

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

AZIENDE AUTONOME DELLO STATO E NATURA DELL'A.R.A.R.

SOMMARIO. — 1. Problema preliminare. — 2. L'applicabilità dell'art. 2093 Codice Civile alle Imprese gestite dallo Stato. — 3. Le aziende autonome e l'organizzazione ad impresa. — 4. Struttura essenziale delle Aziende autonome. A.R.A.R. e G.R.A. — 5. La rappresentanza legale non può confondersi con la personalità giuridica. — 6. La mancanza di un patrimonio esclude la personalità giuridica. — 7. Elementi esegetici che escludono la personalità giuridica. — 8. Un preteso precedente giurisprudenziale. — 9. La dottrina, la prassi: personalità giuridica o organo dello Stato. — 10. Conclusioni.

1. La sentenza n. 2218 del 9 luglio 1953 delle Sezioni Unite sulla natura dell'A.R.A.R. appare dominata, pur senza confessarlo espressamente, dalla pretesa impossibilità di concepire un'*azienda autonoma dello Stato* che presenti i caratteri dell'impresa ed operi nel settore della attività economica in concorrenza con le imprese private: una azienda autonoma che per i contratti di impiego postuli l'applicazione dell'art. 2093 Codice civile con la soggezione potenziale al contratto collettivo e la correlata competenza del Giudice ordinario in sede di lavoro (1).

Le Sezioni Unite appaiono avvinte all'idea che quando si tratti di un'Azienda dello Stato, pur se autonoma o patrimoniale, non possano operarsi distinzioni tra la natura dell'impresa e i suoi contratti di lavoro, ma si debba riconoscere sempre la competenza del Consiglio di Stato. Per modo che quando tale competenza non vi sia per espresso disposto di legge o per palese natura del rapporto, esse si trovano indotte a distaccare l'Azienda dallo Stato e a farne un ente pubblico economico. E ciò tanto vale che esse superano la dizione letterale delle leggi, la prassi amministrativa, la realtà della situazione giuridica per giungere a definire una chiara Azienda statale come la G.R.A. quale ente pubblico a sè stante (2).

(1) Sia poi tale competenza in rapporto al n. 1 dell'art. 429, anziché al n. 3 dello stesso articolo, così come è stato ritenuto costantemente per quelle particolari imprese del Comune che sono le aziende municipalizzate prive di personalità giuridica (vedi per tale assenza della personalità giuridica: Cassazione, Sez. Un., 6 marzo 1931, in « Foro It. » 1931, I, 1163).

(2) Vedi per la G.R.A., Sez. Un. n. 964 del 1953 in questa Rassegna, 1953, p. 188 con nota critica di dissenso.

Si tratta di un atteggiamento spirituale inconscio, di una sensazione più che di un proponimento, che tuttavia influenza profondamente la Corte Suprema nelle sue decisioni.

In realtà l'unanimità della Corte non è al riguardo così piena come appare. La sentenza di cui sopra per esempio risulta *con conformi conclusioni del P. M.*, ma se ciò è vero per il dispositivo e cioè per il riconoscimento della giurisdizione del Giudice ordinario per i rapporti di lavoro con l'A.R.A.R., non sembra vero per la motivazione. S.E. Aula che rappresentava il P.M., infatti, se abbiamo esattamente interpretato le sue parole, espresse in udienza con la chiarezza, la profondità e il vigore consueti, il suo pensiero nel senso che proprio alla giurisdizione del giudice ordinario dovesse arrivarci applicando alla Stato per Imprese da esso esercitate (quale l'A.R.A.R.) l'art. 2093 Codice civile e di conseguenza l'art. 429 Codice procedura civile.

È pertanto il pensiero dell'illustre giurista che rappresentava il P.M. che ci conforta nell'esame del delicato problema, malgrado che la Corte, nella motivazione, abbia battuto una via diversa.

2. L'art. 2093 Codice civile, come è noto, regola i contratti di lavoro delle Imprese pubbliche in due comma: il primo fa riferimento agli Enti pubblici inquadrati sindacalmente, cioè agli enti pubblici che agiscono come vere e proprie imprese economiche, i c.d. enti pubblici economici; il secondo riguarda, invece le Imprese gestite da Enti pubblici non inquadrati, e non inquadrabili, sindacalmente. Esso dice testualmente: « Agli Enti pubblici non inquadrati si applicano le disposizioni di questo libro, *limitatamente alle imprese da essi esercitate* ».

Con tale disposizione, come è pacifico, si vengono ad applicare i contratti collettivi agli Enti pubblici non economici per le imprese da essi esercitate: si vengono, cioè, a parificare le imprese gestite da ente pubblico non economico all'ente economico organizzato ad impresa: con un concetto essenzialmente unitario di *impresa pubblica* (1).

(1) Vedi Cass., Sez. II, 17 aprile 1952, n. 1038, in « Riv. Giur. Lav. », 1952, fasc. 4 e 5 con nostra nota; vedi SIMI in questa Rassegna, 1950, 65.

Si tratta ora di vedere se nella espressione Enti pubblici possa e debba comprendersi lo Stato; questo è l'unico problema esecutivo che deve risolversi.

Tale problema può esaminarsi dal punto di vista della terminologia giuridica e da quella delle ragioni sostanziali della disposizione: dal punto di vista della terminologia non sembra che possa negarsi allo Stato, che è la massima entità pubblica, la qualifica di « ente pubblico »: la stessa consueta espressione legislativa e dottrinarie che contrappone lo Stato agli *Enti pubblici minori* o agli Enti pubblici diversi dallo Stato, con l'espressione « minori » o « diversi » mostra chiaramente come vi sia un ente maggiore che è appunto l'altro termine della contrapposizione, cioè lo Stato.

Ma uscendo dalle discussioni terminologiche e riferendosi alla *ratio legis*, appare palese che l'articolo 2093 abbraccia anche lo Stato per le Imprese da esso esercitate. Esso, infatti vuole comprendere tutte le Imprese pubbliche come ha ritenuto lo stesso Supremo Collegio (1): l'elemento che lo informa è la applicazione paritaria della legislazione del lavoro quando vi sia, comunque, per opera di un ente pubblico o di un privato, l'organizzazione ad impresa di cui all'art. 2082 Codice civile.

È l'elemento della organizzazione ad impresa, a prescindere dall'ente che gestisce l'impresa, quello che è decisivo per l'art. 2093 Codice civile, e ciò è chiarito nella Relazione ministeriale al libro del lavoro dove è precisato che rientra nel concetto dell'impresa anche *quella pubblica* e dove si fa riferimento, in *primis* ed espressamente allo Stato che in base alla Dichiarazione IX dell'allora vigente Carta del Lavoro era legittimato ad intervenire nella produzione anche sotto forma di gestione diretta.

È pur vero che la Relazione pone in luce come in genere lo Stato trovi più conveniente organizzare le imprese, che intende assumere, nella forma privata della Società per azioni « nel qual caso — dice la Relazione — non vi è luogo a parlare di impresa pubblica », ma quando tale forma privata dell'impresa non è stata scelta si rientra ovviamente nel concetto di *impresa pubblica* e trova applicazione l'art. 2093 Codice civile.

L'art. 2093 Codice civile è pertanto, come ha ritenuto in genere la dottrina che si è occupata del problema, applicabile pienamente allo Stato (2), quando tra le varie forme di intervento nella economia *prescelga*, per ragioni di pubblico interesse, quella dell'impresa pubblica, mentre quando crea persone giuridiche private, di cui è proprietario, *il problema non sorge neppure*.

Nè vi sarebbe motivo per negare allo Stato la possibilità di gestire un'impresa sia per esercitare o rafforzare un'attività utile alla generalità, sia per esplicare azione calmieratrice indiretta, sia per realizzare, nel migliore dei modi, un'ingente quantità di beni residuati di guerra immettendoli nel mercato a vantaggio della economia e soprattutto della ricostruzione.

(1) Vedi sentenza cit. alla nota 3.

(2) Vedi RIVA SANSEVERINO: *Commentario al Codice civile*, diretto da Scialoja, vol. V: Libro del Lavoro.

3. Qui il problema dell'A.R.A.R., come quello della G.R.A., e di altre entità economiche, si innesca nella evoluzione delle attività dello Stato.

Come la stessa sentenza delle Sezioni Unite pone in rilievo ad un certo momento si è rilevata in seno alla organizzazione statale « una intrinseca incompatibilità tra l'attività amministrativa vera e propria, diretta ad adempiere i compiti tradizionali dello Stato e l'attività amministrativa richiesta da quelle funzioni economiche e industriali che man mano lo Stato, o per esigenze sociali o per farne oggetto di pubblico monopolio e procurarsi indirettamente una fonte di tributo, si è andato assumendo ».

Così è sorta l'azienda autonoma, con un proprio particolare ordinamento, realizzando quel decentramento patrimoniale e di funzioni di cui parla la dottrina (1).

Nulla da eccepire su tale esatta messa a punto dell'origine dell'azienda autonoma da parte della sentenza in esame, la quale fissa nel modo sopra trascritto le ragioni e l'atto di nascita della azienda autonoma statale, mostrando di avere chiara percezione della evoluzione dello Stato moderno svoltasi e conclusasi anteriormente alla seconda guerra mondiale se non alla prima.

Ma l'evoluzione degli ordinamenti statali non si ferma nè al 1900, nè al 1924, nè al 1939, l'evoluzione prosegue incessantemente ed è opera del giurista, e soprattutto del giurista interprete sensibile della legge, di seguirne e identificarne, con la stessa vigile sensibilità, le tappe successive e gli orientamenti presenti.

Ora lo Stato contemporaneo si muove indubbiamente verso forme di intervento nel campo economico dettate non tanto da necessità di monopolio, quanto da necessità sociali e da finalità in gran parte economiche, cioè con particolari fini anche di utile economico, e soprattutto con forme nuove ignote al passato (Comitati U.N.R.R.A., Endimea, ecc.).

In una recente memoria dell'Avvocatura (avv. Peronaci), è stato posto in luce come anche per lo Stato il centro della ricchezza si sia staccato lentamente dal patrimonio immobiliare per passare a quello mobiliare, seguendo l'evoluzione della economia generale. È perciò logico, per non dire indispensabile, che accanto agli Istituti tradizionali si pongano nuove forme di organizzazione adatte alla economia moderna. E se l'evoluzione economica generale ha provocato modifiche nella proprietà statale è logico che essa provochi anche modifiche nella struttura degli organi statali.

La stessa Relazione ministeriale citata riconosceva, già in regime corporativo, l'esistenza di tale evoluzione dello Stato e ne esaminava le vie: o l'Impresa privata di proprietà dello Stato quale azionista (il c.d. azionariato di Stato) o l'*Impresa pubblica gestita dallo Stato*.

Da tale seconda via prendono vita le particolari e più snelle organizzazioni dell'A.R.A.R., della G.R.A. e di alcune gestioni extra bilancio, che la dottrina — così il Treves, il Sandulli, il Giannini

(1) Vedi per esempio GRISOLIA: *Teoria del decentramento amministrativo*. Torino, 1929, p. 362 e segg.

— ha già da tempo identificato come una categoria *nuova*, e più prossima all'impresa privata, di aziende autonome.

Voler negare che motivi diversi da quelli originariamente caratteristici delle Aziende autonome possano consigliare al legislatore di dar vita a questa nuova categoria di aziende autonome in cui vi è una più evidente organizzazione ad impresa non sembra possibile: come l'esigenza sociale può far sorgere l'azienda autonoma, così la può far sorgere la necessità di utilizzare nel pubblico interesse un cospicuo patrimonio lasciato dagli alleati: i Centri autocarri; o la può determinare la necessità di reperire, custodire e rimettere in circolazione i materiali residuati bellici nell'interesse e del Paese e delle finanze dello Stato con forme più semplici delle normali burocratiche (A.R.A.R.).

Non sembra quindi sostenibile la tesi, del resto appena adombrata, che possano ravvisarsi Aziende autonome solo quando concorrano determinati motivi e finalità per la creazione dell'azienda, e non quando le finalità, *pur essendo sempre statali*, siano diverse, e frutto di concezioni nuove.

4. In realtà la dottrina che ha studiato a fondo il problema delle Aziende autonome non ha potuto fissare elementi uniformi nè nei fini o nelle ragioni della creazione, nè nella struttura (1). Essa si è limitata a chiarire come la creazione della azienda risponda a opportunità di decentramenti dell'attività statale, sia nel patrimonio, con la formazione di contabilità o bilancio separati, sia nella funzioni con particolare ordinamento.

