così dire, delle situazioni considerate nelle decisioni ora ricordate trova una notevole affermazione giurisprudenziale nella sentenza delle Sezioni Unite, n. 1059, del 30 aprile 1951, nella quale è nunciato il principio che qualsiasi violazione dei limiti e delle condizioni posti dallo art. 52 della Convenzione dell'Aja del 23 luglio 1899, può determinare responsabilità dello Stato Italiano solamente sul piano internazionale, ossia direttamente verso altri Stati, ed è escluso che l'abitante dello Stato occupato derivi dalla norma stessa un diritto soggettivo proprio per tutelarsi contro requisizioni subite e ritenute illegittimamente compiute.

Non va sottaciuta la sentenza n. 1179 del 12 maggio 1951 (con nota di M. S. Giannini), a termini della quale le alienazioni di beni dello Stato compiute da organi dell'ex R. S. I. sono irrilevanti rispetto all'ordinamento giuridico dello Stato Italiano indipendentemente dalla formale dichiarazione di inefficacia espressa dal D. L. 5 ottobre 1944, n. 249.

È noto che, nella elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, cui il problema della sistemazione nell'ordinamento giuridico italiano degli atti della R. S. I. ha dato luogo, l'attività della R. S. I. si qualifica come attività di un ordinamento diverso dallo Stato. Posto il principio della pluralità degli ordinamenti ne discende la necessità di una norma di collegamento attraverso la quale uno degli ordinamenti, nella specie quello dello Stato Italiano, attribuisca rilevanza giuridica all'attività dell'altro ordinamento, quello della R. S. I., consideri cioè come fatto rilevante quello svolto in seno all'altro ordinamento. Pertanto — secondo l'esattissima tesi del Supremo Collegio — le norme del decreto n. 249 del 1944, in quanto stabiliscono l'inefficacia di determinati atti dell'attività della R. S. I., hanno carattere dichiarativo, dichiarano cioè che tali atti non possono essere recepiti nell'ordinamento giuridico italiano e riferiti in qualsiasi modo allo Stato.

In relazione al periodo della c. d. R. S. I. occorre anche ricordare la sentenza 13 gennaio 1951, n. 81, con la quale la Suprema Corte ha ritenuto che i Comitati di liberazione nazionale Alta Italia, tanto in periodo clandestino, nel quale funzionavano in opposizione all'organizzazione illegittima del sedicente governo della R. S. I., quando nel periodo successivo al 25 aprile 1945, agirono in virtù dei poteri delegati dal Governo legittimo centrale per

l'esercizio delle funzioni rappresentative, che esso non era in grado di esercitare, compresa quella dell'emanazione delle norme giuridiche.

Riguardo alle funzioni (amministrative) dei C. L. N. si richiama la nota pubblicata in questa Rivista (1951, p. 95), nella quale con argomenti desunti dal D. L. 28 febbraio 1945, n. 73 e dal D. L. 1° aprile 1948, n. 317 (norme per l'assunzione e liquidazione da parte dello Stato dei debiti contratti dalle formazioni partigiane ai fini della lotta di liberazione: articoli 1 e 19) esattamente si sostiene che quella dei C. L. N. fosse rappresentanza politica per le esigenze della lotta contro il nemico, senza alcuna delega di pubbliche funzioni di carattere amministrativo e quindi con esclusione della riferibilità diretta allo Stato degli atti compiuti dai C. L. N.

A proposito di atti amministrativi emessi dall'Autorità militare occupante, il Consiglio di Stato (Sez. VI), nella decisione 23 ottobre 1951, n. 527 (non esistono precedenti specifici editi) ha deciso che spetta direttamente al Governo di giudicare della conformità all'ordinamento giuridico italiano di tali atti e di stabilire se gli atti medesimi possano essere considerati validi come se compiuti da un'autorità italiana.

Giacchè si è fatto cenno di pronunce giurisprudenziali relative a situazioni attinenti ai verificatisi eventi bellici, sembra opportuno ricordare la sentenza n. 657 del 15 marzo 1951, nella quale la Suprema Corte ha ritenuto che, anche dopo l'entrata in vigore del trattato di pace e fino a quando non cessi l'attuale Amministrazione provvisoria, lo Stato Italiano — pur non essendo più titolare della sovranità sopra la zona destinata a costituire il Territorio Libero di Trieste — continua ad esercitarvi, per implicita delegazione contenuta nel Trattato stesso, la funzione giurisdizionale a mezzo degli organi giudiziari da esso già istituiti, e di magistrati che non hanno cessato di appartenere all'ordine giudiziario italiano e che continuano ad applicarvi le norme di procedura italiane e, in genere, dell'ordinamento precedente. Pertanto le sentenze, emesse dal detto T. L. T. dai predetti organi dopo l'entrata in vigore del trattato di pace, devono considerarsi sentenze italiane e contro di esse è ammissibile il ricorso alla Corte Suprema di Cassazione italiana.

In materia di risarcimento di danni, la Rivista che recensiamo pubblica numerose sentenze e note sul tormentato problema della svalutazione e della decorrenza degli interessi. (Vedasi le note del Rubino, del Distaso, del Miccio, del Pugliese e del De Martini: quest'ultimo con frequenti richiami ad analogo scritto del Rebori, pubblicato in « Foro Ital. », 1951). Da segnalare, per l'Avvocatura, la sentenza n. 522 del 2 marzo 1951, con la quale la Cassazione ha ribadito un indirizzo giurisprudenziale segnato con la sentenza n. 2478 del 19 agosto 1950, in contrasto con quanto precedentemente deciso da molte Corti di merito. Secondo il Supremo Collegio nessuna detrazione di interessi a scalare deve essere apportata alla somma liquidata per risarcimento del danno per l'incapacità permanente, qualora come criterio di liquidazione non sia assunto il cumulo puro e semplice delle rate annuali che il responsabile civile

dovrebbe corrispondere al danneggiato per risarcirlo del danno medesimo, ma sia assunta la equivalenza dell'indennizzo con la somma capitale che il danneggiato dovrebbe versare — secondo le note tariffe allegate al R. D. 9 ottobre 1922, n. 1403 — per ottenere una rendita vitalizia pari alla rendita annua accertata.

U. CORONAS

ALDO M. SANDULLI: **La posizione dei creditori pecuniari dello Stato.** « Riv. trim. Diritto pubbl. », 1952, p. 543.

Il problema della posizione dei creditori pecuniari dello Stato viene esaminato ancora una volta attraverso il pregevole studio dell'A. Il Sandulli, posta la distinzione tra diritto di credito pecuniario e diritto al pagamento, è di avviso che il diritto di credito pecuniario verso lo Stato deve considerarsi perfetto quando, a sensi delle leggi civili, il credito diviene liquido ed esigibile.

Senonchè, la perfezione del diritto di credito non costituisce presupposto sufficiente per determinare, in caso di mancato pagamento, la mora della Amministrazione, in quanto occorre altresì che venga esaurito, con l'emissione del titolo di spesa, il procedimento amministrativo, previsto dalle norme di contabilità, per far luogo al pagamento della somma dovuta.

Avanti l'inizio e durante lo svolgersi di tale procedimento amministrativo, il diritto al pagamento, pur esistendo e spettante al creditore, si trova in uno stadio di pendenza, e quindi esso si palesa inoperante nei confronti dell'Amministrazione.

Premessi taluni cenni intorno all'incidenza dei vari momenti della procedura delle spese erariali (stanziamenti in bilancio; destinazione dei fondi; liquidazione e ordinazione) sulla posizione giuridica del creditore dello Stato, l'A. afferma il principio della obbligatorietà per l'Amministrazione all'osservanza delle norme di contabilità e della rilevanza esterna delle norme medesime nei confronti dei terzi interessati, per modo che il pagamento disposto in violazione di esse, si palesebbe illegittimo e quindi ripetibile.

Il Sandulli esamina quindi la possibilità delle azioni rivolte ad ottenere la condanna dello Stato ad un pagamento.

Eliminata la possibilità di ottenere, durante lo stadio di pendenza del diritto al pagamento, una sentenza di condanna al pagamento immediato, in quanto l'ordinazione della spesa è atto riservato all'Amministrazione, l'A. esamina l'eventualità che possa essere chiesta ed ottenuta una sentenza di condanna in futuro.

Ritenutane l'ammissibilità, il Sandulli rileva la scarsa utilità pratica per il creditore di ricorrere ad un rimedio siffatto in mancanza dell'emissione del titolo di spesa.

La sentenza di condanna in futuro diverrebbe difatti operante solo dopo l'esaurimento della procedura amministrativa, attraverso la emissione del titolo di spesa, in quanto, prima di tal mo-

mento, il diritto al pagamento resterebbe egualmente in pendenza.

Alcuna tutela offrirebbe, peraltro, l'ordinamento giuridico per le ipotesi di ritardo nello stanziamento in bilancio delle somme dovute dallo Stato, in quanto, concretandosi l'atto di approvazione del bilancio in un atto politico, non potrebbe sussistere una lesione di un diritto subiettivo, quale presupposto indeclinabile per ottenere il risarcimento dei danni derivanti dal ritardo verificatosi.

Nell'ipotesi invece di ritardo nel compimento degli atti della procedura contabile, il Sandulli ammette la possibilità del rimedio giurisdizionale amministrativo avverso il comportamento omissivo dell'Amministrazione, al fine di ottenere una pronunzia di illegittimità che consenta al creditore di richiedere in sede giurisdizionale ordinaria la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni. Ulteriore rimedio concesso al creditore, nell'ipotesi di persistente rifiuto dell'Amministrazione, dopo la pronunzia giurisdizionale di illegittimità per il comportamento omissivo dello Stato, si concreterebbe nella proposizione del ricorso previsto dall'art. 27, n. 4, del T. U. sul Consiglio di Stato, al fine di ottenere una pronunzia che tenga luogo della mancata emissione dell'ordine di pagamento.

Rimane invece esclusa per l'A. la possibilità dell'esperimento di azioni esecutive prima dell'emissione del titolo di spesa, in quanto mancherebbe in realtà un titolo esecutivo operante; nè la condanna in futuro potrebbe costituire titolo esecutivo in tal senso, prima del momento in cui viene disposta l'ordinazione del pagamento.

Esaminando infine la questione della possibile condanna dell'Amministrazione al pagamento degli interessi moratori e degli interessi corrispettivi, l'A., riaffermata la rilevanza esterna delle norme di contabilità, esclude che l'Amministrazione possa essere condannata al pagamento degli interessi moratori, almeno fino a quando non intervenga una pronunzia di illegittimità del comportamento omissivo dell'Amministrazione medesima.

Viceversa il Sandulli ritiene ammissibile la condanna dell'Amministrazione al pagamento degli interessi corrispettivi, in quanto alcuna norma particolare preclude l'applicabilità nella specie dell'art. 1282 Codice civile con il quale il legislatore ha inteso impedire l'indebito arricchimento per chi, con il rimanere inadempiente, ha, in realtà, continuato a godere della possibilità di disporre del denaro altrui.

La distinzione posta dal Sandulli fra diritto di credito e diritto al pagamento per i fini che l'A. intende conseguire non appare accettabile.

Che il titolare di una pretesa pecuniaria abbia diritto ad ottenere il pagamento oggetto dell'obbligazione di denaro, non vi è dubbio; ma tale particolare diritto, su cui l'A. ha posto in modo preminente l'accento logico della tesi indicata, non costituisce altro che il contenuto normale del rapporto obbligatorio a parte creditoris.

Il diritto al pagamento si traduce sostanzialmente nell'ordinaria formula giuridica di diritto all'adempimento della pretesa pecuniaria.

Ora, il diritto all'adempimento non è altro che il diritto all'attuazione del credito vantato, e quindi costituisce la condizione normale su cui si svolge e si esaurisce l'ordinario rapporto obbligatorio, costituendo appunto la prestazione dedotta in obbligazione.

Senonchè, non può convenirsi nel considerare del tutto distinto e separato il c.d. diritto al pagamento dal diritto subiettivo di credito, quasi che la sfera giuridica del titolare del credito debba potersi sdoppiare e dar luogo a separati settori in cui esistono diritti distinti l'uno dall'altro.

Che se poi in realtà il materiale adempimento dell'obbligazione pecuniaria richiede il previo compimento di particolari atti o operazioni, nulla toglie che il momento in cui si esercita il c.d. diritto al pagamento, si sostanzia nella fase finale e solutoria del rapporto obbligatorio.

È sempre però il diritto di credito originario di cui si chiede l'attuazione che si rende attuale ed operante e non anche un diverso e parallelo diritto al pagamento che invero non sembra coesistente in modo autonomo.

Se, dunque, nella fase solutoria del rapporto obbligatorio, è solo ed esclusivamente il diritto di credito che si rende attuale ed operante, non vi è luogo per la distinzione posta dall'A. e più particolarmente per i fini che egli vuole trarre.

Non appare necessario ricorrere alla costruzione indicata nello studio del Sandulli per spiegare il fenomeno normale e quotidiano attinente all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie da parte dello Stato.

Che il diritto di credito possa trovare attuazione nei confronti del massimo Ente pubblico solo attraverso il compimento di particolari atti della procedura contabile amministrativa, non autorizza a ritenere la presenza di un ulteriore diritto (quale quello al pagamento) atteggiandosi in modo affatto speciale.

Il fenomeno rilevato si presenta egualmente anche in ipotesi diverse della comune vita del diritto, e non si è mai ritenuto che il c.d. diritto al pagamento rimanga compresso o limitato nel suo contenuto, essendosi sempre affermato che è per l'attuazione del diritto originario di credito che si richiede il previo necessario compimento di formalità disposte dalla norma.

Se, quindi, non può ammettersi la coesistenza a fianco del diritto di credito, dell'ulteriore diritto al pagamento, poichè è sempre lo stesso diritto di credito manifestantesi nella fase della sua normale attuazione così come si verifica per ogni altro diritto, non è dato parlare di inoperatività di un preteso diritto nei confronti dello Stato.

La verità è che l'ordinario diritto di credito si palesa nei confronti della Pubblica Amministrazione, allo stesso modo che nei riguardi del comune debitore solo che l'adempimento spontaneo da parte dello Stato richiede l'emanazione di particolari atti imposti dalle norme contabili. E poichè tali norme assumono rilevanza esterna nel mondo giuridico, l'attuazione di esse si rende obbligatoria erga omnes.

Consegue che la forma di tutela del creditore si paleserà in funzione della particolare situazione giuridica, predisposta dalla norma, senza peraltro che sia consentita una moltiplicazione di mezzi di tutela non autorizzata dall'ordinamento giuridico.

Che se poi a seguito della comparazione tra la posizione giuridica del creditore nei confronti del

debitore comune e quella dello stesso soggetto nei confronti dello Stato, possa apparire come deteriore la posizione del creditore verso lo Stato, ciò non legittima l'intendimento manifestato da una parte della dottrina di accrescere i mezzi di tutela al fine di raggiungere una completa equipollenza fra le due posizioni sopra considerate.

Il constatare che a seguito di un esatto indirizzo giurisprudenziale il creditore si trova ormai ad avere aperta soltanto la via all'adempimento volontario da parte dell'Amministrazione, giustifica lo sforzo della dottrina per la ricerca di altri mezzi di coazione nei confronti della Pubblica Amministrazione, ma non rende lecito l'uso di mezzi di tutela predisposti dall'ordinamento giuridico per ipotesi diverse e per la tutela d'interessi ben determinati nel loro contenuto e nella loro struttura. È l'ipotesi questa prospettata dall'A. e riguardante l'ammissibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo avverso il mancato compimento degli atti della procedura contabile. Si tende attraverso questa via di ottenere una pronuncia di illegittimità in punto alla pretesa omissione da parte della Pubblica Amministrazione onde ottenere in tempo successivo o una pronuncia da parte della giurisdizione ordinaria di risarcimento dei danni, ovvero una decisione ex art. 27, n. 4, T. U. sul Consiglio di Stato da parte dell'organo di giustizia amministrativa.

Senonchè, mancano, nella specie, i presupposti per ottenere la pronuncia indicata.

Ed invero, posto il principio che il creditore fa valere in concreto solo ed esclusivamente la sua pretesa creditoria (id est un diritto subiettivo) e che dal mancato adempimento degli atti della procedura contabile, deriverebbe uno stato di inadempimento da parte dell'Amministrazione, lo stesso creditore verrebbe a far valere dinanzi all'organo di qualsiasi Amministrazione la lesione del suo diritto di credito.

Ed invero, non è dato distinguere fra il diritto di credito e l'interesse in capo allo stesso creditore rivolto al compimento degli atti della procedura contabile, in quanto gli atti medesimi in realtà non assumono ne potrebbero assumere per ciò stesso rilevanza esterna.

L'iter formativo della volontà dell'Amministrazione conduce soltanto ad una manifestazione positiva o negativa in ordine all'adempimento dell'obbligazione, e pertanto l'atto conclusivo, il solo che abbia rilevanza esterna, sarà suscettibile di esame al fine d'interpretare il contenuto della volontà della Amministrazione. Senonchè tale atto (id est la manifestazione dell'Amministrazione) inciderà non su posizioni giuridiche assunti la natura e la struttura d'interessi, ma solo ed esclusivamente sull'originaria posizione del creditore concretantesi nel suo diritto subiettivo di credito.

Trattandosi, quindi, di questione riguardante un diritto subiettivo perfetto, alcuna doglianza potrà essere fatta valere in sede giurisdizionale amministrativa.

La mancanza della decisione amministrativa dichiarante l'illegittimità del preteso comportamento omissivo dell'Amministrazione, renderebbe impossibile l'esperimento del rimedio ex art. 27, n. 4, T. U. sul Consiglio di Stato, e, in ogni caso, tenuto conto che, alla formazione dei vari atti, facenti parte

del complesso procedimento, concorre anche la volontà di organi diversi da quelli dell'Amministrazione attiva, e tenuto conto, altresì, che i singoli atti appaiono dotati tra loro di autonomia, anche se tutti concorrenti ad un medesimo fine, non si ritiene che una eventuale pronuncia ex art. 27, n. 4, possa tener luogo anche della mancata manifestazione di volontà degli organi diversi da quello dell'Amministrazione attiva.

Ed, infatti, posti i principi regolanti la responsabilità della Pubblica Amministrazione non si saprebbe come imputare all'Amministrazione interessata il mancato pagamento quando questo possa derivare dalla omissione dell'organo di controllo o comunque di un organo diverso da quello dell'Amministrazione attiva.

Le considerazioni che precedono valgono a dimostrare che il mezzo di tutela in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento da parte dello Stato di un'obbligazione pecuniaria non può ricercarsi tra quelli giurisdizionali amministrative, dovendosi, per costringere l'Amministrazione al pagamento, far ricorso agli ordinari mezzi predisposti dall'ordinamento giuridico a tutela dei crediti comuni con i limiti stabiliti nelle leggi di contabilità.

A. TERRANOVA

A. GIANNINI-F. VALORI: *Codice dell'Esercito*. Cedam, 1953, p. 1629).

La disciplina legislativa degli ordinamenti militari, dovendo attuare la regolamentazione capillare delle Forze Armate dello Stato in pace ed in guerra, è necessariamente delicata e complessa. Delicata perchè l'organizzazione della difesa dello Stato è per sua natura indissociabile dai fattori di carattere politico e storico della vita del Paese con innegabili riflessi internazionali; complessa perchè il succedersi degli avvenimenti nazionali — particolarmente vertiginoso in questi ultimi decenni — ha imposto, nella materia che ne riguarda, la risoluzione di problemi contingenti, che fra una congerie di divieti, restrizioni e limitazioni, si è potuto attuare soltanto attraverso il susseguirsi pressochè continuo di provvedimenti legislativi, senza alcuna armonia di sistema.

Quest'ultimo fenomeno, aggravatosi per le ragioni ora dette, nel momento attuale, ha impedito il tanto auspicato assestamento della legislazione in esame mediante l'emanazione di appositi testu- nici ed ha aumentato la mole, spesso frammentaria, dei provvedimenti legislativi ridetti.

Una guida aggiornata, armonica ed omogenea delle sparse membra della ridetta legislazione, costituisce pertanto, in vista soprattutto della necessaria riorganizzazione militare delle forze armate e del sistema difensivo italiano, più che una sola esigenza un «ferro del mestiere» per tutti coloro che, avvocati, magistrati, funzionari, ufficiali, sono costretti ad affrontare, nelle varie direzioni, la particolare ardua materia.

A tanto, limitatamente all'Esercito, hanno provveduto con particolare cura il prof. A. Giannini e

il dott. F. Valori. Il *Codice dell'Esercito*, pubblicato dalla Cedam in elegante veste editoriale, ha un'ottima disposizione sistematica delle norme relative a far data dal 1833.

In esso gli AA. dopo aver riportate, a mo' di inquadramento generale, le norme che disciplinano l'organizzazione centrale della difesa e l'ordinamento dell'Esercito, hanno sistematicamente coordinate, in parti distinte, le norme relative agli ufficiali (reclutamento, stato, avanzamento e sfollamento), ai sottufficiali e truppa (reclutamento e stato), al trattamento economico, alle onorificenze, alla giustizia militare, alla sanità ed igiene, all'amministrazione ed alla contabilità. Hanno quindi aggiunto la legge di guerra del 1938 ed altre leggi di carattere generale, con in appendice le leggi emanate nei primi del 1952.

In tale lavoro di coordinamento inoltre gli AA. con particolare competenza, hanno tenuto conto del sovrapporsi di talune disposizioni che, per le mutate esigenze, hanno radicalmente trasformato la lettera e lo spirito delle norme primitive.

Ai numerosissimi richiami a pie' di pagina ed alle abbondanti note di riferimento e di chiarificazione aventi lo scopo, egregiamente raggiunto, di fornire un quadro, per quanto possibile completo, della complessa materia, seguono un ottimo indice, sistematico, cronologico ed analitico, particolarmente agevole per la consultazione e la indicazione, per ogni provvedimento, dei numeri della *Gazzetta Ufficiale* e del *Giornale Militare*, particolarmente utile per il reperimento del testo originale. Qua e là infine si rinvencono anche norme, isolate, riguardanti altre Forze Armate dello Stato.

L. C.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Istituzione di un servizio di posteggio biciclette - Perdita di bicicletta - Responsabilità dell'Amministrazione. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 1567/52 - Pres.: Piacentini; Est.: Pisanisi; P. M.: Pafundi - Amministrazione PP. TT. contro Francini).

La istituzione, la organizzazione e l'esercizio di un servizio di posteggio da parte della Pubblica Amministrazione non esige che la volontà di questa, diretta a tale scopo, venga espressa in modo tassativo e prefissato, ma può risultare da fatti univoci, attraverso i quali possa desumersi la esistenza di un contratto di deposito.

Non ci sembra che questa sentenza abbia risolto in modo esauriente la grave e delicata questione della responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni derivanti dalla istituzione, organizzazione e funzionamento di un pubblico servizio.

La parte sostanziale della motivazione della sentenza in esame, risulta dalla massima sopra trascritta. Da essa appare chiaro come la Corte sia rimasta perplessa sul punto se la responsabilità dell'Amministrazione nella fattispecie (perdita di una bicicletta lasciata in un posteggio esistente di fatto nei locali di un ufficio pubblico) fosse di natura extra contrattuale o contrattuale.

Ci sembra, infatti, che la sentenza abbia promiscuamente applicato i principi, propri di entrambi i tipi di responsabilità, finendo con il fare affermazioni, quali quella della possibilità di un contratto di deposito che vincoli l'Amministrazione indipendentemente dalla forma scritta, decisamente contrarie alla giurisprudenza costante del Supremo Collegio.

La materia merita evidentemente di essere riesaminata.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Impianti idroelettrici - Costruzione di elettrodotti sul Parco Nazionale del Gran Paradiso - Occupazione - Controversie - Competenza dell'Autorità giudiziaria. (Corte di Cass., Sez. unite, Sent. 19 giugno-14 settembre 1952 - Pres.: Ferrara; Est.: Gualtieri; P. M.: Eula - Consorzio Elettrico del Buthier contro Ente Parco Nazionale Gran Paradiso).

È competente l'Autorità giudiziaria ordinaria a conoscere di una lite nella quale il Parco Nazionale del Gran Paradiso si opponga alla costruzione nella zona del Parco di un elettrodotto autorizzato dal Ministero dei Lavori pubblici.

Questa sentenza è stata emessa in una causa nella quale l'Amministrazione dello Stato non era parte, sì che non vi è stato intervento dell'Avvocatura. È evidente, peraltro, come i principi affermati nella sentenza siano di importanza fondamentale proprio per l'Amministrazione dello Stato. Ci sembra, pertanto, essenziale esporre il nostro punto di vista sulla questione, completamente contrario alla tesi della Corte Suprema.

La specie di fatto era la seguente: Il Consorzio Elettrico del Buthier aveva ottenuto dal Ministero dei Lavori pubblici l'autorizzazione provvisoria, ai sensi dell'art. 113 del T. U. sulle acque pubbliche, seguita poi da quella definitiva, ad iniziare le opere di costruzione di un elettrodotto che doveva attraversare il Parco Nazionale del Gran Paradiso, opere dichiarate urgenti ed indifferibili ai sensi dell'art. 33 del predetto T. U. e per gli effetti dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

In base a tale autorizzazione, il Consorzio occupò la zona del Parco nella quale i lavori dovevano essere eseguiti. L'Ente Parco Nazionale ha chiesto al giudice istruttore del Tribunale di Torino la sospensione dei lavori suddetti; nel corso del giudizio, il Consorzio ha proposto il regolamento preventivo di giurisdizione.

La sentenza così enuncia la tesi sostenuta dal Consorzio Elettrico del Buthier:

a) è attribuito esclusivamente alla Pubblica Amministrazione il potere di decidere in materia di autorizzazione ad eseguire impianti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica e perciò la domanda proposta dall'Ente Parco del Gran Paradiso davanti al Tribunale di Torino per ottenere la declaratoria di illegittimità dei lavori ed impianti elettrici, di cui in narrativa, sfugge alla competenza dell'Autorità giudiziaria;

b) sull'autorizzazione chiesta al Ministero dei Lavori pubblici dal Consorzio Elettrico, l'Ente Parco ha già esercitato, in sede amministrativa, il suo potere-dovere di pronunziarsi e non può esercitare una seconda volta il suo potere-dovere;

e) il decreto 4 agosto 1951 del Ministero dei Lavori pubblici emanato in pendenza del giudizio civile costituisce un evento giuridico che importerebbe un sopravvenuto difetto di giurisdizione, se tale difetto non sussistesse fin da quando la causa civile fu dall'Ente Parco promossa davanti al Tribunale di Torino.

La sentenza dopo aver precisato esattamente i limiti del potere giurisdizionale in confronto dell'atto amministrativo osserva:

« Non è da porre in dubbio che rientri nella potestà riconosciuta al Ministero dei Lavori pubblici e a Prefetto, nei limiti della rispettiva competenza, dagli articoli 113 e segg. del T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775, anche il disporre di diritti soggettivi perfetti senza il consenso dei loro titolari, giacchè contrariamente a quanto si riteneva dalla dottrina prevalente sotto il regime della legge 7 giugno 1894, n. 237, e del Regolamento approvato con decreto 23 ottobre 1895, n. 642, il provvedimento governativo di autorizzazione non si limita in materia a rimuovere un ostacolo posto dalla legge al diritto di costruire elettrodotti, insito nel più comprensivo diritto di libertà di esplicazione della propria attività, ma impone al proprietario del fondo da attraversarsi con la conduttura autorizzata, l'onere di dare passaggio attraverso lo stesso fondo alla suddetta conduttura (art. 119 T. U.) ed al proprietario non è data, contro l'imposizione del predetto obbligo, altra difesa all'infuori della opposizione preventiva di cui all'art. 112, comma 1° ».