Può solo dirsi quanto alla struttura che tali aziende sorgono presso un Ministero e in certo senso alle dipendenze di esso. In genere l'organo che le dirige è un Consiglio di amministrazione, a capo del quale sta un organo del Ministero (Ministro o Direttore generale) che ne ha la rappresentanza, e che è composto di rappresentanti dei vari Ministeri interessati (2).

Ora la G.R.A. ha appunto tali requisiti poichè i suoi organi sono il Ministro, il Direttore generale della Motorizzazione, e il Comitato di gestione, composto di rappresentanti dei Ministeri ed essa è « alle dipendenze » (3) appunto del Ministero dei Trasporti. E l'A.R.A.R. ha una struttura analoga poichè la legge precisa che è istituita *presso* il Ministero della Ricostruzione (4), ed essa è retta da un Consiglio di amministrazione in cui prevalgono funzionari statali.

(1) Vedi per la dottrina sulle aziende autonome, ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 1949, vol. III, p. 28 e segg.; VITTA: *Diritto amministrativo*, Torino, 1948, vol. I, p. 127 e segg.; GIANNINI M. S.: *Lezioni di Diritto amministrativo*, Milano, 1950, Vol. I, p. 149 e segg.; GRISOLLA: *Op. cit.*, p. 367 e segg.; SANDULLI: *Manuale di Diritto amministrativo*, 1952, p. 135 e segg.

(2) Vedi dottrina citata alla nota 7.

(3) Vedi sul valore della espressione « alle dipendenze » la nota in questa Rassegna 1953, 190, in cui è precisato come tale espressione sia usata dal legislatore anche per il Consiglio nazionale delle Ricerche (organo con personalità giuridica) all'art. 1 della legge relativa per caratterizzare appunto l'organo dello Stato.

(4) Vedi art. 1 del D.L.C.p.S. 28 febbraio 1947, n. 120.

L'unica particolarità di rilievo è che, tanto per la A.R.A.R. come per la G.R.A. il controllo è affidato a un Collegio di tre revisori in cui è un consigliere della Corte dei Conti e un rappresentante del Ministero del Tesoro (vedi rispettivamente d.l. n. 793 del 23 novembre 1945, D.L. n. 321 del 13 aprile 1948).

Quanto ai fini, le aziende autonome, essendo organi dello Stato, sia pur decentrati nel patrimonio e nelle funzioni, non hanno che *fini propri dello Stato*, senza che si possa tracciare una delimitazione dei loro fini che variano da azienda ad azienda ed hanno come unica caratteristica uniforme quella di essere appunto fini propri dello Stato.

Ora sia la G.R.A. che l'A.R.A.R. anche come fini non evadono dallo schema delle aziende autonome (1) perchè la loro finalità non è che una finalità dello Stato e il loro patrimonio che un patrimonio dello Stato: la prima utilizza i Centri autocarri dello Stato e coopera al servizio trasporti; la seconda reperisce, custodisce e realizza un patrimonio dello Stato, senza mezzi e fini propri distinti da quelli statali, come meglio vedremo.

Vi sono perciò soltanto modifiche di struttura, ma non tali da autorizzare lo sganciamento dallo Stato di queste particolari Aziende: che per la loro organizzazione ad imprese hanno appunto forme più agili di quelle tradizionali e più prossime alle forme economiche e semplificate delle aziende private. E proprio mentre si cerca di svecchiare la vecchia bardatura burocratica tanto criticata, si vorrebbe negare la possibilità di forme nuove dettate da esigenze nuove che rappresentano anche un *vero e proprio esperimento* nel campo dell'organizzazione statale.

5. Dopo queste brevi considerazioni di inquadramento del problema, passiamo all'esame della sentenza delle Sezioni Unite sulla natura della A.R.A.R., sentenza che ha già suscitato critiche in dottrina (12) e ne susciterà certamente altre per i motivi addotti su cui brevemente ci soffermeremo.

Il problema della natura dell'A.R.A.R. poteva porsi da un punto di vista di interpretazione delle leggi attraverso la loro attenta esegesi, punto di vista quanto meno preliminare ad ogni altro. Ma poichè la Corte Suprema ha ritenuto di non soffermarsi in tale indagine, la seguiamo in tale indirizzo pur ponendo in rilievo alla fine gli elementi esegetici del testo di legge, insuperabile per l'interprete e da essa trascurati.

La Corte Suprema, dopo aver detto che non è elemento decisivo la denominazione di « azienda autonoma » (cioè la denominazione attribuita all'azienda dal legislatore con l'uso di un termine *tecnico-giuridico*) e dopo aver trascurati tutti gli altri elementi esegetici, imposta il problema nei

(1) Vedi VITTA: *Op. cit.* che pone in risalto come caratteristica delle aziende autonome (senza personalità giuridica) è che gli atti siano posti in essere per scopi dello Stato e gli utili vadano ad esso.

(2) Vedi nota redazionale del « Mass. Giur. Lav. », 1953, 153, in cui si dissente con chiare precisazioni della sentenza delle Sez. Un. sulla natura dell'A.R.A.R.

termini seguenti: « ma in linea concettuale nulla impedisce che lo Stato con norme positive, possa rendere più profonda (di quella normale delle Aziende autonome) questa separazione dell'Azienda dalla Amministrazione centrale conferendo all'azienda la personalità giuridica », e precisa che non si concepisce nel nostro ordinamento una persona giuridica che sia nello stesso tempo anche organo dello Stato (1).

La ricerca che consegue da tale impostazione, pur discutibile, come vedremo, era quella di vedere se vi erano le norme positive da cui derivava la personalità giuridica conferita all'Azienda. E difatti la Cassazione ravvisa tali norme nel conferimento della legale rappresentanza al Presidente del Consiglio di amministrazione. Rappresentanza legale e personalità giuridica sono la stessa cosa per questa sentenza al punto che l'esistenza della rappresentanza implica, pur nel silenzio della legge, il conferimento della personalità giuridica.

L'infondatezza di tale argomento è palese e dispiace che esso si trovi in una sentenza del massimo organo di sapienza giuridica italiana. Non è possibile confondere la rappresentanza legale che è conferita anche al Presidente o al Direttore delle varie Aziende autonome e dei vari Ministeri e persino di organi locali dei Ministeri stessi (ad es. Provveditori), con la personalità giuridica che è concetto ben diverso come la Cassazione e la dottrina hanno sempre insegnato sino ad oggi (2).

Nessuno vuol sostenere che la Cassa Depositi e Prestiti abbia la personalità giuridica solo perchè per legge il suo Direttore ne ha la *rappresentanza legale*.

Se si rimuove tale grave e pericolosa novità giuridica che rivoluzionerebbe tutto il nostro diritto pubblico, le argomentazioni successive perdono ogni base.

Dice la sentenza per quale motivo *non dovrebbe apparire incongrua* la concessione della personalità giuridica: essa spiega quindi argomenti *non per indicare che è stata conferita la personalità giuridica, ma per spiegare perchè la si sarebbe conferita.*

Il conferimento, perciò, rimane affidato alla tesi della coincidenza tra rappresentanza legale e personalità che non può che essere disattesa.

Comunque esaminiamo anche tali argomenti.

Essi consistono in definitiva nell'affermare che la personalità giuridica è stata data perchè è stato ritenuto più idoneo ad esplicare un'attività economica un ente pubblico anzichè un'azienda autonoma.

Ma è palese che tale argomento nulla dice perchè l'ordinamento dell'A.R.A.R. non è lasciato ad un suo *statuto* ma è dettato dalla legge e quindi il fatto che vi sia o meno la personalità giuridica non può importare una differenza di funzionamento (3). Esso d'altra parte si capovolge perchè se

(1) Vedi sul punto il n. 10 del presente studio.

(2) Per la distinzione tra rappresentanza di organo e persona giuridica vedi ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, I, Milano, 1947, 104, e autori ivi citati; vedi pure la successiva nota n. 23.

(3) Acutamente il GIANNINI: *Lezioni di Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1950, 148 e segg. rileva che le aziende autonome, pur non avendo la personalità giuridica, conseguono gli stessi effetti che conseguirebbe un ente dotato di piena personalità giuridica.

non vi è la personalità giuridica (che ripetiamo dovrebbe esservi solo per la norma sulla rappresentanza) vuol dire che il legislatore ha visto il problema diversamente e ha ritenuto più opportuno organizzare una impresa autonoma di stato che creare un ente pubblico autonomo.

6. Ulteriore conferma dell'insostenibile posizione assunta dalla sentenza si ha nei motivi con cui essa si libera di alcune obiezioni alla sua tesi.

Ammette la sentenza che l'A.R.A.R. *manca di un patrimonio proprio* (cioè di uno degli elementi indispensabili perchè vi sia la persona giuridica pubblica o privata (1), ma liquida l'obiezione col rilevare che l'A.R.A.R. « *non ha bisogno di un patrimonio (!)* » proprio per il suo scopo.

Siamo d'accordo che l'A.R.A.R. non ha bisogno di un patrimonio perchè esso è organo dello Stato e il suo patrimonio è costituito dal patrimonio dello Stato che deve recuperare, mentre i suoi utili vanno immediatamente e senza possibilità di altro impiego, al Tesoro (art. 6 D.L.C.p.S. 18 ottobre 1947, n. 1223) ma ciò è la migliore dimostrazione che non ha la personalità giuridica, la quale ha sempre presupposto l'elemento di un patrimonio distinto ed anzi è tale solo in quanto vi sia appunto un *patrimonio distinto*.

Se tuttavia, la Corte non si fosse fermata alla prima obiezione, che di per sè era già decisiva e avesse esaminato le altre, si sarebbe convinta che di personalità giuridica non poteva parlarsi.

Oltre a non avere patrimonio, l'A.R.A.R. *non ha scopo distinto* da quello dello Stato. Manca, perciò, anche il secondo dei requisiti di ogni persona giuridica.

Non patrimonio e non scopo: cosa c'è allora di distinto

La struttura?

Ma, come abbiamo veduto, la struttura essenziale dell'A.R.A.R. è quella di una azienda autonoma: un Consiglio di amministrazione composto di rappresentanti di Ministeri, un Presidente che ha la rappresentanza legale dell'Azienda, l'istituzione di essa *presso* un Ministero.

Perchè mai tale struttura dovrebbe diventare indice della personalità giuridica?

7. E veniamo rapidissimamente agli argomenti esegetici.

L'art. 1 del D.L.L. 29 ottobre 1945, n. 683, dispone: « È istituita *presso* il Ministero della Ricostruzione *nell'interesse e per conto dello Stato*, una *azienda autonoma* per il rilievo, la custodia, l'alienazione dei materiali residuati di guerra cedute dalle autorità alleate o abbandonate dai tedeschi in Italia o in altro modo acquistate ».

Dunque è istituita *presso* un Ministero, non semplicemente sotto la vigilanza di un Ministero, ma « *presso* », cioè *nel seno* del Ministero, come le altre aziende autonome, una nuova « azienda autonoma ».

Tale Azienda è istituita *nell'interesse e per conto dello Stato*: essa così non ha un interesse proprio,

(1) Vedi per tutti MESSINEO: *Diritto civile e comm.*, Milano, 1947, vol. I, 165 e segg.

ma deve semplicemente curare un interesse dello Stato. Ora se ci rifacciamo a tutta la dottrina che ha studiato la differenza e il legame tra gli interessi degli Enti pubblici e quelli dello Stato, ed ha posto in ciò il carattere della « pubblicità » (1), ci appare palese che non ha senso un ente pubblico che non cura un interesse proprio, che non ha un interesse proprio, ma soltanto un interesse dello Stato. La medesimezza dell'interesse esclude la possibile distinzione, così come la esclude la unicità del patrimonio.

L'Azienda non ha patrimonio proprio, ma il suo patrimonio è costituito dal patrimonio dello Stato senza bisogno non solo di atti di trasferimento, ma con presa di possesso diretta rafforzata da poteri di imperio. Il bottino di guerra, i beni ceduti dagli alleati e tutti gli altri beni illegittimamente detenuti dai privati non sono più reperiti, fermati, acquisiti dai normali organi dello Stato, ma da questa Azienda che mano mano acquisisce i beni, e passa il ricavato di essi allo Stato immediatamente per una specie di cordone ombelicale (2).

È dunque nello stesso primo articolo della legge il richiamo preciso alla inesistenza di un interesse o scopo proprio e di un patrimonio proprio: questa Azienda autonoma non è che una specificazione dello Stato che ha per interesse quello dello Stato per patrimonio quello dello Stato, e che versa senza indugio tutti i suoi utili allo Stato.

8. Nè deve illudere la pretesa concordia tra la sentenza della II Sezione in causa Monteleone contro A.R.A.R. (3) e la attuale.