Dopo questa esatta premessa, la sentenza osserva: « Ma il riconoscimento della suddetta potestà amministrativa di disposizione del suddetto proprietario senza il di lui consenso, non autorizza, come mostra di credere la difesa del ricorrente, a concludere senz'altro che il diritto soggettivo dedotto dall'Ente Parco Nazionale del Gran Paradiso, debba considerarsi come interesse legittimo o diritto affievolito.... ».

Occorre già qui rilevare l'inesatta impostazione del problema che prelude alla errata risoluzione dello stesso.

Non si trattava di vedere se il diritto del Parco Nazionale potesse o no essere affievolito dall'esercizio del potere statale di imporre la servitù di elettrodotto; ma piuttosto di vedere se il potere che l'Ente Nazionale Gran Paradiso esercita sui beni compresi nel perimetro del Parco per l'attuazione dei fini stabiliti dalla legge istitutiva sia compatibile col potere statale di imporre la servitù di elettrodotto e se l'Ente possa opporsi in base alla stessa legge costitutiva all'esercizio di quel potere. E la soluzione negativa al quesito è presto data dalla sentenza:

« Ora, che il Ministero dei Lavori pubblici e il Prefetto non abbiano il potere di autorizzare la costruzione di impianti elettrici o di altre simili opere nel comprensorio del Parco del Gran Paradiso, e d'imporre in tal modo allo stesso Parco vincoli di elettrodotto o altre limitazioni senza il consenso dell'Ente Parco Nazionale del Gran Paradiso, può con sicurezza affermarsi, in base agli articoli 113 e 120 del citato T. U. sulle acque pubbliche, sia in base all'art. 3 del decreto 7 marzo 1935, n. 1332 ».

La gravità di questa decisione sta nell'aver voluto riconoscere al Parco Nazionale la facoltà di escludere il potere statale di imposizione della servitù di elettrodotto non solo valutando inesattamente la facoltà concessa dall'art. 3 del decreto 7 marzo 1935, n. 1332 al Parco Nazionale di autorizzare le nuove costruzioni nel perimetro del Parco, ma dando anche una errata interpretazione degli articoli 113 e 120 del T. U. sulle acque (e questo è l'errore più gravido di dannose conseguenze per l'Amministrazione pubblica).

La sentenza dopo aver notato che l'art. 5 del Regolamento per l'esecuzione della legge 7 giugno 1894, n. 232, richiedeva il consenso delle Amministrazioni interessate quando l'elettrodotto attraversava strade

pubbliche, ferrovie, fiumi, torrenti ed altri beni di pubblico demanio, dice:

« Il T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775, contiene, sul punto in esame, disposizioni non molto chiare, giacchè mentre l'art. 113 richiede espressamente il preventivo consenso di massima delle autorità interessate, l'art. 120 dispone che le Autorità interessate si siano preventivamente pronunciate, ma l'interpretazione più rispondente alla mens legis è quella secondo la quale, sia che l'impianto elettrico debba essere autorizzato in via provvisoria, sia che debba essere autorizzato in via definitiva, il previo consenso delle "Autorità interessate" è sempre necessario, ma nella prima ipotesi può essere soltanto di massima.

« Tale interpretazione del resto si spiega razionalmente considerando quanto assurdo sia l'ammettere che il Ministero dei Lavori pubblici chiamato a decidere sostanzialmente se l'impianto elettrico da autorizzare sia rispondente "agli interessi generali connessi alla trasmissione e distribuzione della energia elettrica", possa e debba dire l'ultima parola anche su problemi spesso gravi, per la soluzione dei quali i suoi uffici potrebbero non avere i necessari elementi, come potrebbe accadere, per esempio, quando si trattasse di stabilire se debba essere sottoposta a servitù di elettrodotto una zona ed un'opera militare destinata a fini da mantenersi segreti anche per il Ministero dei Lavori pubblici e per il Prefetto. La pronuncia preventiva di cui all'art. 120 del T. U. sopra citato deve dunque avere carattere di autorizzazione preventiva ed autonoma, presupposto e non semplice elemento dell'autorizzazione del Ministero dei Lavori pubblici ».

Come si scorge agevolmente dalla motivazione che abbiamo riportata il Supremo Collegio nè ha fatto una esatta interpretazione delle norme di legge che ha applicate, nè si è reso conto dei gravi effetti della sua decisione.

Il regolamento legislativo della servitù di elettrodotto si è andato evolvendo in relazione al grande sviluppo che le linee di trasmissione elettrica hanno avuto agli inizi del secolo. Nessuna meraviglia quindi che vi sia una diversità tra una disposizione della legge del 1894 e del Regolamento del 1895 relativamente alle linee attraversanti opere pubbliche o d'interesse militare e l'analoga disposizione del T. U. del 1933.

Questo ha regolato organicamente la procedura che occorre seguire per l'emanazione del provvedimento di autorizzazione all'impianto di linee elettriche, in modo sì da tener conto di tutti gli interessi pubblici relativi a tutti i settori della Pubblica Amministrazione, ma altresì in modo da concentrare la potestà di consentire all'impianto solo negli organi dell'Amministrazione dei Lavori pubblici, per rendere praticamente possibile l'impianto di nuove linee.

Difficilmente, invero, si potrebbe giungere all'impianto di una grande linea di trasmissione di energia elettrica attraversante opere pubbliche amministrate da diverse branche della organizzazione statale, se ogni autorità interessata dovesse dare, come ha ritenuto il Supremo Collegio, una preventiva autorizzazione di carattere autonomo.

Le diverse « autorità interessate » guardando specialmente agli interessi che ognuna di esse amministra sono naturalmente portate a far prevalere questi interessi anche se essi ostacolano l'impianto di una

nuova linea. Viceversa l'Amministrazione dei Lavori pubblici che è competente a esaminare il progetto di una nuova linea sia dal lato tecnico che dal lato della sua importanza per l'economia nazionale, attraverso ad una minuziosa istruttoria, può apprendere quali siano in relazione col nuovo impianto gli interessi statali da rispettare e valutare se nell'interesse supremo dello Stato debba prevalere l'uno o gli altri.

Il sistema creato nel T. U. del 1933 risponde a questa necessità di devolvere ad un solo organo dell'Amministrazione la decisione ultima sulla opportunità o meno di consentire l'autorizzazione, facendo però convergere alla formazione di questa decisiva volontà l'apporto della competenza di tutti gli altri organi dell'Amministrazione statale interessata.

Così l'art. 112 del T. U. stabilisce che « le autorità di cui all'art. 120 devono comunicare all'Ufficio del Genio Civile le loro eventuali osservazioni e opposizioni e specificare le condizioni a cui intendono che l'autorizzazione sia vincolata ».

Ecco come tutte le Autorità interessate possono far valere i diversi interessi che interferiscono con quello che eventualmente l'economia nazionale ha per il nuovo impianto di trasmissione elettrica.

Esse possono anche far presente la necessità che l'opera pubblica o il terreno di pubblico demanio o d'interesse militare non sia attraversato dalla nuova linea. E non vi è ragione di credere che queste ragioni siano tenute in non cale dal Ministero dei Lavori pubblici.

Soggiunge l'art. 112 che sul merito delle domande e sulle opposizioni e richieste pervenutegli, il Genio Civile riferisce al Ministero dei Lavori pubblici o al Prefetto secondo le rispettive competenze.

È chiaro che ove la legge avesse previsto una autorizzazione autonoma di ciascuna Autorità interessata — come dice la sentenza della Corte Suprema — non avrebbe richiesto che la relazione del giudice conclusiva della istruttoria delle domande si occupasse cumulativamente delle comuni opposizioni di privati o enti e di quelle delle « autorità interessate ». Queste piuttosto che presentare delle opposizioni avrebbero potuto negare il loro consenso all'impianto.

Ed invece la legge nell'art. 120 impone per la legittimità e la validità del provvedimento di autorizzazione che le « autorità interessate » si siano pronunciate; abbiano cioè, a norma dell'art. 112, presentate tutte le loro opposizioni, osservazioni o messe condizioni.

In nessun modo può ritenersi che questa pronuncia si traduca in una dichiarazione di consenso o di dissenso e tanto meno che questa dichiarazione sia valida da sé sola ad impedire l'esercizio della facoltà che il Ministro dei Lavori pubblici o il Prefetto hanno di assentire o meno l'autorizzazione all'impianto della nuova linea.

Dove invece la legge ha voluto il previo consenso delle Autorità interessate lo ha detto chiaramente.

E infatti nell'art. 113, dove è previsto che nei casi di urgenza può essere autorizzata, prima che si compia l'istruttoria della domanda, l'inizio della costruzione della linea, è detto che l'autorizzazione è concessa « quando sia intervenuto il consenso di massima del Ministero delle Comunicazioni che può essere subordinato a condizioni da precisare non oltre tre mesi dalla presentazione dei progetti ».

Aggiunge l'articolo: « Per le parti riguardanti opere pubbliche e zone militarmente importanti, l'autorizzazione provvisoria deve essere subordinata al consenso di massima delle Autorità interessate a mente dell'art. 120 ».

La ragione per cui è necessario per l'autorizzazione provvisoria il previo consenso di quelle stesse Autorità che in caso di autorizzazione definitiva debbono solo pronunciarsi preventivamente, è evidente.

L'autorizzazione provvisoria si dà o quando non è ancora iniziata o quando non è ancora completa l'istruttoria della domanda.

Non avendo ancora il Ministero dei Lavori pubblici o il Prefetto tutti gli elementi per poter valutare gli eventuali ostacoli che si frappongono nel pubblico interesse, al nuovo impianto è necessario che vi sia il consenso di massima delle autorità interessate.

La diversa espressione usata nei due artt. 113 e 120 rende chiaro e non oscuro il significato della norma di quest'ultimo. Anche in dottrina non è apparsa dubbio l'interpretazione dell'art. 120.

Su di esso ecco cosa scrive il Castelli-Avolio, a pag. 519 del suo commento al T. U. del 1933:

« Il contenuto dell'articolo è da porsi in relazione al disposto del comma dell'art. 117.

Nell'impianto delle linee bisogna usare tutte quelle precauzioni atte a garantire l'incolumità delle persone ed evitare danni e perturbazioni alle altre linee elettriche e ad impianti che fanno uso dell'elettricità come quelli radiotelegrafici e radiotelefonici. Le Autorità competenti dovranno quindi esprimere il loro avviso sui progetti ed impianti di linee aeree e sotterranee di trasmissione o di distribuzione dell'energia, e suggerire tutte quelle modalità da introdurre nei progetti per la esecuzione e l'esercizio delle linee, che potranno giocare ad evitare eventuali danni e disgrazie. Esse esprimeranno il loro avviso al Genio Civile o al Ministero dei Lavori pubblici, come è stabilito negli articoli 113 e 117 della legge. Le loro osservazioni formeranno oggetto di esame da parte degli organi amministrativi che dovranno accordare l'autorizzazione e di opportuni accordi in base ai quali si detteranno le modalità per l'impianto e l'esercizio delle linee. Gli interessati dovranno accettare tali modalità con la stipulazione di appositi atti di sottomissione prima che sia accordata l'autorizzazione ».

Ha poi la sentenza ritenuto — anche erroneamente — che la necessità del preventivo consenso dell'Ente Parco Gran Paradiso, discendesse anche dal disposto dell'art. 3 del R. D. 7 marzo 1935, n. 1332 (che approva il Regolamento per l'applicazione delle leggi sul Parco Nazionale del Gran Paradiso) che così suona:

« I comuni, enti e privati che nel territorio del Parco intendano eseguire costruzioni e ricostruzioni di qualsiasi genere ovvero l'esercizio di cave, dovranno ottenere la preventiva autorizzazione dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, la quale potrà prescrivere la distanza, le misure e le altre norme necessarie affinché le nuove opere non contrastino con la finalità del Parco ».

Questa norma non poteva giustificare l'opinione espressa dalla Suprema Corte. Essa non fa che dare all'Ente il mezzo di garentirsi contro fatti che contrastino con le finalità che essa persegue. Ma questi poteri non si oppongono al potere che la legge dà

all'Amministrazione dei Lavori pubblici per permettere l'attraversamento anche dei beni di pubblico demanio da parte delle condutture elettriche. In fondo quella disposizione non concede all'Ente Parco facoltà superiori a quelle che le diverse Amministrazioni dello Stato hanno sui beni di demanio pubblico che amministrano. Eppure l'attraversamento dei beni demaniali è consentito con la sola condizione, come sopra abbiamo visto, che le Autorità interessate si pronuncino preventivamente.

Il solo effetto che può produrre quella norma in confronto degli organi amministrativi che autorizzano l'impianto di nuove linee è che l'Ente Parco sia interpellato e si pronunci a norma dell'art. 120 prima della emissione del provvedimento.

E. GATTA

NOTIFICAZIONE di sentenza di conciliatore direttamente all'Amministrazione interessata - Decorrenza di termini ai fini dell'appello - Validità. (Corte di Cass., Sez. unite, Sent. n. 14104/52 - Pres.: Ferrara; Rel.: Petrella; P. M.: Macaluso; - Lauricella contro Ferrovie dello Stato).

Le sentenze dei Pretori e dei Conciliatori, nelle cause in cui è parte l'Amministrazione dello Stato, si notificano direttamente all'Amministrazione interessata, ai sensi dell'art. 12 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, non essendo ad esse estensibile, per la riserva di cui al 1° comma dell'articolo 11 del T. U. stesso, la disposizione di cui al 2° comma dello stesso art. 11.