In realtà la pretesa concordia tra la sentenza delle Sezioni Unite e quella della II Sezione non sussiste, se concordia vuol dire somiglianza o uniformità nell'iter logico del ragionamento.

La sentenza della II Sezione considera l'A.R.A.R. come una azienda patrimoniale dello Stato e solo tende ad escludere tutte le Aziende patrimoniali (in contrasto con precedenti pronunce delle stesse Sezioni Unite) (4) dalla vera e propria organizzazione statale, e ciò ai limitati fini della ammissibilità o meno di azioni possessorie nei confronti dell'A.R.A.R. Basta leggere la frase conclusiva della sentenza, e poi rileggerne attentamente il testo, per convincersene: « se rivelano la situazione di preminenza che ha lo Stato considerato come la prima e più forte persona giuridica, non fanno rientrare nella vera e propria organizzazione sta-

(1) Vedi ROMANO: *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato in Studi per Ranalletti*, vol. II, Padova, 1931, 431.

(2) Presso l'A.R.A.R. è la Commissione per le rivendiche cui il S.C. ha riconosciuto carattere di *Organo amministrativo* che decide dei reclami dei beni acquisiti dall'A.R.A.R. come patrimonio dello Stato. Vedi Cass., Sez. Un., sent. n. 67 del 52 in questa Rassegna 1953, 16, la quale precisa che la Commissione delibera in luogo dell'A.R.A.R. se la domanda debba essere accolta o l'A.R.A.R. debba resistere in giudizio (a difesa di un patrimonio dello Stato).

(3) Vedi Cass. Sez. II, n. 2507 dell'11 agosto 1951, in « Foro It. », 1952, I, 1222.

(4) Vedi p. es. Sez. Un., 11 luglio 1951, Bavagnoli contro Terme di Salsomaggiore n. 1186, in « Foro It. », 1952, I, 1068.

tale nè l'A.R.A.R. nè le altre aziende patrimoniali dello Stato », dove l'espressione « altre » è decisiva.

Quindi niente concordia, ma anzi pieno contrasto; perchè per le Sezioni Unite le Aziende patrimoniali dello Stato hanno il carattere di organi statali e l'A.R.A.R. non è azienda di Stato, mentre per la II Sezione l'A.R.A.R. è un'azienda patrimoniale dello Stato e perchè tale, e solo perchè tale, non è organo vero e proprio dello Stato.

9. La sentenza, quindi, rimane isolata nella giurisprudenza. Nè essa trova appoggio in dottrina. Perchè, anzi, tutti coloro che hanno esaminato il problema hanno finito — così i più illustri tra i giovani professori amministrativisti: Sandulli, Treves e indirettamente il Giannini M.S., così i lavoristi v. Giuliano (1) — col porre in luce che si tratta di amministrazione autonoma dello Stato con particolare ordinamento e struttura.

Non trova infine appoggio nella prassi amministrativa, nella quale anzi produrrebbe se confermata una vera rivoluzione. Perfino provvedimenti formali, quali il decreto del Ministro per le finanze 30 gennaio 1946, non avrebbero più base, e le varie circolari relative al trattamento tributario dei residuati di guerra di importazione verrebbero a cadere.

La prassi, infatti, confortata poi dal parere del Consiglio di Stato 27 gennaio 1948, n. 118, ha sempre considerata l'A.R.A.R. come una azienda autonoma di Stato. C'è da aggiungere che sarebbe assurdo che lo Stato ponesse delle imposte su un suo patrimonio e non consentisse ad una azienda, che non ha altro fine che quello di realizzare un patrimonio statale, godesse delle varie facilitazioni di esenzioni proprie degli organi statali. Anche in ciò è implicito il pensiero del legislatore che non poteva dettare norme di parificazione perchè ovviamente considerava amministrazione dello Stato, questa azienda patrimoniale.

Abbiamo veduto che l'A.R.A.R. non ha la personalità giuridica poichè l'unico argomento addotto è quello della rappresentanza che non può essere seguito. Ma se avesse la personalità giuridica, non sarebbe ancora provato il distacco dell'A.R.A.R. dalla Amministrazione statale.

Vi sono nello Stato aziende autonome che hanno anche la personalità giuridica e non pertanto sono organi dello Stato: tipici il Fondo per il culto e l'Azienda delle Foreste demaniali, e vi sono degli altri organi, quali il Consiglio nazionale delle Ricerche, per cui la legge prevede espressamente la conciliabilità tra la personalità giuridica e la qualità di organo dello Stato. Molto più chiari ed imponenti gli esempi dei governi coloniali e dello stesso Governatorato Generale dell'Etioopia. Del resto la stessa Cassazione in altre occasioni ha ricordato tali principi (2).

(1) Vedi SANDULLI: Op. cit., p. 135; TREVES: *L'Impresa pubblica*, 81 e *passim*; GIANNINI: Op. cit. 148; vedi anche GIULIANO, in « Giur. It. », 1950, I, 2, 36.

(2) Sulla compatibilità tra organo dello Stato e personalità giuridica vedi Cass. Sez. Un., Sent. n. 1488/52 in questa Rassegna 1953, 60 con nota critica.

Se anche vi fosse la personalità giuridica, perciò, il problema resterebbe aperto perchè si tratterebbe di vedere se una azienda con fini dello Stato e col patrimonio dello Stato possa considerarsi distinta dallo Stato stesso: ci sarebbe una forte analogia tra l'A.R.A.R. e l'Azienda delle Foreste demaniali perchè entrambi curerebbero e amministrerebbero un patrimonio dello Stato.

* * *

Ci siamo soffermati a lungo e dettagliatamente sul problema perchè esso merita attenta considerazione non tanto per la questione specifica e limitata, pur rilevante, della natura dell'A.R.A.R., ma per i principi generali sulla attività dello Stato nel campo economico e con organizzazione ad impresa.

Esso merita attenta considerazione e riesame anche perchè non si consolidino orientamenti che superando il costante insegnamento della giurisprudenza e della dottrina, facciano coincidere, come nella sentenza esaminata, la personalità giuridica con la rappresentanza organica, cioè le due

configurazioni, ben distinte, della *soggettività* giuridica (1).

Confidiamo di aver posto in luce, anche se non tutti gli argomenti che attestano la natura di amministrazione statale autonoma dell'A.R.A.R., come la sentenza esaminata non appaia in armonia con il pensiero del legislatore e l'esegesi dei testi legislativi, la sostanza delle cose, la prassi amministrativa, la dottrina e, perchè no?, anche la giurisprudenza sinora dominante: cioè con tutti quegli elementi che costituiscono la *communis opinio* nel campo del diritto e dai quali non si può prescindere se si vuol mantenere il diritto in stretto armonico contatto con la realtà.

VALENTE SIMI

AVVOCATO DELLO STATO

(1) Sul delicato problema della «soggettività» che pur non è personalità e che compete anche ad organi di persone giuridiche quando si presentino come titolari di poteri, diritti, doveri, vedi SANTI ROMANO: *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 145 segg.; ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1947, vol. I, p. 104 e segg.; GASPARRI: *Corso di Diritto amministrativo*, I, Bologna, 1953, p. 185 e segg.; ESPOSITO: *Organo, ufficio e soggettività dell'ufficio*, Padova, 1932.

R. NICOLÒ, V. ANDRIOLI, A. SEGNI, G. A. MICHELLI, G. AZZARITI, G. SCARPELLO: **Tutela dei diritti, art. 2900-2969.** (Zanichelli - Soc. Foro Italiano, 1953).

Come è noto, la materia trattata dal Codice civile nel libro della tutela dei diritti e fra le più eterogenee. Ciò spiega la quantità, varietà e complessità delle questioni che si incontrano in questo volume (pp. XXI-726) del *Commentario* dello SCIALOIA e BRANCA, e la difficoltà del compito di chi sia chiamato a recensirlo.

Un buon commentario, essendo in primo luogo un'opera destinata, per propria natura, ad indicare la soluzione per un'infinità di « casi », deve toccare i più svariati problemi giuridici, data la necessità di inquadrare ogni questione, sia pur di dettaglio, nell'intero sistema di cui ogni norma è parte organica. Orbene, si può affermare senza tema di smentite, che nell'opera qui recensita è stata tenuta presente questa fondamentale esigenza: i commentatori sono saliti dalla norma al principio per ridiscendere, poi, dal principio al caso pratico. La ricca casistica, infatti, che giunge talvolta a ricordare quella dei classici e ben più voluminosi commentari tipo Baudry-Lacantinerie, e che è spesso accompagnata da vasti e comodissimi elenchi di testi legislativi, non intacca mai l'organica compattezza del commento, inquadrato in un rigore dogmatico ignoto ai pur valorosi esegeti della vecchia scuola francese.

Per la verità non può negarsi che talvolta trapasare agli occhi di un attento lettore l'origine composita dell'opera, in alcune disarmonie di sviluppo di una qualche parte rispetto alle altre, nella diversa funzione assegnata dai vari autori alle note a piè di pagina, ed in altri dettagli del genere. Data la funzione dell'opera, destinata sopra tutto alla consultazione, queste caratteristiche non meritano rilievo, se non forse in quei rari casi in cui si manifesta un aperto contrasto fra le posizioni assunte da due collaboratori su un medesimo problema (ad es. a p. 61 il Nicolò ravvisa nell'art. 2939 un'applicazione della surrogatoria, mentre a p. 579 l'Azzariti e Scarpello escludono ogni nesso di questo articolo con la surrogatoria o con la pauliana). Nel complesso per altro, se si tengono presenti le difficoltà di coordinamento fra il pensiero dei vari autori in una materia che, dopo la recente riforma del codice, non ha ancora potuto subire in ogni

sua parte una esauriente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, deve riconoscersi una ammirevole unità di pensiero e di indirizzo nell'opera recensita.

Gli argomenti esaminati si riferiscono alla surrogatoria, revocatoria, sequestro conservativo, giudicato, esecuzione forzata, prescrizione e decadenza: tutti istituti, come si vede, di amplissima portata e collegati, per mille nessi, alle più svariate situazioni giuridiche. Ciò rende impossibile seguire, in questa sede, gli autori nella loro minuta disamina dei singoli articoli; ci limiteremo quindi a segnalare il profilo che i più importanti istituti trattati vengono ad assumere, solo incidentalmente indulgiando su qualche particolare che ci ha per una ragione od un'altra colpito.

La surrogatoria e la revocatoria si presentano inquadrata fra i mezzi di conservazione indiretta della garanzia patrimoniale; ciò non perchè sia riconosciuto un diritto di garanzia di natura sostanziale spettante ai creditori sui beni del debitore, ma nel senso che i detti istituti, così come il sequestro conservativo ed altre fattispecie particolari disciplinate qua e là nella legge, tendono a tutelare il diritto di credito prevenendo o scongiurando situazioni idonee a svuotare il diritto stesso del suo contenuto economico.

Considerando in particolare la surrogatoria, di cui si sottolinea il carattere conservativo (che non implica la necessità giuridica di cumulo con l'azione esecutiva), si esamina il fondamento del rimedio, il quale viene configurato come un caso di legittimazione (che diventa sostituzione processuale se esercitata giudizialmente) concessa al creditore (potere giuridico), autorizzato a far valere un diritto altrui, nell'interesse tanto proprio che del debitore. Elencate le condizioni della surrogatoria (qualità di creditore, pericolo, natura patrimoniale del diritto, inerzia del debitore), viene posta una cura particolare della ricerca dei limiti oltre i quali la surrogatoria non può esercitarsi. I diritti non patrimoniali, anche se rivestano alcuni aspetti secondari di patrimonialità, e le facoltà discrezionali non corrispondenti ad un precedente obbligo di terzi, restano fuori dell'applicazione del rimedio: ugualmente dicasi degli interessi legittimi, con conseguente esclusione dalla surrogatoria dei ricorsi alla giustizia amministrativa, dato che gli interessi legittimi non sono esercitabili e comunque tutelabili ex art. 2900. L'A. non scende ad esaminare

l'ipotesi, che potrebbe meritare approfondimento in altra sede, della attribuzione alla giustizia amministrativa di competenza esclusiva in materia in cui diritti ed interessi si trovino indissolubilmente commisti.

Rigorosamente tracciata è poi la differenza fra surrogatoria e pauliana, sottolineandosi che quest'ultima azione è diretta ad ottenere giudizialmente la pronunzia di una semplice inefficacia, non solo relativa (come è pacifico nella nuova codificazione) ma anche parziale dell'atto revocato. Sulla scorta degli artt. 2910 C.c., e 602 e 604 C.p.c. è infatti dimostrato che il terzo acquirente è e rimane proprietario anche nei confronti del creditore vittorioso in revocatoria, il quale ha bensì il diritto di agire in executivis sul bene oggetto dell'atto revocato, ma tale azione esecutiva egli deve proporre nei confronti del terzo, non del debitore: il diritto del creditore vittorioso opera quindi come una garanzia reale che segue il bene presso il terzo acquirente pur senza intaccare, per il resto, l'efficacia dell'atto di acquisto.