Confidiamo che l'interpretazione data dalla Cassazione al disposto dell'art. 12 del R. D. 30 ottobre 1933, n. 1611, rimanga fermo anche nelle future decisioni tanto dei giudici di merito che dello stesso Supremo Collegio. Quanto sopra non già perchè le conclusioni cui è pervenuta la Corte e le argomentazioni che le sostengono meritino un incondizionato consenso ma solo per l'esigenza di certezza che si avverte di fronte alla non esauriente dizione legislativa. I contrastanti giudicati cui da luogo l'interpretazione dell'art. 11 citato accentuano lo stato di disagio che si avverte di fronte alla non felice formulazione della norma, frustrando in tal modo l'aspettativa di una concorde etero integrazione d'origine giurisprudenziale. La Corte, con il duplice mezzo ermeneutico, storico-sistematico, è pervenuta al convincimento che le sentenze dei Pretori e Conciliatori debbono essere notificate direttamente alle Amministrazioni interessate e non già alla Avvocatura dello Stato.

Con il primo mezzo d'interpretazione la Corte si è rifatta al precedente storico legislativo che ha ravvisato nell'art. 25 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2828, nel quale veniva espressamente disposto l'obbligo della notifica delle sentenze dei Pretori e dei Conciliatori direttamente alle Amministrazioni.

Poichè l'art. 12 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, dovrebbe essere in sostanza una riproduzione del detto art. 25 del citato decreto n. 2828 del 30 dicembre 1923, la Corte ha ritenuto di poter concludere che necessariamente l'art. 12 stesso deve riferirsi anche alle notificazioni delle sentenze dei Pretori e Conciliatori così come espressamente vi si riferiva il pre-

cedente art. 25 del citato R. D. Ma l'argomentazione non convince. Ed infatti che detto precedente non sia stato trasfuso per intero nell'art. 12 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, potrebbe condurre all'opposta conclusione e cioè che il legislatore ha, innovando, regolata con il 2° comma dell'art. 11 l'intera materia delle notifiche delle sentenze da qualunque giudice emesse e che la riserva di cui al 1° comma dell'art. 11 riguarda soltanto gli atti processuali di parte di cui è menzione nello stesso 1° comma.

Pertanto l'omissione non sarebbe causale, ma avrebbe la sua ratio proprio nel detto proposito innovativo.

L'interpretazione sistematica ha poi portato la Corte a ritenere non solo che la riserva del 1° comma dell'art. 11 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, si estende a tutti gli atti (sentenze e atti processuali di parte) ma che la norma di cui all'art. 170 C.p.c. richiamato nell'art. 285 dello stesso Codice, non può estendersi ai giudizi in cui è parte l'Amministrazione dello Stato per la riserva contenuta nell'art. 170 C.p.c. che subordina l'applicazione del detto articolo alla condizione: che la legge disponga altrimenti.

Osserva il Collegio che l'inciso « salvo che la legge disponga altrimenti », nel generico riferimento alla legge, ricomprende nel suo ambito non soltanto le diverse disposizioni che si contengono nel Codice (come quelle degli articoli 237, 2° comma; 286, 2° comma e 288, 3° comma) ma anche le diverse disposizioni che si contengano in leggi speciali.

La fatica esegetica della Corte merita attento esame.

Per dimostrare che l'art. 285 C.p.c. non trova applicazione nelle cause in cui è parte l'Amministrazione dello Stato, la Corte si avvale della riserva contenuta nell'art. 170 C.p.c.: « se la legge non dispone altrimenti ».

Ma ci sembra che proprio da questo argomento si deduce il contrario. Il T. U. 30 ottobre 1933 che regola, agli articoli 11 e 12, la materia delle notifiche può essere interpretato infatti solo in due modi:

a) o il disposto di cui al 2° comma dell'art. 11 vale per le notificazioni delle sentenze da qualunque giudice emesse in quanto la riserva dell'art. 11, 1° comma, si riferisce ai soli atti in essa menzionati (che altrimenti non si comprenderebbe l'autonomia del 2° comma dell'art. 11 stesso);

b) o il titolo che comprende i detti articoli 11 e 12 del T. U. nulla dispone per la notificazione delle sentenze dei Conciliatori e Pretori, e allora deve trovare piena applicazione l'art. 170 del C.p.c., non potendosi per tale mancanza di una « diversa disposizione di legge » estendere all'art. 11 del T. U. la riserva di cui all'art. 170 del C.p.c.

La Corte prosegue ancora osservando che « l'intento legislativo di lasciare immutato il sistema del T. U. 30 ottobre 1933 si deriva dall'art. 144 C.p.c., il quale, dopo avere nel 1° comma disposto che « per le Amministrazioni dello Stato si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato », aggiunge nel 2° comma che « fuori dei casi previsti nel comma precedente, le notificazioni si fanno direttamente presso l'Amministrazione destinataria, a chi la rappresenta nel luogo in cui risiede il giudice davanti al quale si procede ». Nella materia che si riferisce alle notificazioni alle Amministrazioni dello Stato, tale articolo sostanzialmente rinvia alle

disposizioni delle leggi speciali. Il 1° comma si coordina all'art. 11 del T. U. 30 ottobre 1933, il quale pone la regola generale che ogni atto giudiziale, comprese le sentenze, deve essere notificato presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato; il 2° comma si coordina all'eccezione che alla regola generale apporta l'art. 12 dello stesso testo.

A nostro avviso, il 2° comma dell'art. 144 C.p.c. nulla prova per la tesi sostenuta dalla Corte di Cassazione, in quanto detto articolo disciplina solo la notifica degli atti di parte e non già delle sentenze. Ciò è dimostrato dalla sistemazione dell'art. 144 nella parte del C.p.c. riguardante le disposizioni generali e dal fatto che l'art. 285 che s'intitola modo di notificazione delle sentenze richiama il solo art. 170 situato nel libro II del C.p.c. (Del Processo di cognizione) e non fa alcun richiamo degli articoli relativi alle notifiche contenuti nella parte generale del Codice. Un altro argomento, di natura lessicale, si trae anche dalla dizione dell'art. 144 C.p.c. che al 2° comma dice: « Le notificazioni si fanno direttamente presso l'Amministrazione destinataria nel luogo dove risiede il giudice davanti al quale si procede ». Dunque la norma ha riguardo ad atti introduttivi della lite e ad atti che si rende necessario notificare nel corso della lite e non riguarda affatto le sentenze. La legge avrebbe dovuto infatti dire non già « davanti al quale si procede ma davanti al quale si è proceduto ». La sentenza infatti spoglia il giudice della controversia e quindi è assurdo esprimersi come se ancora vi fosse pendenza di giudizio davanti allo stesso giudice. Concludiamo quindi le nostre osservazioni.

1° È esatto che il T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, è ancora in vigore anche per l'espresso richiamo che di esso fa l'art. 144 C.p.c.

2° È indubitabile che ove non si voglia attendere la tesi dell'Amministrazione che il 2° comma dell'art. 11 del citato T. U. ha portata generale, bisogna concludere che il Testo stesso nulla dispone per le notifiche delle sentenze dei Pretori e Conciliatori e che in conseguenza la riserva di cui all'art. 170 C.p.c. non torna ad esso applicabile.

3° La norma di cui al 2° comma dell'art. 144 del C.p.c. per ragioni di interpretazione lessicale e sistematica e soprattutto perchè esiste una norma specifica che regola la notifica delle sentenze (art. 285 C.p.c.) non riguarda che gli atti diversi dalle sentenze.

4° Appare, comunque, sempre più necessaria una chiarificazione legislativa in senso unitario, attribuendo solo all'Avvocatura dello Stato, sia attivamente che passivamente, la rappresentanza dell'Amministrazione statale in tutto il campo dell'attività giudiziaria.

E. ANTONINI

REQUISIZIONI - Indennizzi per requisizioni e danni alle Forze Armate Alleate - Diritto soggettivo perfetto - Giurisdizione. (Corte di Cass., Sez. unite, Sent. n. 1908/52 - Pres.; Anichini; Est.: Gualtieri; P. M.: Macaluso - Ministero Difesa-Esercito contro Petrillo ed altri).

Gli indennizzi per le requisizioni e per i danni da logorio o deterioramento della cosa requisita dalle Forze Alleate costituiscono diritto soggettivo perfetto del cittadino sia per il decreto n. 451 del

21 maggio 1946 che per la legge n. 10 del 9 gennaio 1951.

Le controversie relative (fatta eccezione per le requisizioni degli autoveicoli), prima della legge 1951 rientravano nella competenza giurisdizionale del Comitato giurisdizionale centrale per le requisizioni, istituito col R. D. n. 1741 del 1940. Intervenuta la citata legge n. 10 del 1951, dopo l'esaurimento del procedimento amministrativo, il danneggiato può ricorrere al Consiglio di Stato se intenda impugnare la legittimità della requisizione e chiedere ad esempio, la revoca di un atto amministrativo e adire il giudice ordinario per l'accertamento delle condizioni indicate nell'art. 1 della legge e per la liquidazione delle indennità.

Riportiamo testualmente la motivazione della sentenza:

« È pacifico tra le parti che nella specie si tratti di danni da logorio e deterioramento di due appartamenti requisiti dalle Autorità Militari Alleate e trasformati in parte in lavanderia.

Che il diritto al risarcimento di un siffatto danno sia stato riconosciuto al danneggiato dallo Stato Italiano dovrebbe essere incontestabile e comunque è certo di fronte alle disposizioni del R. L. D. 11 febbraio 1944, n. 31 e del D. L. L. 20 luglio 1944, n. 162, seguite poi dal proclama del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 dicembre 1945.

Con le suddette disposizioni, nello stabilire che non dovessero avere più vigore nei territori italiani i proclami e le ordinanze del Governo militare delle Forze Alleate, fu statuito espressamente quanto appresso: « Resta ferma l'efficacia degli atti compiuti dalle Autorità Militari Alleate di cui al comma precedente, in virtù di proclami ed ordinanze, ecc. ecc., cui sarà riconosciuta in ogni caso piena validità, agli effetti di legge, come se compiuti dal Governo italiano. Tanto fu disposto anche perchè in sede di armistizio erano intervenuti accordi fra l'Italia e gli Alleati ai fini della cosiddetta cobelligeranza e della fornitura di cose e servizi alle Forze Armate Alleate.

In tale senso provvedendo i cennati decreti mirano, non a regolare i rapporti fra i cittadini italiani danneggiati dagli atti di cui sopra e gli Stati Alleati, ma conferire ai predetti cittadini il diritto soggettivo perfetto di dedurre determinati fatti per loro dannosi, posti in essere da uffici o membri delle Forze Armate Alleate, come fatti posti in essere dagli organi dello Stato Italiano.

Anche le requisizioni disposte dalle Autorità Alleate dovevano, a mente dei cennati decreti, avere gli stessi effetti che avrebbero avuto se fossero state disposte dalle Autorità civili o militari italiane, giacchè quelle requisizioni, tolti i casi di comportamento arbitrario, erano dalle Forze Alleate attuate anche esse in esecuzione di proclami od ordinanze" (Proclamation, n. 2).

I singoli atti di requisizione dovevano, quindi, considerarsi a tutti gli effetti di legge come provenienti da Autorità requirenti italiane.

Ora, poichè le requisizioni di guerra delle Autorità civili e militari italiane erano disciplinate dal R. D. 18 agosto 1940, n. 1741, integrato dal decreto 21 giugno 1951, n. 688, e dalla legge 3 dicembre 1942, n. 1819, non è da porre in dubbio che in un primo

tempo e fino a che non si provvide a dare alle requisizioni degli Alleati un'autonoma e distinta disciplina giuridica le controversie derivate da queste ultime requisizioni rientravano anch'esse nella competenza giurisdizionale del Comitato centrale istituito, in espressa deroga alla giurisdizione ordinaria (art. 1 C.p.c.), col R. D. 18 agosto 1940, n. 1741.

In tale senso questa Corte ebbe a pronunciarsi con sentenza 28 maggio-2 agosto 1947, n. 1741.

Il decreto 18 agosto 1940, n. 1741, apparve ad un certo momento insufficiente all'integrale disciplina dei danni comunque derivati dalle requisizioni e dagli atti non di combattimento posti in essere dagli uffici o dai membri delle Forze Armate Alleate, giacchè potevano esistere ed esistevano pretese estranee al concetto della requisizione (compensi per prestazioni di lavoro o per fornitura) o pretese fondate su requisizioni irregolari, o su atti connessi colle requisizioni o su atti non di combattimento, e codeste pretese non trovavano evidentemente alcuna base giuridica nel suddetto decreto. Fu emanato perciò il R. D. L. 21 maggio 1946, n. 451, contenente le "Norme concernenti il pagamento degli indennizzi per requisizioni e servizi per le truppe alleate".

Secondo l'intendimento del legislatore il predetto decreto, fatta eccezione per le requisizioni di autoveicoli, doveva servire a sottrarre alla disciplina del decreto n. 1741 del 1940 tutta la materia di cui trattasi, ma in sede di applicazione e d'interpretazione della legge, data l'imperfetta formulazione dell'art. 1 del decreto n. 451 del 1946 non parve sufficientemente che nello stesso articolo rientrassero anche gli indennizzi per logorio e deterioramento della cosa requisita. Si ritenne perciò che gli stessi indennizzi e le relative controversie dovessero continuare a restare, anche per quanto concerne la competenza giurisdizionale, sotto la disciplina del decreto 18 agosto 1940, n. 1471 (Cassazione civile 23 aprile 1949, n. 979 e 26 giugno 1950, n. 1657; 23 maggio 1949, n. 1107).

Il decreto 21 maggio 1946, n. 451, nella sua pratica applicazione si manifestò anch'esso "insufficiente e lacunoso". A parte l'intralcio che gli uffici periferici alle dipendenze del Ministero della Difesa (Direzione generale del Genio), portavano al sollecito funzionamento delle liquidazioni, ed a parte inoltre la necessità delle liquidazioni, ed a parte inoltre la necessità di stabilire criteri di liquidazione che tenessero conto della svalutazione monetaria, fu constatato che il suddetto decreto non prevedeva o non prevedesse abbastanza chiaramente tutti i danni che lo Stato Italiano si era impegnato coll'art. 76 del Trattato di pace e con altri accordi internazionali, a risarcire ai propri cittadini lesi da atti delle Forze Armate Alleate.

Col suddetto art. 76 fu statuito infatti quanto appresso: « Il Governo italiano accetta di corrispondere una indennità in lire alle persone che abbiano fornito, a seguito di requisizione, merci e servizi a favore delle Forze Armate delle Potenze Alleate e per soddisfare le domande avanzate contro le Forze Armate Alleate, relative a danni causati in territorio italiano e non provenienti da fatti di guerra ».

All'accordo di cui al suddetto articolo seguì l'accordo Lombardo, firmato a Washington il 14 agosto 1947, col quale gli Stati Uniti d'America, per facilitare il compito assunto dal Governo italiano,

effettuarono delle compensazioni con alcuni loro crediti.

Per tutte le suddette considerazioni si pensò di abrogare il decreto n. 451 del 1946 e di disciplinare la materia di cui trattasi con una nuova legge.

Il senatore Longoni presentò, il 30 novembre 1949, un disegno di legge diretto ad estendere con opportune integrazioni alla soggetta materia il decreto 18 agosto 1940, n. 1741, ma tale disegno fu scartato, perchè fu unanimemente riconosciuto che le norme contenute nel suddetto decreto dovevano subire radicali ed opportune modificazioni per divenire adatte allo scopo.

Fu perciò approvato il disegno di legge che figura trasfuso nella legge 9 gennaio 1951, n. 10, con la quale sotto il profilo sostanziale si provvide a riconoscere espressamente anche la risarcibilità dei danni derivati direttamente da requisizioni irregolari, da occupazioni di immobili, da logorio o deterioramento conseguente all'uso normale della cosa requisita, e da fatti od atti non di combattimento, dolosi o colposi delle Forze Armate Alleate.

La disciplina integrale, autonoma e distinta degli « indennizzi per danni arrecati con azioni non di combattimento e per requisizioni disposte da Forze Armate Alleate » fu così realizzata in pieno con la legge 9 gennaio 1951, n. 10, coll'effetto di rendere inapplicabile, dal giorno dell'andata in vigore di detta legge, il decreto n. 1741 del 1940 e la deroga espressa alla competenza del giudice ordinario contenuta nello stesso decreto. La giurisdizione ordinaria, venuta meno la norma legislativa che consentiva la deroga di cui all'art. 1 C.p.c., divenne obbligatoria, senza bisogno che la legge nuova la richiamasse, per tutte le controversie come quella in esame, in cui si disputa intorno all'esistenza e alla misura di un diritto soggettivo perfetto.

Sotto il profilo della giurisdizione giova mettere in rilievo che il principio secondo il quale gli indennizzi ed i compensi previsti nella vecchia e nella nuova legge costituiscono, in ogni caso, dei diritti soggettivi perfetti venne più chiaramente espresso col sostituire, alle parole « può essere concessa un'indennità » contenute nell'art. 1 del testo ministeriale del disegno di legge, le parole « è concessa un'indennità » ritenute, secondo quanto si legge nella relazione della 5ª Commissione permanente per le Finanze ed il Tesoro, più adatte delle altre sopra accennate a significare che si tratta, non di semplici interessi il cui riconoscimento dipenda da una facoltà discrezionale del Ministro competente, ma di un diritto, giustificato « sia per l'obbligo assunto dallo Stato verso gli Alleati, sia specialmente in seguito all'accordo di Washington liberamente trattati ».

Va pure messo in rilievo che l'esclusione del ricorso al giudice ordinario, prevista dall'art. 7 del 21 maggio 1946, n. 451, limitatamente alla ipotesi di cui alla lettera d) dell'art. 1 dello stesso decreto, non fu riprodotta nella nuova legge per essere stata ritenuta incompatibile coll'art. 113 della Costituzione della Repubblica. Al che deve aggiungersi che il relatore durante la discussione al Senato del disegno di legge in questione rispondendo anche ad un senatore il quale aveva chiesto di sapere, fra l'altro, se le controversie della specie in esame si dovessero intendere sottratte alla competenza giurisdizionale

del Comitato centrale istituito col decreto n. 1741 del 1940, ebbe a rilevare che per l'avvenire i reclami « sono sempre possibili o presso il Consiglio di Stato o presso l'Autorità giudiziaria, a seconda del tipo del ricorso che viene presentato ».

Le considerazioni che precedono confermano in modo inoppugnabile la conclusione già formulata in ordine all'attuale carenza di giurisdizione dell'adito Comitato giurisdizionale centrale e rendono in particolare evidente:

a) che il procedimento amministrativo per l'accertamento dei presupposti del diritto all'indennità e per la liquidazione della stessa indennità fu introdotto, unitamente al ricorso semplice al Ministro contro il provvedimento dell'Intendente, non per affievolire il diritto all'indennità, ma per evidenti esigenze di natura tecnico-amministrativa;

b) e che dopo l'esaurimento del suddetto procedimento, dal quale ovviamente non si può prescindere, il preteso danneggiato, può ricorrere al Consiglio di Stato, se intende impugnare la legittimità della requisizione o chiedere ad esempio, la revoca di un atto amministrativo, e può invece adire il giudice ordinario per l'accertamento delle condizioni indicate nell'art. 1 della legge in esame e per la liquidazione dell'indennità ».

Per quanto ci risulta la sentenza sopra riportata è stata finora annotata solo dal Landi (in « Foro It. », 1953, 1, 22), il quale l'ha criticata radicalmente.

Di questa nota ci sembra opportuno riportare il nucleo essenziale: « L'argomento testuale si basa, in ultima analisi, sull'art. 14 della legge 9 gennaio 1951 che dichiara abrogato il D. L. 21 maggio 1946, n. 451. In base a tale decreto, come ricorda la sentenza, era stata ritenuta la competenza del Comitato delle Requisizioni. Ora, l'argomento potrebbe avere qualche peso, se il decreto del 1946 avesse contenuto norme in materia di competenza giurisdizionale. Ma tale decreto conteneva una sola disposizione in tema di tutela giurisdizionale: quella, già ricordata, dell'art. 7, la cui abrogazione fu dovuta ad un motivo tutto particolare e cioè al contrasto con l'art. 113 della Costituzione. La verità è che tanto la legge del 1946,

quanto quella del 1951, nulla dicono della competenza giurisdizionale, limitandosi a regolare il procedimento amministrativo di liquidazione dell'indennità, e la seconda, inoltre, a stabilire i criteri sostanziali della liquidazione stessa. Ed è quindi evidente il vizio logico dell'argomentazione dove è detto che l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 1951 ha avuto l'effetto di rendere inapplicabile il decreto n. 1741 del 1940 e la deroga espressa alla competenza del giudice ordinario contenuta nello stesso decreto. Al contrario, il rapporto fra la legge 9 gennaio 1951 e il R. D. 18 agosto 1940, n. 1741, è il medesimo che già esisteva fra tale decreto e il D. L. 21 maggio 1946, di modo che non vi ha motivo, ne tanto meno sono sufficienti i motivi adottati, per aggiungere oggi una interpretazione inversa da quella seguita in passato ».

Il Landi conclude la sua nota affermando che le norme della legge 9 gennaio 1951 sono « norme integrative della disciplina del medesimo istituto » regolate dal decreto n. 1741 del 1940.

Questa tesi sostenuta dal Landi continua ad essere seguita, per quanto ci risulta, dal Comitato giurisdizionale centrale per le Requisizioni, del quale sono parte importantissima autorevoli magistrati della Corte Suprema di Cassazione.

La Corte Suprema, invece, ha recentemente confermato la giurisprudenza stabilita nella sentenza in esame.

Pare evidente che, anche se la competenza in materia di requisizioni alleate spetta ora all'Autorità giudiziaria ordinaria, l'azione giudiziaria non è proponibile finché non si sia esaurita la procedura amministrativa prevista dalla legge n. 10 del 1951.

Per quanto riguarda la natura della pretesa che si fa valere sulla base della citata legge del 1951, non ci sembra che sia stato ancora sufficientemente chiarito il punto se si possa trattare invece che di un diritto soggettivo di un interesse legittimo. A questo proposito, ritorneremo sull'argomento in occasione del commento a recenti sentenze della Corte Suprema che hanno deciso in punto a regolamento di giurisdizione in vertenze relative ad indennizzi per perdita di beni o diritti in base al Trattato di Pace.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

IMPOSTE E TASSE - I. G. E. - Assoggettabilità alla I. G. E. della sterlina oro, all'atto dell'importazione nel territorio nazionale. (Tribunale Civile di Roma, Sez. I, 5366/52 - Pres.: Capitolo; Est.: Tamburrino-B. Teche contro Ministero Finanze).

La sterlina oro sovrana, siccome moneta non avente corso legale nel nostro ordinamento, deve considerarsi merce, ai sensi dell'art. 17 del D. L. 9 gennaio 1940, n. 2, convertito in legge 19 giugno 1940, n. 762, e come tale soggetta ad imposta generale sull'entrata, all'atto dell'importazione nel territorio nazionale nella quantità di metallo prezioso contenuto.

Le specie decisa dal Tribunale, sulla quale non constano precedenti, è la seguente:

Il signor B. dichiarava, ai fini dell'importazione, 13.175 sterline oro.

L'Ufficio di Dogana, ritenuto che le monete dovevano scontare l'I. G. E., emise la prescritta bolletta e fece depositare l'importo del tributo, calcolato in L. 8600 per ogni specie, valore, all'epoca quotato dalla sterlina sul mercato.

Contro la determinazione dell'Ufficio, l'importatore ricorreva al Ministero delle Finanze, ma quest'ultimo, confermava la tassabilità delle monete, decideva che il tributo doveva essere riscosso, non sulla quotazione di mercato, bensì sulla quantità di metallo prezioso contenuto ed ordinava il rimborso al contribuente della maggior somma pagata.

Il B. adiva, quindi, il Tribunale, chiedendo che fosse dichiarata l'illegittimità della pretesa tributaria, anche nella più ridotta base, indicata dal Ministero, perchè, a suo dire, non poteva essere considerata alla stregua di merce una moneta avente tuttora corso legale.

L'assunto veniva contrastato col rilievo che la sterlina oro, nel nostro sistema, al quale unicamente si doveva e poteva fare riferimento, non ha corso legale e che, neppure nello stesso paese di origine, come dal resto attestava un certificato esibito dall'attore, essa può considerarsi come mezzo normale di pagamento, tali sono le retribuzioni poste in Inghilterra al commercio in valuta aurea.

Significativo, al riguardo, è il fatto, non noto, peraltro, al momento della spedizione a sentenza della causa, che la Svizzera ha respinto una richiesta di estradizione del nostro Governo, relativa ad alcune persone, a cui carico era stata elevata imputazione di falso sommario, per falsificazione di sterline oro, non avendo

quella Nazione ritenuto integrare gli estremi di tale reato la contraffazione di monete fuori corso.

Contestata, così, e disattesa la qualità di moneta in senso proprio, della sterlina oro, rimaneva da esaminare il secondo aspetto del problema se cioè vi fossero ostacoli per sottoporre, come merce, al tribunale preteso le speci in questione, per la quantità di fino contenuta in ciascuna di esse.

Un argomento positivo, in appoggio alla tesi, per quanto indiretto, si è potuto rinvenire nel nostro stesso ordinamento.

Come è noto, l'imposta generale sull'entrata ha la sua derivazione dalla tassa di scambio, che ha sostituita.

La legge sulla tassa di scambio (R. D. L. 22 marzo 1932, n. 206), all'art. 18, disponeva l'esenzione dal tributo per l'oro grezzo, in lingotti, in polvere, comprese le ceneri aurifere, ed in monete, sia all'atto della importazione, che degli scambi posti in essere nello Stato.

Tale disposizione, che sta a dimostrare come, in principio, non sussista alcuna impossibilità giuridica a sottoporre a tributo l'oro monetato, non risulta riprodotta nella legge istitutiva dell'imposta sulla entrata.

Il che è di decisiva importanza, perchè, in ossequio al precetto informatore della legislazione fiscale, non è possibile ammettere l'esistenza di una qualsiasi esenzione tributaria, in mancanza di una espressa statuizione legislativa.

La sentenza del Tribunale, che ha integralmente accolto la tesi dell'Amministrazione, va segnalata per l'importanza dei principi affermati e per i riflessi di indole economica di cui è suscettiva.

PUBBLICO MINISTERO - Condanna del P. M. alle spese di giudizio - Legittimità. (Corte di Appello di Napoli, Sent. 3 giugno 1952, Sez. I - Est.: Vela; P. M. appellante: Ministero Grazia e Giustizia, intervenore contro Moretti Tecla, Langella Francesco ed altri appellati).

Il Pubblico Ministero è parte in giudizio. Legittima è pertanto la sua condanna alle spese in caso di soccombenza. Il Ministero di Grazia e Giustizia è l'organo dell'Amministrazione centrale su cui deve incidere, in definitiva l'onere di tale condanna.

La Corte di Appello di Napoli non è riuscita a sottrarsi alla suggestione esercitata dalla dottrina del Chioyenda (CHIOYENDA: La condanna alle spese

giudiziarie) o ha infranto, con la sentenza riportata, una lunga e luminosa tradizione giurisprudenziale.

È la prima volta infatti, se le nostre ricerche sono esatte, che un Collegio giudicante ha dichiarato il P. M. e per esso l'Erario dello Stato soggetto alla condanna alle spese di un giudizio civile da lui proposto. In dottrina, invece, è dato ritrovare a tal proposito le più discordi opinioni, riportate in un recente, pregevole, ed esauriente studio del Battaglini (MARIO BATTAGLINI: Appunti sulla natura e sulle funzioni del P. M. nel processo civile, in « Giustizia Penale », dicembre 1952, parte prima, c. 353).