Qualche dubbio può, a nostro avviso, lasciare una distinzione formulata a proposito dell'elemento psicologico legittimante la revocatoria, là dove è accennato al differente fondamento della rilevanza della semplice *scientia damni* per la revoca dell'atto posteriore al debito, e del *consilium fraudis* richiesto per la revoca dell'atto anteriore: in quest'ultimo caso la revoca sarebbe fondata sulla responsabilità aquiliana del debitore alienante (pagina 197); ma a noi sembra lecito obiettare che, se così fosse, dovrebbe conseguirne sempre un diritto del creditore al risarcimento del danno ex art. 2043, diritto che acquisterebbe rilievo ogni qual volta la pauliana non potesse conseguire il suo effetto: ora, se può darsi che, in molti casi, *consilium fraudis* ed illecito aquiliano concorrano in linea di fatto nel comportamento del debitore o del terzo, non ci pare vi sia nella legge alcun elemento atto a giustificare una automatica sussunzione di una fattispecie nell'altra.

Così pure qualche incertezza ci resta circa i criteri con cui debba stabilirsi l'onerosità e gratuità dell'atto revocabile agli effetti della rilevanza dell'elemento psicologico nel terzo acquirente. Dalla stessa enunciazione del quesito, e dato che la norma è sopra tutto diretta alla tutela dell'acquirente a titolo oneroso, ci sembra che possa ritenersi con il Cosattini e contrariamente al testo (p. 238) che la gratuità od onerosità debba stabilirsi con riguardo al terzo, e non al debitore alienante.

Menzione merita il diffuso studio dei problemi processuali cui la revocatoria può dar luogo, e l'indagine sulla estensione del giudicato, che trova un suo limite (ovviamente attraverso una nuova pronunzia) in ogni successivo mutamento dello stato economico del debitore che faccia venir meno il presupposto dell'*eventus damni*.

Scarsa, ma ricca di richiami alla legge processuale la trattazione del sequestro conservativo. Ivi l'estrema concisione nuoce talvolta alla chiarezza; così avviene a p. 276 dove non è facile afferrare la struttura sintattica del periodo in cui l'A. acutamente critica l'art. 647 C.p.c. perchè autorizza il giudice a concedere il sequestro conservativo

dietro cauzione, mentre tale cautela, giustificata solo per l'ipotesi che si tema una azione imprudente dell'istante, (art. 98 C.p.c.) appare incompatibile con il *fumus boni iuris* richiesto per la concessione del sequestro.

Di maggior respiro appare il commento ai pochi articoli (2907-2909) di disposizioni generali sulla tutela giurisdizionale dei diritti, ma la materia del giudicato, cui l'indagine è diretta, legittima lo spazio dedicatole nell'opera, tanto più che, come rileva l'A., la disciplina positiva è assolutamente inadeguata, per scarsezza e disorganicità, all'importanza dell'argomento.

Punto di partenza è il rilievo che il giudicato opera fra le parti ma non a favore di una contro l'altra, l'azione contrastante con il giudicato essendo dichiarata dalla legge non infondata, ma improponibile anche dal vincitore. La cosa giudicata viene così riportata ad un caso di preclusione; fenomeno processuale, quindi (ma da non confondersi con la cosa giudicata in senso formale di cui all'art. 324 C.p.c.), risolvendosi nel divieto rivolto al giudice di pronunziare una seconda volta su una questione di merito già decisa.

La critica alla teoria sostanziale del giudicato è basata sul rigetto della concezione del diritto come potere di chiedere allo Stato la tutela giuridica e quindi, in ultima analisi, come forza che fa applicare la norma in caso di inosservanza. Nè la teoria sostanziale potrebbe essere sostenuta attribuendo al processo una funzione creativa del diritto che il processo non ha. Secondo l'A., infatti, il giudice non crea mai il diritto, o, comunque, la sua volontà non ha mai il potere di costituire direttamente mutamenti nei rapporti giuridici sostanziali. Anche nelle sentenze costitutive, infatti, il giudice si limita a dichiarare la volontà della legge; l'effetto costitutivo segue come una conseguenza, discendente di diritto, dall'accertamento contenuto nella sentenza, la quale opera in tal caso come fatto giuridico e non come atto del giudice. Ciò avverrebbe persino nelle così dette sentenze dispositive in cui il giudice, decidendo il caso concreto in base ai principi di opportunità, di equità ecc., non farebbe altro che dichiarare il diritto positivo il quale, in forza di apposite disposizioni recepisce in sé norme di per loro extragiuridiche.

Le eccezioni al principio sopra enunciato, stante la irrilevanza giuridica della sentenza ingiusta, si ridurrebbero al solo caso di sentenza emessa a seguito di giuramento decisorio poi riconosciuto falso.

L'A. indugia poi nella ricerca dei limiti del giudicato: a proposito dei limiti obiettivi, sottolinea innanzi tutto la necessità di non confondere il giudicato, che copre « il prodotto della attività giurisdizionale », con le preclusioni operanti solo sui « mezzi di produzione della tutela »; dal che deve desumersi che il termine di preclusione è qui usato in un'accezione più ristretta di quando è richiamato per sottolineare la teoria processuale del giudicato. Solo le decisioni di merito passano in giudicato, con esclusione di ciò che venga accertato *incidenter tantum* o comunque al solo fine di decidere sulla domanda: alla risposta del giudice, non ai suoi motivi, compete l'immutabilità.

Vengono quindi esaminate la portata del giudicato della Cassazione, le sentenze sotto condizione e *rebus sic stantibus* (che non impediscono una nuova pronunzia, immutabile essendo non il fatto giuridico ma solo l'accertamento riferito al momento in cui fu emesso), ed altre numerose questioni minori.

La molteplicità di problemi trattati in tema di esecuzione forzata rende impossibile sintetizzare in breve spazio il contenuto di questa parte dell'opera. Ci limiteremo a segnalare che l'A., pur negando che il processo esecutivo sia retto dal principio del contraddittorio, ne disconosce il carattere di procedimento di natura amministrativa.

Interessante il parallelo fra pignoramento inteso come mezzo tecnico per impedire alterazioni giuridiche della cosa pignorata, e custodia, diretta ad impedire alterazioni materiali. Rigettate le teorie che concepivano il pignoramento come impossibilità giuridica di alienare, e quelle più recenti che lo considerano alla stregua di una garanzia reale la quale non impedisce la circolazione della cosa *cum onere suo*, il vincolo è ricondotto alla inopponibilità dell'atto di alienazione nel senso che, agli effetti del soddisfacimento dei creditori, il bene si considera ancora di pertinenza del debitore (a differenza di quanto si è visto per la revocatoria che autorizza l'espropriazione nei confronti del terzo acquirente).

Ricorderemo brevemente che l'esecuzione per consegna o rilascio è configurata come una forma di tutela possessoria, e che l'esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare non è considerata come caso di risarcimento del danno in forma specifica, secondo quanto, sulla base del *nemo ad factum cogi potest* e del *factum infectum fieri nequit*, ritengono coloro che considerano oggetto dell'obbligazione il comportamento del debitore. L'A., che considera invece oggetto dell'obbligazione l'utilità dovuta, trova esatto definire esecuzione in forma specifica quella in cui l'utilità dovuta sia comunque assicurata in via coattiva al creditore.

Restano infine da esaminare la prescrizione e la decadenza: trattasi di istituti largamente disciplinati nel diritto positivo, che poco hanno risentito della recente modifica del codice civile, e che si presentano quindi già ben inquadrati dogmaticamente ad accuratamente elaborati dalla giurisprudenza. L'esauriente commento segue le vie tradizionali, alle quali appare talvolta sin troppo fedele, come là dove sembra indicare come diritti imprescrittibili quelle semplici facoltà, che non si prescrivono solo perchè sono contenuto di un diritto ma non diritti essi stessi (p. 550), o dove configura la *petitio hereditatis* regolata dall'art. 553 C.c. come diretta al riconoscimento della qualità di erede (p. 549), mentre il detto articolo regola un caso di rivendica dei beni ereditari (e ciò basta a spiegarne l'imprescrittibilità).

Naturalmente le semplici, ed opinabili, questioni di dettaglio che ci siamo permessi di sollevare non sono assolutamente idonee ad influire sul giudizio incondizionatamente favorevole da cui, a nostro avviso, l'opera merita di essere accolta.

MARIO FERRARI

M. MIELE: **Principi di diritto internazionale**. Ed. Barbèra, Firenze, 1953.

Occorre dire subito che l'A. ha raggiunto lo scopo che si era prefisso nel dare alle stampe questi suoi *Principi di diritto internazionale*. Nella tradizionale lucida sintesi dei « Manuali Barbèra », il libro riesce a dare, anche al lettore non iniziato, una completa visione degli attuali orientamenti della scienza del diritto internazionale, nei nuovi confini da questa acquisiti ed in base a dati tecnici e d'informazione pienamente aggiornati. Esso, inoltre, appresta a chi voglia approfondire istituti e problemi una ricca ed aggiornata bibliografia, riportata, molto opportunamente, in fondo ad ogni capitolo.

Il rapido ma esauriente esame che l'A. fa della comunità internazionale e del relativo ordinamento giuridico sul piano storico, pone in luce come le grandi componenti del diritto internazionale attuale siano rappresentate dall'incivilimento dei rapporti fra gli Stati e dall'equilibrio politico fra questi ultimi nell'età moderna.

In particolare, lo sviluppo del moderno ordinamento internazionale, iniziato dalla dottrine giunaturalistiche, fu poi decisamente favorito dalla democratizzazione degli ordinamenti dei vari Stati, prodottasi sotto l'impulso dei principi della Rivoluzione francese, del costituzionalismo e di nazionalità.

In epoca recente e recentissima, la cosiddetta « profilassi della guerra d'aggressione », la protezione internazionale dei diritti dell'uomo, la repressione dei crimini di guerra, la coesistenza del principio di organizzazione universale secondo la Carta dell'O.N.U. con quello di organizzazione regionale, continentale ed intercontinentale: tutte queste tendenze, di carattere politico e giuridico ad un tempo, hanno rivelato che l'attuale ordinamento internazionale va sempre più evolvendosi secondo principi di « democratizzazione » e « socializzazione », e verso forme sempre più larghe di organizzazione e di cooperazione fra Stati. Tali forme di organizzazione e cooperazione, attraverso l'attuale politica dei « blocchi » (i c.d. sistemi occidentali ed orientali), dovrebbero preludere ad un futuro armonico equilibrio degli Stati medesimi in una vera e propria organizzazione universale.

Sotto quest'ultimo profilo, si sembra che la dottrina del formalismo monistico del Kelsen (inaccettabile per il Miele, come quella che si discosta dai valori storici ed umani), nel suo tentativo di comporre l'esperienza giuridica in un unitario sistema di valori giuridici sia per gli Stati che per gli individui, possa forse essere considerata e, per così dire, giustificata come l'exasperazione, sul terreno formale, della moderna tendenza verso l'organizzazione universale degli Stati.

Nello studio del fenomeno giuridico internazionale, il Miele è per l'adozione del metodo giuridico-storico, e tale suo orientamento — che ha il pregio di considerare la realtà normativa in funzione della realtà storica e sociale — traspare continuamente nel corso della trattazione.

Così, deve ricondursi ad un'esatta visione della realtà storica e sociale, l'acuta distinzione che l'A.

fa, a proposito della consuetudine internazionale, fra l'*opinio juris* costituita dalla interpretazione (o valutazione) dell'esigenza internazionale del comportamento uniforme — interpretazione che è limitata alla fase creativa del precetto consuetudinario — e la volontà di rispettare il precetto, che sta alla base dei componenti successivi. Egli adagia, inoltre, la positività dell'accordo internazionale sul piano dell'esistenza storica di esso accordo: in altre parole, il valore obbligatorio dell'accordo deriverebbe dal convincimento razionale degli Stati sull'imprescindibilità di tale procedimento per il regolamento dei conflitti d'interesse o delle attività di cooperazione proprie della comunità internazionale. L'A. in buona sostanza, riconduce ad una stessa fonte sia la produzione giuridica consuetudinaria che quella convenzionale: questa fonte è rappresentata dal fondamentale principio storico e pregiuridico della « necessità internazionale ».

L'indirizzo storico-giuridico adottato dall'A. viene in considerazione anche in sede di trattazione dei rapporti fra diritto internazionale e diritto interno.