Vero è che, a parte la considerazione che il P. M. nella sua attività giurisdizionale civile, come in quella penale, deve essere lasciato libero, per quanto più è possibile, di prendere i provvedimenti che ritiene opportuni; e che la sua attività fatalmente diverrebbe soggetta a remore nel caso dovesse ascoltare, oltre che le esigenze della propria coscienza giuridica, anche la preoccupazione di potere, con la propria iniziativa, cagionare un danno patrimoniale allo Stato, nel quale caso la sua azione non diverrebbe più oculata, ma più lenta e guardinga in definitiva più impacciata, resta il punto che la condanna del P. M. alle spese di giudizio è un principio inaccettabile specialmente dal punto di vista giuridico. Ogni qualvolta si è tentato di giustificare tale condanna ci si è basati su questo sillogismo: i presupposti della condanna alle spese sono la qualità di parte e la soccombenza. Il P. M. è parte. Se dunque rimane soccombente, legittima è la sua condanna alle spese di giudizio a favore dell'altra parte. Tale sillogismo è però viziato dalle sue stesse premesse, e l'errore consiste nel voler attribuire al P. M. una veste che non gli compete: la qualità di parte.

Al processo partecipano infatti numerosi soggetti, ma non tutti, per il solo fatto di contribuire con la propria attività alla funzione giudiziaria sono parti: non è parte il giudice, non il cancelliere, non il consulente di ufficio, non i testimoni. Parte è soltanto colui che porta nel processo un interesse personale. Tutti gli altri sono organi, volontari o necessari, permanenti o occasionali, dell'Amministrazione giudiziaria.

I soggetti del processo possono essere così distinti in due grandi categorie, a seconda della qualità dell'interesse di cui sono portatori. I soggetti portatori o depositari dell'interesse statale a che sia esattamente applicata la legge e i soggetti portatori di un interesse personale all'applicazione della norma. Solo questi ultimi ripetiamo sono parti.

Il P. M. non porta nel processo alcun interesse personale; nè un interesse statale diverso da quello giurisdizionale: gli interessi dello Stato inteso come Amministrazione sono, infatti, rappresentati in giudizio esclusivamente dall'Avvocatura dello Stato.

Il P. M. è invece come il giudice un organo schiettamente giurisdizionale, la cui funzione consiste nell'aiuto dato al giudice, ed estrinsecantesi in un impulso processuale, od esattamente applicar le norme in quei particolari casi, previsti dalla legge, in cui è necessario o opportuno che un organo superiore alle parti e ai loro limitati interessi, intervenga in giudizio o alle parti si sostituisca, con i poteri propri delle parti, e cioè di formulare prove, indicare testi, esprimere conclusioni, ma con la funzione specifica non di far

trionfare questo o quell'interesse, ma di far esattamente applicare al caso concreto le norme di legge.

Giudice e P. M. sono depositari di una funzione e di un potere unico, e portatori altresì di un unico interesse: l'interesse statale alla realizzazione della volontà della legge (confr.: SATTA: Diritto processuale civile, p. 50-51).

Dai concetti suesposti discende, come logico corollario, che il P. M. non essendo parte, non può essere nemmeno considerato soccombente, così come non soccombe il giudice che veda in appello modificata una sua sentenza; o il consulente che veda in sentenza disattese le conclusioni della sua perizia; o il teste che senta dichiarata meritoria di maggior fede una deposizione contraria alla sua.

Prova ne sia che quando la sua domanda è respinta non viene certo riconosciuto in sentenza un interesse del privato in contrasto con quello del P. M. e dello Stato, ma viene proprio affermata la coincidenza dell'interesse privato con l'interesse pubblico. La tesi suesposta a maggior ragione doveva trovare accoglimento nel processo Moretti, dato che l'azione di contestazione di legittimità era stata proposta dal P. M. ai sensi dell'art. 19 C. p. p., sicchè l'azione stessa doveva ritenersi più una estrinsecazione della potestà giurisdizionale penale del P. M. che di quella civile. Quando, infatti, in un processo penale sorge eccezionalmente una questione che deve, in via pregiudiziale, essere risolta dal giudice civile con decisione che ha valore di giudicato nel processo penale, il P. M. cui la legge fa obbligo di promuovere l'azione civile, sostanzialmente non fa che continuare a esercitare, sia pure in sede diversa da quella ordinaria, l'azione penale. E come non potrebbe in tale giudizio penale essere condannato alle spese e onorari di giudizio, non consentendolo la lettera della legge, analogamente, tale condanna non avrebbe dovuto essergli inflitta in un processo civile che, a quello penale, era inscindibilmente legato.

G. SCIARELLI

DONAZIONE - Capacità degli enti pubblici a donare - Beni del patrimonio indisponibile - Sclassificazione tacita - Ammissibilità - Donazione accettata dallo ente donatario non ancora autorizzata - Rilevanza - Fasci e federazione dei fasci - Autorizzazione a sensi della legge 25 gennaio 1937, n. 2484 - Effetti. (Tribunale di Genova, Sent. 25 gennaio 1952 - Provincia di La Spezia contro Gioventù Italiana).

1° Le limitazioni alla capacità delle persone giuridiche devono risultare dalla legge o dallo statuto. In difetto le persone giuridiche hanno piena capacità giuridica e possono perciò compiere anche atti di disposizione a titolo gratuito.

2° La sclassificazione dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato, delle provincie e dei comuni può, salvo le norme speciali a particolari categorie di detti beni, essere espressa o tacita, diretta o indiretta e risultare anche da fatti incompatibili con la volontà di mantenere la speciale destinazione. La dichiarazione espressa di voler alienare il bene, che fa parte del patrimonio indisponibile; importa sclassificazione, tacita.

3° La donazione fatta ad un ente pubblico e da questo accettata vincola le parti e rende la dona-

zione irrevocabile, ancorchè non sia ancora intervenuta l'autorizzazione governativa.

4° L'autorizzazione data dal Ministro, segretario del p.n.f., a sensi dell'art. 1 della legge 30 dicembre 1937, n. 2484, integra la *condicio iuris* necessaria per dare giuridica efficacia alla donazione accettata da una federazione provinciale fascista.

Sulla prima massima concorda la più recente giurisprudenza e la più autorevole dottrina: A. Firenze 12 giugno 1950, in « Rep. Foro It. », 1950, voce Corpo morale n. 9; Trib. Firenze, 11 luglio 1947, in « Giur. Compl. cass. civ. », 2° quadr. p. 481; FERRARA: Teoria della pers. giur., p. 809 e 848; ALESSI, in « Giur. compl. cass. civ. » l. c.; FORTI: Teoria dell'organ. e della pers. giur., p. 96; LUCIFREDI, in « Foro It. », 1937, I, p. 258; Vitali: La donazione, in « Tratt. Fiore », p. 81. Contro: CAMMEO: I contratti della Pubblica Amministrazione, p. 170.

In ordine alla sclassificazione dei beni del patrimonio indisponibile si deve distinguere a seconda che la destinazione derivi da una disposizione legislativa o regolamentare, che contempra in generale determinate categorie di beni, oppure da uno speciale atto amministrativo espresso o tacito, come avviene in genere per gli edifici destinati a sede di pubblici uffici e per gli altri beni, diversi da quelli considerati nel 2° comma dell'art. 828 C. c. destinati ad altro pubblico servizio.

Nel primo caso la sclassificazione non può essere posta in essere che mediante atto formale, avente pari efficacia a quello che ha determinato l'inclusione del bene nel patrimonio indisponibile, o a mezzo di un atto amministrativo posto in essere secondo le forme e la procedura stabilita dalle leggi speciali.

Nel secondo caso, ossia per gli altri beni che non hanno in sé caratteristiche particolari, per le quali la legge riconnette direttamente al bene la qualità d'indisponibile, la sclassificazione può essere tacita o espressa e risultare anche da atti univoci, incompatibili con la volontà di continuare a rivolgere quel determinato bene ad un servizio pubblico. (Conforme SANTI ROMANO, Corso Dir. amm., p. 214).

Si ha qui, in sostanza, una situazione analoga a quella che riguarda i beni del demanio accidentale, dove, già sotto il vigore dell'abrogato codice, era ius receptum che la sdemanializzazione potesse operarsi con una dichiarazione o anche rebus ipsis et factis. (Cass. 6 agosto 1934, in « Mass. Foro It. », 1934, n. 3019 ed in « Riv. dei demani », 1934, n. 422 con ampia nota di richiami; Cass. 22 luglio 1938 in « Giur. It. », I, 1, 1070; RANELLETTI: Guarantigie, p. 106; SANTI ROMANO, op. cit. p. 185).

A questo indirizzo si è mantenuta ferma la giurisprudenza della Suprema Corte e la prevalente dottrina, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo codice, essendosi riconosciuto che le formalità previste dall'art. 829 C. c. hanno carattere dichiarativo e non costitutivo. (Cass. 5 agosto 1949, in « Giur. compl.

cass. civ. », 3° quadr. n. 2183, con nota di F. NUNZIATA: Cass. 31 marzo 1951, in Riv. cit., 1951, 1° quadr. n. 668; ZANOBINI: Corso, vol. IV, p. 37; VITTA: Diritto amm., vol. I, p. 241; RESTA, in Comm., SCIALOJA e BRANCA: Vol. delle proprietà, p. 71).

Circa gli effetti della donazione accettata dall'ente donatario, non ancora autorizzato, era, vigente l'abrogato codice, opinione dominante che, mediante l'accettazione il contratto di donazione diventasse valido e perfetto, e quindi irrevocabile, rimanendo in sospeso soltanto l'efficacia traslativa della proprietà.

Questa opinione è ancora oggi seguita dalla Suprema Corte e dalle Corti di merito (Cass. 27 gennaio 1949, in « Giur. compl. cass. civ. », 1949, n. 123, p. 318; A. Milano, 12 dicembre 1947, in « Giur. It. », 1949, I, 2, 25; A. Genova, in « Foro It. », I, 211).

Nella surricordata sentenza 27 gennaio 1949, la Suprema Corte ha statuito che « tanto per il Codice del 1865, quanto per quello vigente la donazione accettata è irrevocabile.

Con il sistema introdotto dall'art. 782 C. c. si è voluto accordare all'ente, oltre quello normale della accettazione, un ulteriore mezzo per vincolare il donante e cioè la notificazione della domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione ».

La soluzione è contrastata da una parte della dottrina (ZANOBINI: Corso di Dir. amm., V, p. 205, RUSSO in Tratt.; D'AMELIO: Succes. e donaz., p. 113, ecc.).

Per più ampi richiami dottrinari e giurisprudenziali nell'uno e nell'altro senso, vedasi: ROSSANO, in « Foro It. », 1951, I, 1551 e REBORI, id. 1952, I, 1625.

Sugli effetti dell'autorizzazione concessa a sensi della legge 30 dicembre 1937, n. 2484, giova ricordare che trattasi di una legge speciale, che ha regolato, relativamente ai fasci e alle federazioni provinciali, l'intera materia già disciplinata dalla legge 6 giugno 1850, n. 1037.

Da ciò la sua efficacia derogativa della legge generale anteriore, per il noto principio: lex specialis posterior derogat priori generali.

Il fatto che la legge speciale regoli anche, oltre quella comune, una materia sua propria (atti di alienazione oltre quelli di acquisto) non può avere alcuna influenza sulla suddetta conclusione.

Nella relazione alla Camera alla predetta legge del 1937 è stato esplicitamente dichiarato che con essa si è voluto apprestare un congegno atto a far sì che non potesse « mai essere opposto difetto di autorizzazione ».

Sull'argomento vedasi conforme alla soluzione accolta dal Tribunale di Genova, la sentenza della Corte di Appello di Firenze, 12 giugno 1950, in « Rep. Foro It. », 1950, voce: Corpo morale n. 8, già citata.

In dottrina sulla inammissibilità di una duplice autorizzazione vedasi: GIORGI: La dottrina delle pers. giur. e corpi morali, vol. I, p. 831.

A. R.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

I.

1. **Legge 18 dicembre 1952, n. 3058** (G. U., n. 10): *Norme per la concessione della fideiussione statale sui prestiti accordati ad aziende italiane dagli enti di cui all'art. 1° della legge 3 dicembre 1948, n. 1425.*

Si segnala particolarmente l'art. 3 il quale dispone che «sulle somme che le aziende italiane ricevono in prestito, a norma dell'art. 1, non sono ammessi sequestri, pignoramenti, opposizioni o altro impedimento qualsiasi». È da ritenere che tale divieto di misure cautelari ed esecutive valga soltanto finché le somme si trovino ancora presso gli enti mutuanti, sembrando evidente che tali somme, una volta passate nella disponibilità dei mutuatari, non possono essere sottratte alle misure suddette, non essendo concepibile una loro separazione nei confronti del restante patrimonio.

2. **Legge 11 dicembre 1952, n. 3094** (G. U., n. 12): *Nuove disposizioni in materia di indennità per danni alla proprietà industriale italiana degli Stati Uniti d'America, in applicazione degli accordi approvati con D. L. 31 dicembre 1947, n. 1747.*

Si veda in questa Rassegna, 1949, p. 33, la legge fondamentale in materia (24 novembre 1948, n. 1493). Ci sembra di poter affermare che, specie dopo la recente sentenza della Corte Suprema che pubblicheremo prossimamente, sia chiaro che la natura della pretesa fatta valere per gli indennizzi regolati dalle leggi suddette, sia quella dell'interesse legittimo.

Si segnala, per la sua stranezza, l'art. 5 nel quale è stabilito che «tutti i reclami pendenti dinanzi alla Commissione di cui al precedente articolo dovranno essere definiti nel termine massimo di un anno dalla entrata in vigore della presente legge; la Commissione cesserà di esistere un mese dopo la scadenza del predetto termine». Che cosa accadrà di quei reclami che non si siano potuti definire entro il termine così fis-

sato la legge non dice; ma non ci sembra che vi sia soluzione diversa di quella di ritenere che essi saranno definiti, in prima istanza, dall'Amministrazione competente (Tesoro ed Industria) salvi gli eventuali rimedi giurisdizionali.