Bisogna convenire, a tale proposito, che qualsiasi sforzo della « giurisprudenza pura » per ridurre ad unità il diritto internazionale e il diritto interno (c.d. dottrina pura del diritto, del Kelsen) s'infrange di fronte alla logica della storia e alla diversa morfologia degli ordinamenti considerati.

Sembra, quindi, possa considerarsi come concezione sicuramente acquisita dalla attuale scienza giurisprudenziale la posizione dualistica degli ordinamenti internazionale ed interno.

Sussiste pertanto un'impossibilità del rinvio relettivo fra i due ordinamenti, impossibilità determinata dalla distinzione degli ordinamenti medesimi e dal conseguente relativismo dei valori giuridici, in particolare da quello delle fonti di produzione.

Ciò non toglie che si verifichi, nell'ordinamento internazionale, un fenomeno caratteristico di osmosi storica di figure giuridiche appartenenti ad ordinamenti interni: qui, però, non si tratterebbe che della formazione di norme consuetudinarie internazionali.

Diverso dal caso della recezione è anche il c.d. adattamento del diritto interno al diritto internazionale, e cioè la teoria relativa a quei fenomeni di produzione di norme che si verificano negli ordinamenti statuali moderni in dipendenza del diritto internazionale.

Il sistema italiano si tripartisce nel procedimento ordinario di legislazione, in quello speciale consistente nel cosiddetto « ordine di esecuzione » (in veste di legge formale o di decreto) ed infine nel procedimento di adattamento automatico previsto dall'art. 10 della vigente Costituzione.

Anche la personalità internazionale è — secondo l'A. — prevalentemente apprezzabile sul piano storico: essa infatti non risulterebbe da un'unica norma attributiva, bensì dalle varie correlazioni storicamente già in atto fra le norme esistenti e gli enti statuali per cui le norme erano venute creandosi. Solo in base a tale criterio ci si può rendere conto della perdurante esclusione dell'individuo dal novero dei soggetti internazionali; e si può anche

attribuire la personalità internazionale alle Unioni di Stati caratterizzate da un intenso vincolo associativo e da una convergenza d'interessi che renda necessaria un'attività unitaria. Altrettanto può dirsi per la Santa Sede e per le c.d. Unioni universali ed in genere per quei soggetti funzionali che sono titolari di funzioni internazionali o di diritti soggettivi internazionali.

Deve, per contro, negarsi, sul piano della funzionalità internazionale, la personalità del Commonwealth: e questo, proprio per il carattere che esso ha di « unione per secessione » (tale, la paradossale definizione che ne dà il Miele), essendo, come noto la risultante storica del processo di automizzazione delle antiche colonie della Corona britannica.

L'esame che l'A. fa delle principali organizzazioni fra gli Stati e dei più importanti enti funzionali è — dati i limiti di trattazione — necessariamente sommario, ma i principali punti sono toccati in maniera da fornire una sufficiente veduta d'insieme e soprattutto un orientamento per quella sistemazione dottrinale completa della organizzazione internazionale che è ancora allo stato fluido. Sembra, infatti, da un canto che la dottrina non sia disposta ad abbandonare gli schemi usuali, e, d'altra parte, che lo stato attuale del diritto internazionale positivo non consenta una teoria dell'organizzazione internazionale in senso oggettivo.

Fra gli enti di cui sopra assume una posizione di assoluta preminenza l'O.N.U., che si presenta giuridicamente quale unione di Stati a fini generali e permanenti, universale o comunque virtualmente universale, con personalità internazionale limitata a talune funzioni (ad es., in materia di Amministrazione fiduciaria) ad essa spettanti quali ente distinto dagli Stati membri.

Altro ente funzionale da ricordare è la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (C.E.C.A.), la quale, costituita il 18 aprile 1951 fra Germania, Francia, Italia, Belgio, Lussemburgo e Olanda, intende instaurare una collaborazione tendente alla produzione unica, al mercato unico, ai prezzi unici, all'abolizione delle tariffe doganali, all'incremento delle imprese di produzione dei due rami e alla elevazione del tenore di vita dei popoli degli Stati aderenti. La caratteristica più rilevante (sul piano giuridico) di questo ente è che l'Alta Autorità — paragonabile al potere legislativo centrale di uno Stato federale — può emettere *decisions* vincolanti, oltre che per gli Stati membri, per i soggetti (imprenditori dei due rami) degli ordinamenti interni, nei confronti dei quali soggetti ha anche poteri d'imposizione tributaria.

Dall'esame della natura e delle caratteristiche di funzionalità degli enti di cui sopra ed in particolare dal testo della Carta dell'O.N.U. si desume chiaramente che la logica evolutiva del diritto internazionale sta nell'apprestare, parallelamente al divieto di ricorso alla guerra, una serie di procedimenti adatti ad assicurare il « ricambio » delle norme internazionali nonchè a realizzare il diritto rispondente, in un dato momento storico, all'entità dei conflitti di interessi fra gli Stati.

Questo concetto è, per così dire, il substrato politico e pregiuridico sulla base del quale il Miele, fedele al suo metodo storico-giuridico, delinea la

trattazione dei fatti e degli atti giuridici internazionali, dei diritti soggettivi e degli interessi internazionali.

A proposito degli atti giuridici internazionali, interessa porre in rilievo come accanto alle tradizionali distinzioni se ne vada delineando in dottrina una nuova: quella fra « accordi » e « carte ». La locuzione « carta », per la prima volta usata a proposito dell'O.N.U., rispecchierebbe sia la mole che la grande importanza dell'atto per l'organizzazione internazionale: in tal senso si può ravvisare un parallelismo con le « carte » costituzionali degli Stati, e ciò quale frutto di quel procedimento di osmosi storico-giuridica di cui si è fatto cenno più sopra.

In tema di accordi internazionali, l'A. giustamente nota come la validità internazionale della « ratifica », e (per analogia) dell'atto di adesione nei c.d. « trattati aperti », sia condizionata, dall'attuale convincimento degli Stati (vedasi l'attualissimo caso — ancora allo stato fluido e perciò non citato nel libro che recensiamo — della ratifica del trattato della C.E.D. da parte degli Stati cosiddetti « occidentali ») al rispetto delle Costituzioni e, in particolare, all'intervento degli organi rappresentativi della volontà popolare. Trattasi, secondo noi, di una già solida consuetudine internazionale ispirata dal principio di « democratizzazione » del diritto internazionale.

Dati i noti effetti degli accordi internazionali tra le parti e di fronte ai terzi, l'A. si propone il problema — che, almeno sul terreno concreto, sembra ormai definitivamente risolto dall'attuale ordinamento internazionale — della soggezione dei terzi Stati ai poteri di tutela associata. Tale soggezione sarebbe conseguenza dell'universalità (quanto meno virtuale) propria della nuova organizzazione internazionale, che vuole la difesa contro l'aggressione da parte di qualsiasi Stato anche se non membro. In altri termini, più che di deroga al principio generale dell'efficacia degli accordi internazionali nei confronti dei soggetti destinatari, si tratterebbe di una conseguenza propria del funzionamento dei sistemi di tutela associata.

Altro problema di rilievo che il Miele si propone è quello degli effetti della guerra sui trattati. Il problema è importante anche per il diritto costituzionale, giacché si tratta di sapere se sia necessario procedere a nuove norme di adattamento o a conferma delle norme di esecuzione preesistenti o se queste siano di per sé sempre in vigore: la questione si fa, in particolare, nel sistema italiano, per il c.d. ordine di esecuzione.

La soluzione, in conformità dei prevalenti e — diremmo — pratici orientamenti della dottrina, non può essere (anche secondo il Miele) che quella della sospensione: cioè, in base al principio consolidato che lo stato di guerra non annulla l'ordine giuridico del tempo di pace, ma semplicemente lo sospende in parte nei rapporti fra i belligeranti.

Trattando dei diritti soggettivi internazionali, l'A. accanto ai diritti di personalità, pone su un piano di rilievo i diritti dell'autonomia che egli ripartisce, con criterio forse troppo analitico, in diritti attinenti al c.d. dominio riservato; diritti all'esercizio di attività extraterritoriale; diritti ad un

trattamento dei propri organi esterni; diritti all'immunità dalle giurisdizioni estere; diritti d'asilo.

A proposito di dominio riservato, non si può non condividere la considerazione del Miele, nel senso che il diritto internazionale odierno, mentre da un lato ne proclama il rispetto, dall'altro lato tende ad « impadronirsene ». Trattasi, però, di tendenza che non ha ancora trovato una definizione sul piano formale. Così, ad esempio, la questione della c.d. internazionalità del problema costituzionale, inquadrata nell'ambito della interdipendenza dei fattori politici e storici delle odierne forme degli Stati, si può porre, per il momento, esclusivamente sul terreno politico.

Il diritto di ogni Stato all'esercizio di attività extraterritoriale e ad un trattamento dei propri organi esterni pone, come suol dirsi, sul tappeto la questione dei limiti delle immunità diplomatiche e consolari. Per gli agenti diplomatici è consuetudinariamente riconosciuta un'ampia immunità dalla giurisdizione penale e civile, eccettuato, per quest'ultima, il caso delle azioni reali o possessorie relative ad immobili situati nello Stato di accreditamento. A titolo storico, vanno ricordate due sentenze della nostra Corte Suprema (20 aprile 1915 e 31 gennaio 1922) che, negando l'immunità diplomatica oltre la sfera ufficiale, sollevarono in passato l'unanime protesta del Corpo diplomatico accreditato presso il nostro Stato. (Sulla questione, vedansi le recenti sentenze 24 marzo 1953 e 13 luglio 1953 del Tribunale di Roma, con nota di richiami, in « Foro It. », 1954, I, 136).

Quanto all'immunità dello Stato dalle giurisdizioni estere, si osserva che essa non è riconosciuta in relazione ad atti o fatti di diritto privato. Con riferimento all'Italia, è opportuno ricordare che il D.L. 30 agosto 1925, n. 1621, convertito in legge 15 luglio 1926, n. 1263, subordina all'autorizzazione del Ministro della Giustizia l'esecuzione forzata sui beni degli Stati esteri.

Fin qui si sono ricordati i diritti soggettivi internazionali. Ma nell'ordinamento internazionale si può, com'è noto, parlare anche di interessi protetti degli Stati in un significato non troppo lontano da quello del diritto interno.

L'A. pone acutamente in rilievo che gli stessi sviluppi del diritto formale o strumentale relativo alla risoluzione pacifica delle controversie c.d. « politiche » (quelle controversie, cioè, insorte in dipendenza di una pretesa che non trova fondamento nel regolamento giuridico costituito e che pertanto tende ad evertere quest'ultimo) attestano la necessità in cui si trova l'attuale diritto internazionale di ammettere una indiretta tutela degli interessi.

Trattando della responsabilità internazionale per fatti illeciti, il Miele, pur distinguendo fra responsabilità per fatto dell'organo e responsabilità per fatto d'individui, osserva giustamente che non v'è posto per la responsabilità indiretta, giacché in ogni caso trattasi di responsabilità dello Stato per fatto proprio in occasione della condotta di organi od in genere di individui, contraria, come si suol dire, al diritto internazionale. In tali casi, il singolo individuo non potrà, di regola, essere tenuto responsabile internazionalmente del suo operato. Unica eccezione, ancora non del tutto definita posi-

tivamente, è quella dei criminali di guerra ed a tale proposito l'A. si augura l'istituzione di un vero e proprio tribunale internazionale permanente, neutrale e precostituito a qualsiasi pericolo di conflagrazione.

Il Miele respinge la dottrina che, sulla base di un preteso realismo giuridico, afferma l'impossibilità della valutazione giuridica del ricorso alla guerra, e plaude alla più recente dottrina che, pur continuando ad occuparsi del fenomeno bellico sul piano del diritto internazionale, lo ha relegato o fra le garanzie del diritto internazionale di pace o fra le sanzioni del diritto internazionale. Ciò nonostante, egli segue la sistematica tradizionale, che fa un capitolo a sè delle norme del diritto di guerra, premettendo che, oggigiorno, il ricorso alla guerra che non sia di autodifesa o di esecuzione degli obblighi di tutela associata (contenuti nella Carta dell'O.N.U.) è illecito.

È sottile, ma sostanzialmente esatta, l'osservazione che l'instaurazione dello stato di guerra, sul piano giuridico, ha come effetto, non tanto l'applicazione diretta del diritto di guerra, come usualmente si dice, bensì il preliminare effetto di colorare o caratterizzare le fattispecie o gli eventi posteriori, nella cerchia degli Stati fra i quali sorge lo stato di guerra, come di natura bellica in senso giuridico; ossia, fattispecie tali da essere suscitate dalle norme di guerra.

Accurata ed aggiornata è la trattazione dell'occupazione bellica con particolare riguardo ai poteri e ai doveri dello Stato occupante. L'A. considera anche il caso dell'occupazione armistiziale e ritiene che di tale natura debba essere considerata l'occupazione di Trieste, nel periodo dall'armistizio con l'Italia fino alla entrata in vigore (15 settembre 1947) del Trattato di pace Italia-Nazioni Unite. Con l'entrata in vigore di tale trattato, l'occupazione interalleata — non essendosi costituito, per la mancata applicazione del Trattato circa il governo del territorio internazionale, il c.d. Territorio Libero di Trieste — trova il suo titolo giuridico, secondo il Miele, nell'art. 21 del Trattato stesso, il quale prevede la cessione del territorio da parte dell'Italia condizionatamente alla effettiva erezione del Territorio internazionale: di qui, il permanere dell'occupazione alleata e (sebbene l'A. non lo dica esplicitamente) la sopravvivenza della sovranità italiana, anche se non effettuale. (Per lo stato della giurisprudenza interna in proposito, vedasi il vol. III della *Relazione della Avvocatura Generale dello Stato* 1942-1950).

Gravi e delicati problemi sono quelli che si pongono (e per l'Italia si tratta, purtroppo, di recente esperienza) circa la validità da riconoscersi agli atti, specie amministrativi e giurisdizionali, dello Stato occupante. Come criterio generale di valutazione degli atti dell'occupante, l'A. propone, in conformità del prevalente orientamento, il principio della legittimità internazionale del singolo atto come condizione di validità del medesimo nell'ordinamento dello Stato occupato. (Sulla questione, con riferimento al nostro ordinamento e ai periodi di occupazione tedesca e alleata del nostro territorio, vedasi il cit. vol. III della *Relazione dell'Avvocatura Generale dello Stato*).

U. CORONAS

VINCENZO SICA: *La controfirma*. Napoli, Jovene, 1953.

1. In tutti gli Stati moderni gli atti del Capo dello Stato sono controfirmati da un Ministro. A parere del Sica, la controfirma è un mezzo tecnico per attuare le norme costituzionali determinanti la competenza del Capo dello Stato e del Governo e la relazione fra questi due organi, donde la conseguenza che essa può assumere un valore diverso nei vari ordinamenti positivi. L'interpretazione corrente, per cui la controfirma esprime sempre la paternità effettiva dell'atto e l'assunzione di responsabilità politica di fronte alle Camere, se è valida per l'ordinamento inglese, non lo è altrettanto per gli altri ordinamenti positivi. In un regime costituzionale puro, in cui il Governo non è responsabile di fronte alle Camere, la controfirma non può avere il valore sopra accennato. Ma anche nell'ambito dei regimi parlamentari, essa può assumere qualificazioni e sfumature diverse.

Un sistema abbastanza affine al cliché britannico era quello vigente nel Regno d'Italia. Il concetto inglese per cui al Re spetta il potere nominale, al Governo il potere effettivo, si traduce nella formula italiana per cui il Re è titolare del potere, ma il Governo ne ha l'esercizio. I Ministri svolgono l'attività di indirizzo politico e determinano il contenuto degli atti, che il Re fa propri con la firma. Ma formalmente è il Re titolare del potere, e potrebbe egli stesso, almeno in casi particolari, assumersi la iniziativa di atti politici o comunque esercitare un controllo di merito sul contenuto proposto dai Ministri: è solo una norma di correttezza costituzionale che induce il Re ad astenersene.

Non vi è dunque un netto limite giuridico fra competenza regia e ministeriale, per quanto la prassi tenda ad attribuire al Governo l'esercizio integrale del potere. « Non vi è articolazione vincolata di competenze. Vi è al contrario una disarticolazione che consente l'alternarsi di situazioni diverse, che consente in concreto l'evoluzione su descritta (p. 222). Re e Ministro concorrono a formare un atto complesso, nel senso che lo stesso atto è voluto e compiuto da due organi diversi. Ma la complessità, avverte il Sica, è un genere comprendente varie specie. Quella cui dava luogo lo Statuto Albertino era una « complessità disarticolata, in quanto l'ordinamento non descrive né fissa il ruolo o la posizione delle attività elementari che danno vita all'atto complesso »: vi era infatti una « partecipazione indifferenziata dei Ministri e del Re alla formazione dell'atto (p. 223).

Diversa è la situazione nell'ordinamento attuale, in cui il Capo dello Stato non è più il titolare dei massimi poteri, il perno del sistema. Non vi è più un Governo del Re, ma un Governo della Repubblica: prima il Governo esercitava funzioni del Capo dello Stato; ora Governo e Capo dello Stato esercitano ciascuno funzioni proprie fissate dalla Costituzione. Il Governo ha il potere generale di indirizzo politico e amministrativo (art. 95); il Presidente della Repub-

blica ha una serie di attribuzioni specifiche (per lo più elencate nell'art. 87). Anche nel nuovo ordinamento gli atti del Capo dello Stato sono controfirmati da un Ministro e sono quindi atti complessi in quanto voluti e compiuti da due organi. Ma la complessità è qui caratterizzata dalla « articolazione rigida delle competenze, distribuzione vincolata di competenza agli organi costitutivi del sistema di governo » (p. 228).

2. Il Sica mette peraltro in rilievo un secondo e importante elemento differenziale delle due Costituzioni. In quella del 1848 la preminenza nel sistema è attribuita all'*istituzione regia* contrapposta all'*organizzazione rappresentativa*, che ha il suo centro nella Camera dei deputati. La evoluzione costituzionale italiana è caratterizzata dall'espansione dell'organizzazione rappresentativa mediante il controllo della Camera bassa sul Governo, il quale da emanazione della Corona si trasforma in espressione della maggioranza di essa Camera. Il Governo assorbe allora tutto il potere del Re; gli atti del quale, eccettuati i pochi di regia prerogativa, sono in realtà atti del Governo.

La situazione si altera nel regime attuale, in cui anche il Capo dello Stato, quale eletto del Parlamento e « rappresentante dell'unità nazionale », fa parte dell'organizzazione rappresentativa. Mentre da un lato gli si è tolta la preminenza di cui godeva l'istituzione regia, dall'altro non si è sentito il bisogno di sottrargli ogni potere effettivo. Pertanto accanto agli atti il cui contenuto, come in regime monarchico, è determinato dal Governo, la costituzione ha previsto atti di iniziativa presidenziale.

Anche questa seconda peculiarità del nuovo sistema si riflette sulla controfirma. Poichè mentre nel regime precedente essa aveva sempre lo stesso valore, nel senso che tutti gli atti reali erano in realtà proposti e formulati dal Ministro controfirmante, il quale ne assumeva la responsabilità politica, nel regime attuale vi sono due categorie di atti presidenziali: quelli di *indirizzo politico e amministrativo* formulati dal Governo e quelli *costituzionali* determinati dal Presidente. Principali fra questi: la nomina del Presidente del Consiglio (che secondo il Sica andrebbe controfirmata dal Premier dimissionario), di un terzo dei giudici della Corte costituzionale e di cinque senatori, la convocazione straordinaria e lo scioglimento delle Camere, il messaggio, il veto sospensivo delle leggi, la grazia, nonché alcuni atti c.d. automatici, che il Presidente è tenuto a compiere verificandosi certi presupposti (indire le elezioni, fissare la prima riunione delle Camere, promulgare le leggi).

La distinzione fra le due categorie di atti è importantissima ai fini del presente studio, poichè negli atti di indirizzo politico o amministrativo la controfirma esprime l'esercizio di un vero « potere determinante »: iniziativa, formulazione dell'atto e quindi responsabilità politica del Ministro; negli atti costituzionali la controfirma esprime l'esercizio di un mero « potere costitutivo », che si sostanzia in un controllo di costitu-

zionalità da parte del Ministro, soggetto non alla responsabilità politica, ma solo a quella penale per alto tradimento o attentato alla costituzione.

Inversamente, la firma presidenziale realizza nella prima categoria di atti un puro controllo di costituzionalità, esclusa qualsiasi partecipazione al merito; nella seconda l'esercizio di un vero potere determinante del contenuto dell'atto.

L'inversione del rapporto Presidente-Ministro non è peraltro completa, sotto due profili. In primo luogo in entrambe le categorie di atti la firma presidenziale ha la funzione di attribuirli al Capo dello Stato rappresentante dell'unità nazionale, anzichè al Governo, che non è l'organo più elevato dello Stato e per giunta non rappresenta l'intera Nazione, ma solo la maggioranza (maggioranza di oggi che può diventare la minoranza di domani).

Inoltre il Capo dello Stato è sempre politicamente irresponsabile dei propri atti, anche di quelli emessi di propria iniziativa.

Secondo il Sica, la sua tesi non è in contrasto con l'art. 89 della Costituzione: « Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità ». La formula pecca di imprecisione, ma se indubbiamente sancisce l'obbligo della controfirma per tutti gli atti del Presidente, essa non dice che per tutti vi sia la proposta e l'assunzione di responsabilità del Governo. Come aveva già rilevato il Vitta, la formulazione dell'art. 89 si spiega, oltre che con ragioni storiche, col fatto che gli atti di proposta governativa sono la grande maggioranza e costituiscono l'*id quod plerumque accidit*.

3. Una delle parti più interessanti del libro è l'indagine diretta ad individuare gli atti, il cui contenuto è determinato dal Presidente della Repubblica. Per la nomina del Presidente del Consiglio, il messaggio e il veto sospensivo delle leggi, il potere determinante e la discrezionalità del Capo dello Stato è intuitiva. Per altri non lo è altrettanto, come testimoniano le diatribe svoltesi al proposito in sede politica.

Varie ragioni inducono l'A. a ritenere di formulazione presidenziale la nomina di un terzo dei giudici della Corte costituzionale. La Corte è organo di giustizia; deve esserne assicurata l'imparzialità anche nell'eventualità che deve giudicare su accuse promosse contro Ministri e su conflitti fra il Governo e altri poteri dello Stato. Devono essere scelte persone qualificate non da meriti politici, ma da requisiti tecnici (magistrati, avvocati, professori). Deve essere sottratta la nomina di questi giudici alla maggioranza; un giudice legato alla maggioranza di oggi, durando in carica dodici anni, può diventare avversario del Governo di domani: « si avrà allora una Corte costituzionale composta di rappresentanti della minoranza, il che praticamente porterebbe ad una degenerazione dello istituto, trasformandolo molto facilmente in un organo politico di lotta e resistenza dell'opposizione contro il Governo » (p. 170).

Il Sica fa rilevare che la sua interpretazione non è pregiudicata dall'art. 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per cui il Capo dello Stato nomina i giudici con decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio, dato che tutti gli atti del Capo dello Stato devono essere controfirmati. Anzi, in sede di approvazione della legge gli oratori sarebbero stati unanimi nel riconoscere che l'iniziativa della nomina spetta al Presidente della Repubblica, mentre sarebbero rimasti divisi solo sul punto se il Presidente del Consiglio possa partecipare al merito dell'atto o — come l'A. ritiene — deve limitarsi ad un puro controllo di costituzionalità.

Anche la nomina dei senatori a vita sarebbe atto di formulazione presidenziale, poichè devono essere scelte persone qualificate da meriti sociali, scientifici ed artistici, e non politici e poichè la potestà di alterare il rapporto fra maggioranza e minoranza, sia pure per una frazione esigua di parlamentari, non può essere demandata al Governo.

Il potere di grazia spetta al Capo dello Stato, perchè non è materia politica e perchè, incidendo sull'efficacia di atti giurisdizionali, se fosse attribuito al Governo vulnererebbe in un certo senso l'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario. Ciò non esclude peraltro l'importanza al riguardo dell'attività preliminare della pubblica amministrazione, in specie del Ministero della Giustizia, come stabilito dalle leggi ordinarie.