3. **Legge 27 dicembre 1952, n. 3596** (G. U., n. 15): *Delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa per l'emanazione di nuove norme sulle imposte sul bollo e sulla pubblicità.*

Vedi la Relazione in «Le leggi», 1953, p. 45 e segg. Si tratta in parte di una delega legislativa, e cioè di una serie di norme giuridiche che hanno per destinatario solo il Governo, e in parte di norme destinate a tutti i cittadini (sono quelle di carattere penale di cui agli articoli 3 e 6) le quali, peraltro, entreranno in vigore solo se e quando saranno emanate le norme delegate della cui inosservanza esse stabiliscono le sanzioni. Anche per questo esercizio di funzione legislativa delegata è prevista la costituzione di una Commissione parlamentare, organo che oramai è entrato nella prassi costituzionale.

4. **Legge 23 dicembre 1952, n. 4415** (G. U., n. 22): *Modificazioni alla legge 16 novembre 1950, n. 979, sulle promozioni per merito di guerra.*

Proroga alla facoltà di conferire promozioni per merito di guerra «purchè si tratti di proposte... presentate entro il 15 ottobre 1949». Secondo una recente decisione del Consiglio di Stato (n. 7, del 14 gennaio 1953), ric. Liguori) una proposta deve intendersi presentata quando il documento che la contiene è stato trasmesso ad autorità gerarchicamente superiore. Lo stesso Consiglio di Stato ha affermato che si può dare *aliunde* la prova che la presentazione sia avvenuta in termini e che il documento che la conteneva sia andato distrutto o smarrito.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AERONAUTICA E AEROMOBILI — Se l'art. 10, lett. *a* e *b* della Convenzione per l'esercizio dell'attività delle Società di navigazione aerea comprenda, nell'uso gratuito degli aeroporti e dei campi di fortuna, anche quello dei locali adibiti ad ufficio o ad attività commerciali (n. 2).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA — I) Se la Gestione I.N.A.-Casa possa considerarsi un'Amministrazione dello Stato (n. 134). — II) Se la Società Nazionale Approvvigionamento Grassi (S.N.A.G.) abbia la natura di pubblica amministrazione e possa, quindi, avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (n. 135). — III) Quale sia la natura dei Comitati di Liberazione Nazionale (n. 136). — IV) Se il controllo delle condizioni di ammissibilità delle domande per la liquidazione di debiti partigiani possa essere fatto dal Ministero, così da respingere senz'altro le domande che difettino delle condizioni richieste, senza sentire il parere della speciale Commissione consultiva (n. 137).

APPALTO — I) Se le riserve avanzate da un'impresa alla chiusura della contabilità dei lavori, ma non tradotte in precise clausole del contratto successivamente stipulato, possano ritenersi ancora operanti (n. 159). — II) Se il supplente che subentri all'appaltatore nel contratto di appalto sia tenuto solo alle stipulazioni espressamente contenute nel contratto o anche alle eventuali variazioni o modifiche concordate, senza il suo intervento, dall'appaltatore stesso e dall'Amministrazione in epoca successiva alla stipulazione del contratto medesimo (n. 160). — III) Se le cessioni eventualmente pattuite dall'appaltatore, anteriormente al subentro del supplente, purchè riconosciute come legittime dall'Amministrazione, siano vincolative anche per il supplente medesimo (n. 160).

AUTOVEICOLI — Se la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dei dati di individuazione dell'autoveicolo, richiesta dall'art. 13 del D.L. 22 gennaio 1948, n. 118 (ultimo comma), sia stabilita agli effetti della legittimità dell'alienazione del medesimo oppure ai fini della decorrenza del termine entro il quale il proprietario può far valere i suoi diritti sulla somma ricavata dalla vendita (n. 39).

AVVOCATI E PROCURATORI — I) Se la Fondazione « Il Vittoriale degli Italiani » possa ritenersi compresa fra gli enti, istituti ed accademie, cui il R. D. 8 giugno 1940, n. 779, conserva l'assistenza e la rappresentazione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato (n. 17). — II) Se il « Centro di Studi leopardiani » di Recanati sia compreso fra gli enti, istituti ed accademie, cui il R. D. 8 giugno 1940, n. 779, conserva l'assistenza e la rappresentanza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato (n. 17).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI — I) Se per i contratti messi in essere in epoca precedente l'entrata in vigore della legge 2 luglio 1949, n. 408, sulle case per i senza tetto, possa procedersi alla riduzione dei prezzi dell'importo dell'imposta sui materiali da costruzione, tanto in via di rimborso che di pagamento, ove, in effetti, le imprese abbiano usufruito ed usufruiscano dell'esenzione stabilita dalla legge (n. 38). — II) Se gli articoli 47 della legge 23 maggio 1950, n. 253 e 2 della legge 23 maggio 1951, n. 357, che danno al Pretore la facoltà di graduare e prorogare gli sfratti, siano applicabili alle ordinanze emanate dalla Pubblica Amministrazione per il rilascio di alloggi compresi quelli delle case economiche per ferrovieri e postelegrafonici (n. 39).

COMUNI E PROVINCE — I) Se sia dato ricorso giurisdizionale al Consiglio comunale contro le decisioni adottate dal Consiglio stesso in materia di eleggibilità, ai sensi dell'art. 67 del Testo Unico 5 aprile 1951 (n. 40). — II) Se il Prefetto sia legittimato a impugnare le deliberazioni del Consiglio comunale per convalida delle elezioni (n. 40). — III) Se, ai sensi e per gli effetti dell'art. 67 del T. U. 5 aprile 1951, possa considerarsi equipollente alla pubblicazione del provvedimento di convalida la piena conoscenza che il Prefetto abbia ricevuto del provvedimento mediante la comunicazione di esso fattagli in epoca anteriore (n. 40).

CONCESSIONI — I) Se la nullità della concessione del servizio di trasporto, sancita dall'art. 32 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, per il caso che la cessione della concessione non abbia l'approvazione governativa, ricorra anche quando il titolare della concessione la conferisca in una società (sia di capitali che di per-

sona) (n. 33). — II) Se la detta nullità ricorra quando, invece della concessione, si conferisca l'esercizio di essa (n. 33). — III) Se la nullità di cui al succitato art. 32 ricorra quando la concessione venga conferita in associazione in partecipazione (n. 33). — IV) Quale estensione abbia la nullità disposta dall'art. 32, in caso di cessione e in mancanza dell'approvazione governativa (n. 33). — V) Se una società, che i soci hanno qualificato come semplice, possa assumere una concessione di pubblici servizi, quale quella di trasporto, che va compresa tra le attività commerciali (n. 33). — VI) Se l'aspettativa di un concessionario di un autoservizio pubblico ad ottenere la concessione di una linea, che costituisca integrazione del primo servizio, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, concreti un diritto soggettivo o solo un interesse legittimo (n. 33).

CONFISCA — I) Quale sia il concetto di « appartenenza » nel diritto penale (n. 9). — II) Se la norma dell'art. 240 c.p. (3° comma) sia di generale applicazione (salvo espresse eccezioni) nel diritto penale (n. 9).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO — I) Se fra gli atti di ordinaria amministrazione che rientrano nella competenza dello speciale Comitato, istituito con la legge 17 ottobre 1950, n. 840, siano da comprendersi le transazioni e le riduzioni di credito, oppure se il Comitato suddetto possa formulare soltanto le necessarie proposte al Ministro del Tesoro, il quale provvede poi nella sua competenza (n. 98). — II) Se il Ministro del Tesoro, per l'accoglimento della proposta del Comitato nel senso indicato, debba limitarsi ad una valutazione sull'opportunità politica ed amministrativa dell'atto o debba invece, seguire la procedura prescritta per l'annullamento dei crediti dello Stato (n. 98). — III) Se la dichiarazione giurata, di cui all'art. 11 del D. L. L. 8 maggio 1946, n. 428, debba essere resa dall'interessato in persona oppure possa essere resa da un procuratore generale del medesimo (n. 99). — IV) Se, in base alle vigenti norme di contabilità dello Stato, possa procedersi al pagamento frazionato di un ordinativo di pagamento intestato a più persone, che avrebbe dovuto essere esatto con quietanza congiuntiva da parte di tutti i creditori (n. 100). — V) Se l'ufficiale pagatore, in base ad un unico ordinativo di pagamento, possa tener conto di un atto legale che determini le quote tra gli aventi diritto e pagare, quindi, le singole quote ai singoli creditori, con quietanze parziali (n. 100).

CONTRABBANDO. — Se, nel caso di generi confiscabili ai sensi degli articoli 87 della legge sul monopolio e 116 di quella doganale, il trasportatore, persona estranea al reato, possa pretendere la tutela di altri diritti, che siano diversi da quelli che hanno per oggetto i mezzi di trasporto e, in particolare, di quelli derivanti dal privilegio sulle cose trasportate, ove il trasporto non sia stato pagato dal proprietario delle cose medesime (n. 20).

DEMANIO — I) Se i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato siano sottratti all'obbligo della comunione forzosa del muro di confine (n. 85). — II) Se i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato siano sottratti all'obbligo dell'osservanza delle distanze legali (n. 85). — III) Se i beni del patrimo-

nio indisponibile dello Stato siano sottratti all'obbligo di consentire la costruzione in aderenza (n. 85). — IV) Se l'art. 3 della legge 5 gennaio 1933, n. 30, abbia derogato al disposto dell'art. 106 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267, nel senso che non abbia più luogo il trasferimento *ipso jure* al patrimonio dell'Azienda di Stato per le Foreste demaniali dei terreni boschivi o suscettibili di cultura forestale, che siano pervenuti o pervengano allo Stato dopo l'entrata in vigore della legge medesima (n. 86).

EMIGRAZIONE — Se all'ufficiale medico, già a bordo di piroscafo in servizio di emigrazione, il quale effettui il viaggio di ritorno su altra nave, in qualità di passeggero, spettino, a carico del vettore originario, oltre le competenze previste dall'art. 10, lett. d, del R. D. 10 settembre 1914, n. 1158, anche lo stipendio e l'indennità d'arma (n. 2).

ENFITEUSI — I) Se possano ritenersi tacitamente abrogate le leggi speciali riguardanti le enfiteusi costituite da privati nelle provincie napoletane, sarde e siciliane (n. 20). — II) Se la tariffa all. B, art. 27, della legge di registro, la quale stabilisce espressamente che il contratto di enfiteusi debba contenere il patto di indivisibilità del canone e di impossibilità di riscatto prima di 90 anni, possa trovare applicazione dopo l'entrata in vigore del nuovo codice che non ammette tali pattuizioni (n. 20).

ESECUZIONE FORZATA — I) Se siano proponibili, da parte dei creditori di enti sindacali disciolti, azioni individuali, sia di cognizione che di esecuzione (n. 11). — II) Se le notificazioni del titolo esecutivo e del precetto debbano considerarsi atti del processo esecutivo o non, piuttosto, completamento del giudizio di cognizione (n. 11). — III) Se le spese per la notificazione del titolo esecutivo e del precetto debbano essere rimborsate al creditore istante nei confronti di enti sindacali disciolti (n. 11).

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — I) Se la mancata espressione del termine finale dei lavori nel decreto di espropriazione infirmi la procedura di esproprio (n. 75). — II) Se la mancata prefissione del termine finale dei lavori nel decreto di occupazione di urgenza infirmi la relativa procedura (n. 75). — III) Se il preteso vizio dell'atto amministrativo per mancata prefissione del termine finale dei lavori trasformi la eventuale lesione dell'interesse legittimo del privato proprietario del bene in diritto subiettivo (n. 75). — IV) Se detto vizio debba farsi valere dinanzi al G. O., ovvero dinanzi al Consiglio di Stato entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento amministrativo (n. 75).

FALLIMENTO — Se l'Amministrazione dello Stato possa insinuarsi direttamente nel fallimento di una ditta debitrice della Società Nazionale Approvvigionamento Grassi per crediti che quest'ultima riscuota per conto dello Stato (n. 8).

FERROVIE — I) Se possano ottenere i benefici concessi con i DD. MM., n. 1970, del 22 novembre 1950, n. 4494 del 2 maggio 1951 gli operai delle Ferrovie dello Stato, i quali, pur trovandosi nelle condizioni rispettivamente previste dai due decreti, siano stati

collocati a riposo anteriormente alla data di emanazione dei decreti medesimi (n. 154). — II) Se possano ottenere i suddetti benefici gli operai esonerati successivamente alle date di emanazione dei decreti dinanzi indicati, sempre che essi, dopo il conseguimento della idoneità e fino al momento dell'esonero, non abbiano demeritato (n. 154). — III) A quali effetti valga la promozione concessa ai suddetti agenti in virtù delle citate disposizioni (n. 154).

FERROVIE E TRANVIE — I) Se la nullità della concessione del servizio di trasporto, sancita dall'articolo 32 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, per il caso che la cessione della concessione non abbia l'approvazione governativa, ricorre anche quando il titolare della concessione la confisca in una società (sia di capitali che di persone) (n. 155). — II) Se la detta nullità ricorre quando, invece della concessione si conferisca l'esercizio di essa (n. 155). — III) Se la nullità di cui al succitato art. 32 ricorra quando la concessione venga conferita in associazione in partecipazione (n. 155). — IV) Quale estensione abbia la nullità disposta dall'articolo 32, in caso di cessione e in mancanza dell'approvazione governativa (n. 155). — V) Se una società, che i soci hanno qualificato come semplice, possa assumere una concessione di pubblici servizi, quale quella di trasporto che va compresa tra le attività commerciali (n. 155). — V) Se l'aspettativa di un concessionario di un autoservizio pubblico ad ottenere la concessione di una linea, che costituisca integrazione del primo servizio, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, concreti un diritto soggettivo o solo un interesse legittimo (n. 155). — VI) Se il trasferimento delle quote e il conseguente mutamento dei soci rappresentino una modificazione dell'atto costitutivo di una società a responsabilità limitata, ai sensi e per gli effetti della circolare ministeriale 23 gennaio 1934, in relazione all'art. 31 della legge 28 settembre 1939, n. 1822 (n. 156).