Che lo scioglimento delle Camere sia atto presidenziale e non governativo, si desume dalla lettera dell'art. 88: « può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere ». « Può », ossia esercita una facoltà discrezionale, mentre quando un atto è proposto dal Governo il Presidente, se non è incostituzionale, deve firmare. « Sentiti i loro Presidenti »: è lo stesso Capo dello Stato, e non il Governo, che deve consultare i Presidenti. Ma il Sica insiste sopra tutto sulla funzione dello scioglimento delle Camere nella vigente Costituzione, che non sarebbe più quella di risolvere un conflitto politico fra le Camere e il Governo, bensì quella di risolvere una crisi provocata dall'inesistenza di una solida maggioranza nelle Camere. Nel nostro ordinamento, schiettamente parlamentare, sarebbe impossibile un conflitto fra Parlamento e Governo, perchè questo è l'espressione di quello: il Parlamento non si limita come nel vecchio ordinamento a minacciare un voto di sfiducia, ma deve fin dal primo momento dare la propria investitura con il voto di fiducia. È invece possibile che nelle Camere non riesca a formarsi una maggioranza attiva ed operante, donde una crisi di funzionamento del sistema, perchè le Camere non potrebbero lavorare, nè esprimere dal proprio seno un governo stabile. Lo scioglimento mirerebbe dunque, attraverso nuove elezioni, a mutare la composizione delle Camere, in modo da assicurarvi una maggioranza efficiente. « Non risponde a fini politici, ma ad esigenze di struttura » (p. 145): non spetta quindi al Governo, organo di indirizzo politico, ma al Presidente, organo di funzionamento del sistema.

4. La dimostrazione di queste tesi è l'epilogo di una chiara e diffusa disamina della costituzione, e sopra tutto delle attribuzioni presidenziali e governative. Il Governo ha il potere politico. Il Presidente ha una competenza propria, quale « organo di funzionamento del sistema » (p. 206), e in tale ambito compie atti di propria iniziativa. Gli è inoltre attribuito un controllo di costituzionalità degli atti di governo.

Il Governo, espressione della maggioranza, è oggi in realtà l'organo-guida del Parlamento, e persegue i suoi obiettivi non solo con atti politici ed amministrativi, ma anche con le leggi che induce il Parlamento a votare. Occorrono perciò efficaci controlli degli atti della maggioranza: la nostra Costituzione dà il potere alla maggioranza, « ma ad una maggioranza che sia e resti tale nel suo dialogo quotidiano con la minoranza » (p. 236). La Corte costituzionale è garanzia esterna al sistema. Il Presidente della Repubblica, con la sua alta e delicata funzione di controllo degli atti di governo e delle leggi, « è l'estremo limite — l'ultimo — che agisca nel sistema per vincolare la maggioranza alla sua posizione strutturale, per impedire che la maggioranza si trasformi in dittatura » (p. 239).

Ciò giustifica la facoltà presidenziale non solo di rinviare le leggi, ma anche di rifiutare la firma degli atti di governo anticostituzionali; facoltà che è anche un dovere, poichè altrimenti non si comprenderebbe la responsabilità del Presidente per alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90).

Negli atti di iniziativa presidenziale le parti si invertono, e il controllo di costituzionalità è compiuto dal Governo, il quale ha pertanto il potere di rifiutare la controfirma.

È dunque possibile un conflitto fra i due organi, che secondo l'A. non può essere deferito alla Corte costituzionale, poichè questa è chiamata a dirimere i conflitti fra i « poteri » dello Stato, e il Presidente non è un potere nel senso che questa parola assume nella costituzione, cioè « attività dell'organizzazione statale nei riguardi della comunità dei cittadini »: laddove la funzione del Capo dello Stato « non supera ma si svolge nei limiti dell'organizzazione statale, non si indirizza alla comunità dei cittadini » (p. 231, 240; contra BASCHIERI, B. d'E. e G.; *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 463).

Un conflitto fra Presidente e Ministro è perciò privo di rimedi giuridici e rende impossibile la emanazione dell'atto, di cui è rifiutata la firma o la controfirma. Tale pericolo non deve peraltro spaventare. In primo luogo esso può tradursi eccezionalmente in realtà; in secondo luogo la non emanazione dell'atto ritenuto incostituzionale da un altissimo organo dello Stato non deve in via di principio ritenersi un danno, ma un vantaggio: « la crisi o la paralisi sono e si pongono non come un dato negativo, ma come la situazione voluta per fermare eventuali attività anticostituzionali » (p. 244).

Sull'istituto della controfirma si è andato risvegliando l'interesse della dottrina (cfr. LETTIERI: La controfirma degli atti del Presidente della

Repubblica, Roma 1951; VITTA: Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente Costituzione, in « Riv. Amm. », 1951, I, 297; RUINI: La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato, in *Foro Padano* 1951, IV, 17: le due ultime opere recensite dal Carbone in questa rassegna, 1951, 157 e 1952, 134).

Le conclusioni cui giunge il Sica in quest'aggiornata e completa monografia sembrano in linea di massima accettabili. Effettivamente esiste nel nuovo ordinamento costituzionale un'articolazione di competenze fra Capo dello Stato e Governo, che era ignota all'ordinamento precedente. Riteniamo però col Ruini che la situazione non sia radicalmente mutata e che ancora oggi i rapporti fra Capo dello Stato e Governo siano materia soprattutto di prassi e correttezza costituzionale. Il Sica ha forse contrapposto in modo troppo schematico i due ordinamenti succedutisi in Italia. I principi del sistema albertino non si possono enunciare citando articoli dello Statuto, che non fu applicato alla lettera neppure nel 1848 e diede subito luogo ad un regime schiettamente parlamentare. Quanto alla costituzione del 1947, la lettera è certo più aderente allo spirito e la molteplicità e sviluppo delle norme permette, con la semplice lettura, di cogliere più facilmente l'essenza del sistema. Ma non è possibile ridurre in schemi perfetti e rigidi una realtà ancora in gestazione, che solo un'adeguata vegetazione di norme scritte e non scritte potrà realizzare (vedi per il governo di gabinetto le convincenti osservazioni del CARBONE: L'interpretazione delle norme costituzionali, Padova, 1951, 25 s.).

Sembra esatta l'opinione che una serie di atti previsti dalla costituzione siano di iniziativa del Capo dello Stato e non del Governo. Negare in blocco l'esistenza di tali atti sarebbe assurdo, poichè per uno almeno di essi, la nomina del Presidente del Consiglio, è inammissibile una proposta ministeriale; e perchè l'iniziativa del Capo dello Stato è intuitiva per altri atti, come il messaggio e il veto sospensivo di una legge. Il pericolo di una dittatura presidenziale è addirittura inconcepibile in un ordinamento come il nostro, che affida i massimi poteri al Governo e al Parlamento. L'argomento potrebbe essere rovesciato, e sostenersi che se la costituzione dà tutto il potere politico a questi due organi, non vi sarebbe posto per un'attività politica del Presidente. Senonchè l'autonoma attività presidenziale non è di indirizzo politico, ma è diretta al funzionamento del sistema; essa comunque si giustifica con esigenze di equilibrio.

Assai interessante nel lavoro del Sica è la disamina dei vari atti del Capo dello Stato, e persuasiva la dimostrazione della di lui iniziativa nei riguardi dei c.d. atti costituzionali. Non convince

peraltro la limitazione del potere di scioglimento delle Camere al caso di insistenza di un'efficiente maggioranza. Ciò sarà esatto per la Costituzione di Bonn, dove è sancito da una norma espressa, non per la Costituzione italiana. Nè sembra vero che nel nostro sistema sia impossibile un conflitto fra Governo e Camere, solo perchè occorre fin dall'inizio il voto di fiducia: è ben possibile che dopo il voto di fiducia un gruppo favorevole al Governo passi all'opposizione, trasformandola in maggioranza. Ed anche altre crisi costituzionali sono concepibili.

Non si può dunque ridurre il potere di scioglimento a quell'unico caso. Lo stesso Guarino, che in precedenza lo aveva limitato al caso di conflitto fra Camera e Governo, ha dovuto ricredersi dopo lo scioglimento del Senato disposto nel 1953 in seguito ad una crisi politica non determinata da un suo conflitto col Governo (nè dall'inesistenza di una maggioranza efficiente): « I recenti avvenimenti dimostrano che non tutti i casi dell'esperienza si lasciano inquadrare negli schemi sopra segnati. La fantasia della realtà è più ricca di quella degli scrittori » (Lo scioglimento anticipato del Senato, in « Foro It. », 1953, IV, 89).

Se si ritenesse possibile lo scioglimento delle Camere per conflitto col Governo, dovrebbe però ritenersi che il relativo atto, squisitamente politico, sia di iniziativa del Governo o almeno frutto di un accordo fra Governo e Capo dello Stato. Ciò fa pensare che alla netta bipartizione del Sica fra atti di iniziativa presidenziale ed atti di iniziativa governativa, sia forse preferibile la classificazione del Ruini, comprendente una categoria intermedia di atti, il cui contenuto può essere determinato secondo i casi dall'uno o dall'altro organo; e che comunque la materia sia regolata non tanto da rigide norme giuridiche, quanto da norme più elastiche di correttezza e opportunità.

Passando agli atti di indirizzo politico e amministrativo, propri del Governo, sembra giusta la opinione del Sica che il Presidente possa rifiutarne la firma quando li ritenga anticostituzionali. Questo potere si giustifica con la posizione di garante della Costituzione assegnata al Capo dello Stato. Si ritiene tuttavia che esso potere sia discrezionale, e che non costituisca un preciso dovere, sanzionato dalla responsabilità di cui all'art. 90, se non quando l'atto violi la costituzione in modo grave e pericoloso per la struttura dello Stato. Nell'ambito di tale discrezionalità, il Presidente può quindi concedere la sua firma, quando ritenga ciò politicamente opportuno, p.e. quando il suo rifiuto possa apparire una presa di posizione a favore di una parte in quel dialogo fra maggioranza e minoranza, cui egli dovrebbe rimanere sempre neutrale.

GIANCARLO OLMI

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Opera Nazionale Combattenti - Deliberazione del Collegio Centrale arbitrale sui trasferimenti in proprietà - Natura di atto amministrativo - Inammissibilità del ricorso in cassazione. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 2278/53 - Pres.: Acampora; Est.: Pepe; P. M.: De Martini - Geronimo contro O.N.C. e Ministero Agricoltura).

Hanno natura puramente amministrativa, e non giurisdizionale, le deliberazioni del Collegio centrale arbitrale presso l'Opera Nazionale Combattenti, con le quali si dichiara la sussistenza delle condizioni, richieste dall'art. 14 del regolamento allegato al R.D.L. 16 settembre 1926, n. 1606, per procedere ai trasferimenti in proprietà dei fondi espropriati a favore dell'Opera stessa.

È, pertanto, inammissibile il ricorso in Cassazione proposto contro tali deliberazioni.

1. La questione presa in esame dal Supremo Collegio (vedi anche Lanza Branciforte contro O.N.C. e Ministero Agricoltura e Foreste, in « Foro It. », 1953, I, 779; Tiralosi e Visacchi contro O.N.C. e Ministero Agricoltura e Foreste; e altre) si presenta con carattere di novità, non risultando in materia precedenti specifici (vedi rif. Cons. Stato, Sez. VI, 27 agosto 1951, n. 368, in « Giur. Cass. Civ. », 1951, III, 1266; Cons. Stato, Sez. IV, 10 novembre 1948, n. 470, in « Giur. Cass. Civ. », 1948, III, 1001).

I termini della questione sono i seguenti: ai sensi dell'art. 16 del Regolamento legislativo per l'ordinamento e le funzioni dell'Opera Nazionale Combattenti, approvato con R.D.L. 16 settembre 1926, n. 1606, il Collegio centrale arbitrale, costituito a norma dell'art. 30, dichiara « la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 14 per il trasferimento di proprietà e l'assegnazione in enfiteusi o in affitto » di immobili suscettibili di opere, modifiche e costruzioni attinenti ai fini dell'attività che l'Opera svolge nel campo agricolo.

Il trasferimento in proprietà e l'assegnazione in enfiteusi o in affitto vengono disposti (art. 17) successivamente con decreto del Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio di concerto con uno dei Ministri, indicati nell'art. 17, secondo le rispettive competenze.

In caso di pronuncia, favorevole alla richiesta dell'Opera — quella negativa, costituisce, di per sé, rigetto della domanda — il provvedimento del Capo

dello Stato può essere di reiezione o di accoglimento della richiesta stessa; infatti, esso, non pare vincolato (v. art. 17) alla dichiarazione positiva di sussistenza delle condizioni di legge da parte del Collegio centrale.

Rettamente, a nostro avviso, la Suprema Corte ha affermato il carattere amministrativo e non giurisdizionale, o misto, del procedimento e dell'atto dichiarativo, di cui all'art. 16 del R.D.L. 16 giugno 1926. In materia si ravvisano opportune alcune osservazioni.

2. Nel nostro ordinamento positivo, nell'ambito dell'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione, è dato riscontrare una zona qualificata dal carattere contenzioso dell'attività medesima: campo, invero, solo di recente compiutamente esplorato e sistemato dalla dottrina, in relazione alle esigenze della vita giuridica e a perspicue affermazioni giurisprudenziali (GIANNINI, M. S.; Decisioni e deliberazioni amministrative, in « Foro Amm. », 1946, I, 154; IDEM: Sulle decisioni amministrative contenziose, in « Foro Amm. », 1949, I, 1, 316; IDEM: Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative, in « Foro It. », 1952, IV, 169; NIGRO: Le decisioni amministrative, 1953).