GUERRA — Se i cittadini o gli enti italiani, colpiti dal sequestro di loro beni ed attività in Egitto, effettuato dal Governo di quel paese durante la recente guerra, possano avanzare alcuna pretesa verso il Governo italiano sotto il profilo di risarcimento danni di guerra (n. 118).

IMPIEGO PUBBLICO — I) Se l'art. 62 del R. P. delle Ferrovie dello Stato il quale statuisce che l'agente non può essere scrutinato, quando nei confronti di lui sia in corso « procedimento disciplinare » possa applicarsi, ove sia in corso, a carico dell'agente stesso, procedimento penale e non anche disciplinare (n. 316). — II) Se, dovendo l'Amministrazione pagare ai due figli minori di un suo dipendente le indennità spettanti al loro padre defunto, sia necessaria o meno l'autorizzazione del giudice tutelare perchè la madre possa quietanzare anche per i figli minori (n. 317).

IMPOSTA DI REGISTRO — I) Se, in presenza di un contratto scritto di appalto, cui il D. L. L. 7 giugno 1945, n. 322, concede il beneficio delle registrazioni con tassa fissa, possa farsi riferimento ad un momento anteriore alla stipulazione dell'atto per negare il beneficio tributario, in funzione della precedente denuncia di contratto verbale di appalto derivante dall'affida-

mento dei lavori (n. 78). — II) Se la tariffa all. B, articolo 27, della legge di registro, la quale stabilisce espressamente che il contratto di enfiteusi debba contenere il patto di indivisibilità del canone e di impossibilità di riscatto prima di 90 anni, possa trovare applicazione dopo l'entrata in vigore del nuovo codice che non ammette tali pattuizioni (n. 79). — III) Se, ai sensi dell'art. 80, n. 2, della legge di registro, il cancelliere sia solidalmente tenuto con i contraenti al pagamento della tassa di registro dovuta su di un atto di natura contrattuale redatto in un verbale cui il cancelliere medesimo partecipa come ausiliario del giudice (n. 80).

IMPOSTA SULL'ENTRATA — I) Se le ditte appaltatrici possano esercitare rivalsa verso le stazioni appaltanti — diverse dalle Amministrazioni dello Stato ora da Enti a queste assimilabili ad ogni effetto fiscale — al fine di ottenere il rimborso dell'I.G.E. da esse corrisposta (n. 35). — II) Se la Gestione I.N.A.-Casa sia tenuta a rimborsare alle stazioni appaltanti l'I.G.E. da queste versata alle imprese appaltatrici (n. 35).

IMPOSTE E TASSE — Se, agli effetti dell'applicazione dell'imposta, di cui al D. L. 6 ottobre 1948, n. 1199, debba ravvisarsi unicità di stabilimento nell'intera rete tranviaria di una città (n. 186). — II) Quale sia la natura dello speciale diritto di licenza previsto nel Regio D. L. 13 maggio 1934, n. 894 (n. 187). — II) Se sia dovuto il diritto di licenza sulle importazioni temporanee, precedenti l'entrata in vigore della legge 15 giugno 1950, n. 330, ove si sia verificata l'importazione definitiva (n. 187). — III) In quale momento l'importazione temporanea determini il sorgere del rapporto tributario concernente il pagamento del diritto di licenza (n. 187). — IV) Se, per i contratti messi in essere in epoca precedente l'entrata in vigore della legge 2 luglio 1949, n. 408, sulle case per i senza tetto, possa procedersi alla riduzione dei prezzi dell'importo della imposta sui materiali da costruzione, tanto in via di rimborso che di pagamento, ove in effetti, le imprese abbiano usufruito ed usufruiscano dell'esenzione, stabilita dalla legge (n. 188).

INFORTUNI SUL LAVORO. — Se, nel caso in cui l'infortunio dipenda da fatto-reato, trovi luogo l'ordinaria disciplina della responsabilità da illecito nei confronti di coloro che abbiano riportato condanna penale per l'infortunio (art. 4, 2° comma del R. D. 17 agosto 1935, n. 1765) (n. 30). — II) Se, per il caso di infortunio derivante da fatto-reato di proprio dipendente, di cui debba civilmente risponderci, trovi luogo l'ordinaria responsabilità del datore di lavoro (n. 30). — III) Se la medesima disciplina trovi luogo anche quando, indipendentemente da ogni condanna, sia stabilito, nella sentenza penale, che l'infortunio si è verificato per fatto imputabile al preposto al lavoro (n. 30).

IPOTECHE — I) Se l'art. 22 della legge mineraria, che prescrive, nel caso di iscrizione di ipoteche, l'obbligo della preventiva autorizzazione ministeriale, debba ritenersi applicabile anche al caso di iscrizione del privilegio generale che assiste i mutui concessi dall'I.M.I., tra le altre, ad aziende minerarie (n. 9). — II) Se l'art. 22 suddetto debba considerarsi ancora in vigore dopo il passaggio delle miniere al patrimonio delle Regioni (n. 9).

LOCAZIONI — Se gli articoli 47 della legge 23 maggio 1950, n. 253 e 2 della legge 23 maggio 1951, n. 357, che danno al Pretore la facoltà di graduare e prorogare gli sfratti, siano applicabili alle ordinanze emanate dalla Pubblica Amministrazione per il rilascio di alloggi compresi quelli delle case economiche per ferrovieri e postelegrafonici (n. 70). — II) Quale sia la natura del decreto del pretore, con il quale si fissa o si proroga lo sfratto (n. 70). — III) Se gli aumenti dei canoni delle locazioni previsti dalla legge 23 maggio 1950, n. 253, possano essere richiesti in epoca posteriore, con effetto retroattivo della data prefissata dalla legge (n. 71). — IV) Se la legge 253 del 1950 ponga alcun termine di decadenza all'esercizio del suddetto potere di richiedere gli aumenti previsti (n. 71). — V) Se il termine di prescrizione quinquennale, di cui all'art. 2948 c. c. sia applicabile nella specie (n. 71).

MINIERE — I) Se l'art. 22 della legge mineraria che prescrive, nel caso di iscrizione di ipoteche, l'obbligo della preventiva autorizzazione ministeriale, debba ritenersi applicabile anche al caso di iscrizione del privilegio generale che assiste i mutui concessi dall'I.M.I., tra le altre, ad aziende minerarie (n. 6). — II) Se l'art. 22 suddetto debba considerarsi ancora in vigore dopo il passaggio delle miniere al patrimonio delle Regioni (n. 6).

MONOPOLI — I) Se il delitto di cui al D. L. L. 14 marzo 1945, n. 111, sia un delitto contro il commercio, onde, anche se non previsto, dal codice penale, rientri nella elencazione di cui alla lettera b), n. 3, dell'art. 55 dell'Ordinamento dei servizi di distribuzione e di vendita dei generi di monopolio (n. 18). — II) Se il resto finanziario, previsto dall'art. 55 del Testo Unico 14 settembre 1931, n. 1175, rientri in quelli previsti come causa di indegnità dall'art. 55 del R. D. 14 giugno 1941, n. 577, sull'ordinamento dei servizi di distribuzione e vendita di generi di monopolio (n. 19).

POSTE E TELEGRAFI. — Se l'art. 140 del Codice postale, approvato con R. D. 27 febbraio 1936, n. 145, il quale stabilisce che i buoni postali fruttiferi sono insequestrabili, tranne che per ordine dell'autorità giudiziaria, vada interpretato nel senso che per « ordine dell'autorità giudiziaria penale » debba intendersi esclusivamente quello che si riferisce al sequestro del corpo di reato, di cui agli articoli 337 e segg. C. p. p., oppure che per detto ordine debba intendersi anche quello relativo al sequestro previsto dall'art. 189 C. p. (n. 30).

PRIGIONIERI DI GUERRA. — I) Se gli inviti, rivolti verbalmente da singoli funzionari ed ex partigiani, sbandati e prigionieri di guerra, aventi diritto alla corresponsione dei prescritti assegni da parte dello Stato, a non presentare nuove domande, possano sollevare i medesimi dal decorso della prescrizione o, comunque, possano impegnare lo Stato a non far valere la prescrizione maturata (n. 16). — II) Se la norma dell'art. 9 della legge 3 marzo 1951, n. 193, possa applicarsi per analogia, agli effetti della sospensione dei termini di prescrizione del diritto ai suddetti assegni, a favore degli ex prigionieri di guerra o sbandati oltre confine rimasti in territori ceduti ad altri Stati o appartenenti a Stati con i quali l'Italia abbia interrotto le relazioni diplomatiche (n. 16).

REGIONI — I) Se lo schema di legge, recante le norme di attuazione dello Statuto siciliano in tema di pubblica istruzione, possa dare adito ad impugnativa per motivi di illegittimità costituzionale (n. 35). — II) Se sia legittima la disposizione di detto schema che assicura alla Regione una propria rappresentanza nei consessi consultivi e deliberativi del Ministero della Pubblica istruzione, per la tutela degli interessi regionali (n. 35).

REQUISIZIONI — I) Se l'applicazione dell'art. 32 della legge 23 maggio 1952, n. 253, alle occupazioni di immobili, derivanti da provvedimenti dell'Autorità amministrativa, debba intendersi ammessa con i limiti imposti dalla legge alla funzione del g. o. di fronte ai poteri della Pubblica Amministrazione (n. 98). — II) Se l'azione di rilascio, di cui all'art. 32 della legge n. 253, sia proponibile quando sia fatta valere contro il terzo beneficiario, in tema di requisizioni dipendenti dalla guerra e dallo sfollamento (n. 98). — III) Se tale azione possa proporsi contro la Pubblica Amministrazione, ove sia intervenuta la cessazione *ope legis* del provvedimento di requisizione (n. 98). — IV) Se l'azione di rilascio, di cui all'art. 32 della legge 23 maggio 1950, n. 253, possa proporsi contro la Pubblica Amministrazione, nell'ipotesi di immobili occupati in virtù di titolo non locativo, non dipendente dalle contingenze della guerra o dello sfollamento (n. 98). — V) Se il giudizio di cui all'art. 32 citato, debba proporsi con rito ordinario o mediante ricorso al pretore (n. 98).

RESPONSABILITA' CIVILE — I) Se le Amministrazioni interessate possano sempre procedere al recupero, nei confronti di militari, ora in congedo, delle somme pagate a seguito di incidenti stradali da quelli cagionati; mediante la speciale procedura ingiunzionale, di cui al Testo Unico n. 639 del 1910 (n. 133). — II) A chi spetti la competenza nei giudizi di responsabilità a carico di dipendenti, legali allo Stato da rapporto di pubblico impiego (n. 133).

SINDACATI — I) Se siano proponibili, da parte dei creditori di enti sindacali disciolti, azioni individuali, sia di cognizione che di esecuzione (n. 16). — II) Se le spese per la notificazione del titolo esecutivo e del precetto, debbano essere rimborsate al creditore istante nei confronti di enti sindacali disciolti (n. 16). — III) Se gli scritti giudiziari defensionali nell'interesse degli uffici stralcio delle sopresse organizzazioni sindacali fasciste siano esenti dalle imposte di bollo (n. 17).

SOCIETA' — I) Se i Comitanti aziendali di liberazione nazionale possano ritenersi organi dell'Ente sociale (n. 43). — II) Se una società, che i soci hanno qualificato come semplice, possa assumere una concessione di pubblici servizi, quale quella di trasporto, che va compresa tra le attività commerciali (n. 44). — III) Se il trasferimento delle quote ed il conseguente mutamento dei soci rappresentino una modificazione dello atto costitutivo di una società a responsabilità limitata, ai sensi e per gli effetti della circolare ministeriale 23 gennaio 1934, in relazione all'art. 31 della legge 28 settembre 1939, n. 1822 (n. 45). — IV) In qual senso debbano intendersi le « agevolazioni » concesse alle Coope-

rative di cui all'art. 16 del D. L. C. P. S. 14 dicembre 1947, n. 1577, tenendo presente che la norma citata subordina la concessione delle « agevolazioni » stesse all'iscrizione delle cooperative nel registro prefettizio (n. 46). — V) Se possa senz'altro negarsi ad una società cooperativa, non iscritta nel pubblico registro prefettizio, la licenza di commercio o altra comune autorizzazione (n. 46).

SUCCESSIONI — I) Se, dovendo l'Amministrazione pagare ai due figli minori di un suo dipendente le indennità spettanti al loro padre defunto, sia necessaria o meno l'autorizzazione del giudice tutelare, perchè la madre possa quietanzare anche per i figli minori (n. 34). — II) Se la norma dell'ultimo comma dell'art. 299, Reg. Cont. Gen. Stato, posta in favore degli eredi degli impiegati dello Stato ai fini della riscossione delle rate

di stipendio o di altri assegni, concerna semplicemente la prova della loro qualità ereditaria o anche la possibilità di riscossione da parte degli eredi minori (n. 34).

TASSA DI BOLLO — Se gli scritti difensivi nello interesse degli uffici stralcio delle soppresse organizzazioni sindacali fasciste siano esenti dalle imposte di bollo (n. 8).

TRASCRIZIONE — I) Se possa prendersi nota sui registri immobiliari dei passaggi di proprietà e della devoluzione di beni immobili attraverso annotazioni marginali e precedenti trascrizioni (n. 3). — II) Se possa procedersi a trascrizione di un provvedimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che disponga la devoluzione di un immobile da altro ente all'Opera Nazionale Orfani di Guerra (n. 3).