Nella nostra esposizione, richiamiamo, in particolare, l'attività delle speciali commissioni in materia di assegnazione di terre incolte, di danni di guerra, di epurazione, di revindica di beni A.R. A.R. ecc.

a) Il D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 279, il D.L.L. 26 aprile 1946, n. 597, il D.L.C.p.S. 6 settembre 1946, n. 89 e il D.L.C.p.S. 27 dicembre 1947, n. 1710, avevano istituito e regolato apposite Commissioni, sedenti presso i Tribunali dei capoluoghi e competenti all'esame delle domande di concessione (e di decadenza) di terre incolte.

Le Commissioni (LANDI: Concessione di terre incolte ai contadini, 1947, p. 46) accertavano e dichiaravano la sussistenza delle condizioni di legge richieste per far luogo alla concessione e determinavano l'indennità, in caso di mancato accordo tra le parti, attraverso un procedimento, ispirato al principio del contraddittorio e promosso ad istanza di parte.

La decisione negativa concretava, di per sé, il rigetto della domanda ed era dichiarata impugnabile solo con ricorso (gerarchico) dell'Ispettorato compartimentale al Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

La pronuncia favorevole della Commissione vincolava il Prefetto all'emanazione del provvedimento prefettizio di concessione, la cui impugnabilità, esclusa dalla legge tranne che per la parte concernente l'indennità, è stata riconosciuta in seguito dal Consiglio di Stato, dopo un'incerta elaborazione giurisprudenziale (Cons. Stato, Sez. V, 303/48 Sez. V, 342/48; Sez. V, 255/49), susseguente alla entrata in vigore della Costituzione (art. 113).

Parallelo era il procedimento di decadenza delle concessioni.

Con legge 18 aprile 1950, n. 199, la funzione delle Commissioni di cui sopra è stata limitata alla sola determinazione dell'indennità, mentre le funzioni, già demandate a questa per l'accertamento della sussistenza delle condizioni richieste per la dichiarazione di decadenza, sono state trasferite ad altre Commissioni sedenti presso le Prefetture, i cui « pareri », favorevoli o meno all'istanza di concessione o di decadenza, vengono sempre seguiti dal decreto prefettizio.

Sotto l'imperio delle precedenti disposizioni, dopo qualche affermazione del carattere giurisdizionale delle Commissioni e delle loro decisioni (Rep. « Foro It. », 1946, col. 24, n. 8; TORRISI, in « Foro It. », 1947, III, 156: Alcune questioni in tema di concessione), la prevalente dottrina e giurisprudenza ne hanno concordemente affermato il carattere amministrativo, senza, però, che fosse accertato definitivamente, il carattere della pronuncia, che la stessa legge qualificava a volte « parere » (art. 6 D.L.L. 279/1944), a volte « decisione » (art. 5 stesso D.L.L. 279) e che la dottrina indicava ora come pareri, ora come accertamenti tecnico-amministrativi.

In base alla nuova legge 199/1950, non sembra possano sussistere dubbi sulla natura amministrativa delle Commissioni istituite presso le Prefetture.

b) In materia di epurazione, il D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, aveva affidato a speciali Commissioni il compito della valutazione degli addebiti e della determinazione delle sanzioni (limitato dal successivo D.L.L. 9 novembre 1945, n. 702, alla sola dichiarazione di incompatibilità dell'impiegato).

La pronuncia di detta Commissione, emessa a seguito di un procedimento pure ispirato al principio del contraddittorio, e variamente definita dal legislatore, aveva efficacia assolutamente vincolante per l'Amministrazione. Il carattere amministrativo delle Commissioni e delle loro decisioni, dapprima contrastato, è stato poi costantemente ribadito dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione.

c) La speciale Commissione incaricata (D.L. C.p.S. 28 febbraio 1947, n. 119) dell'accertamento dei diritti di terzi sui beni pervenuti in possesso dell'A.R.A.R., ha, secondo la prevalente dottrina, carattere amministrativo. (Vedi in questa Rassegna, 1953, 16).

d) Come è stato giustamente osservato (NIGRO, Op. cit.) anche carattere amministrativo va attribuito alle Commissioni per l'assegnazione degli alloggi I.N.A.-Casa (D.P. 22 giugno 1949, n. 340), le quali, decidendo sulle opposizioni prodotte avverso la graduatoria provvisoria, formano quella definitiva.

Si ricordano ancora l'attività della Pubblica Amministrazione diretta alla decisione dei ricorsi amministrativi, l'attività dei consigli di disciplina,

quali espressioni tra le più salienti dell'attività amministrativa contenziosa.

Riteniamo, per l'evidente analogia con gli organi sopra descritti, che anche il Collegio arbitrale centrale, istituito presso l'O.N.C. ai sensi dell'art. 30 del R.D.L. 16 settembre 1926, n. 1606, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 16 dello stesso decreto, abbia natura amministrativa ed espliciti, quindi, un'attività amministrativa, culminante in atti (decisioni) amministrativi, attraverso un procedimento amministrativo, di carattere contenzioso, ampiamente ispirato al principio del contraddittorio.

Lo stesso legislatore riconosce (art. 30) che il detto Collegio esercita funzioni amministrative, oltre che giurisdizionali e l'attività di cui all'art. 16 non può qualificarsi che amministrativa. L'accertamento e la dichiarazione della sussistenza delle condizioni, richieste dalla legge per farsi luogo al trasferimento di proprietà o all'assegnazione in enfiteusi, mirano alla cura di interessi pratici e concreti dell'Amministrazione; le decisioni (recanti la pronuncia, positiva o negativa) sono atti amministrativi e non sentenze, con efficacia di giudicato, non importando, tra l'altro, la preclusione della questione; lo stesso procedimento, se pure ispirato al principio del contraddittorio, non è quindi giurisdizionale.

3. Il fenomeno della collaborazione giuridica tra la Pubblica Amministrazione e il privato (intesa la parola nella sua più estesa accezione) nel procedimento di formazione dell'atto amministrativo non ha largo sviluppo nel nostro ordinamento, come è dato facilmente di rilevare.

Peraltro, osserva giustamente il Guicciardi, il principio sostanzialmente accolto dal legislatore, ma che non è stato mai praticamente tradotto nella realtà degli istituti positivi, sembra essere l'opposto, ispirato cioè ad ampia, normale partecipazione del privato alla formazione dell'atto. Infatti, l'art. 3 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, così dispone: « Gli affari non compresi nell'articolo precedente, saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che, nei diversi casi, siano dalla legge stabiliti ». V'è, quindi, un principio che ammette, in via ordinaria e normale, la partecipazione attiva del privato, ma che, peraltro, come osserva il chiaro A. è rimasto allo stato meramente programmatico. Comunque, è un'esigenza, specialmente oggi vivamente sentita, che detto principio informi sempre più gli istituti, sì da caratterizzare il normale procedimento amministrativo.

È dato poi di rilevare l'ulteriore tendenza a che la collaborazione del privato si espliciti secondo i limiti e con le garanzie, proprie del contraddittorio. (MORTATI, Istituzioni di Diritto pubblico, pag. 507). E sembra che nell'art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo questa forma di attività trovi il suo addentellato: il carattere del contraddittorio qualifica anche l'atto amministrativo (« decreto motivato »), che, in modo appropriato la dottrina definisce « decisione ».

Si determina, in tal modo, l'attività amministrativa c.d. contenziosa, diretta alla risoluzione di controversie con le formalità del contraddittorio.

4. L'attività contenziosa (amministrativa) della Pubblica Amministrazione va distinta dall'attività giurisdizionale. A criterio discrezionale non va posta nè la risoluzione di controversie nè il carattere contenzioso del procedimento: questi ultimi sarebbero elementi propri della giurisdizione, come ritenuto dalla migliore dottrina. La distinzione può formularsi tenendo presente l'essenza stessa delle due forme di attività: quella giurisdizionale tende alla conservazione dell'ordine giuridico, l'altra alla realizzazione dei singoli interessi pubblici (ROMANO: Principi di Diritto amm., pag. 1-4). Nè, d'altra parte, detta attività contenziosa è assimilabile a quella dei tribunali del contenzioso amministrativo, esistenti nel sistema del 1859, atteso che essa si concreta in una attività di amministrazione attiva, esplicata da organi che all'amministrazione attiva appartengono, e che non sono caratterizzati secondo un criterio organico di competenza, ma secondo l'oggetto della loro attività o, meglio, secondo l'oggetto delle controversie portate al loro esame (LAVAGNA: Rass. dir. pubblico, 1947, III, 325 e segg.).

Trattasi, dunque, di attività amministrativa diretta alla risoluzione di controversie che si svolge secondo le regole del contraddittorio, da intendersi nell'accezione di cui all'art. 101 C.p.c. (NIGRO, op. cit.). L'estensione dell'oggetto delle controversie non è, però, pacifica.

Il Lavagna (loc. cit.) sostiene trattarsi di controversie sulla validità degli atti della Pubblica Amministrazione, in altri termini sulla conformità degli atti amministrativi alle c.d. norme di azione; di controversie, cioè « le quali appaiono costituite non già da contrasto di interessi, ma da una diversa valutazione della fattispecie per la tutela di un medesimo interesse, cioè dell'interesse pubblico. Sotto altro profilo, il contenzioso amministrativo, nel suo più ristretto concetto materiale, starà ad indicare le sole controversie relative ad interessi semplici o legittimi, non anche quelle su veri e propri diritti soggettivi ».

L'affermazione non convince. Basta tener mente al sistema dei ricorsi amministrativi, attraverso i quali può attuarsi la tutela di diritti subiettivi, per osservare come la suddetta limitazione non sia giustificata. Si rileva, inoltre, che dette controversie, come si evince dagli esempi sub 2, riflettono anche e soprattutto la conformità degli atti amministrativi alle c.d. norme di relazione, interessanti la sfera giuridica degli altri soggetti. Le controversie, perciò, abbracciano contrasti di interessi sia economici che giuridici.

Nè, quindi, l'attività contenziosa si limita, come assume il Lavagna, alla materia dei ricorsi amministrativi e alla risoluzione di controversie sulla validità di atti o di provvedimenti già emanati, abbracciando essa, invece, potenzialmente, tutto il campo dell'attività della Pubblica Amministrazione.

La « decisione », alla stregua delle suesposte considerazioni, è senza dubbio un atto amministrativo.

Il Nigro (op. cit., p. 49) la classifica, secondo l'orientamento della dottrina germanica, tra gli accertamenti costitutivi. L'A. distingue, anzitutto gli accertamenti storici, operanti in un campo puramente logico, dagli accertamenti giuridici, i quali, pur muovendo dall'accertamento di determinati fatti, pongono una determinata situazione giuridica. Tra

questi ultimi distingue ancora gli accertamenti meri, i quali realizzano le condizioni per la creazione di una situazione e accertamenti pienamente costitutivi i quali di per sé creano detta nuova situazione. La distinzione corrisponde appunto a quella tra decisioni finali e non finali.

Il Giannini (M.S.) rileva, invece, che le decisioni sono precipuamente manifestazioni di volontà. Esse, nella azione volitiva amministrativa, determinano il contenuto della volizione, che, di regola, è poi estrinsecata in un atto successivo: cioè, possono formare l'atto terminale del procedimento, quando la determinazione del voluto (es.: pronuncia negativa) sia sufficiente a produrre l'effetto giuridico, oppure vanno seguite dall'atto recante la volizione concreta. Nel secondo caso costituiscono un atto preliminare del procedimento oppure si fondono insieme all'atto che le segue in un atto complesso.

Il Vitta (gli atti certificativi e le decisioni amministrative, in « Giur. It. », 1924, IV, 97), infine, pur classificando le decisioni tra gli accertamenti, ritiene che si tratti di pronuncie dichiarative preliminari ad una manifestazione di volontà.

Or non è dubbio che la decisione consista in una manifestazione di volontà; però, la distinzione posta tra determinazione del voluto e volizione, se pur interessante nel processo psicologico di formazione dell'atto, non è conferente nella specie, non avendo, in effetti rilevanza esterna.

La decisione in sé e per sé, è una volizione, recante, però, un accertamento di carattere costitutivo, in quanto crea una situazione giuridica nuova sulla base di precedenti dati di fatto; si presenta, perciò, come un atto misto, quali di frequente si riscontrano nel nostro campo. Può avere carattere finale, ed allora, nel procedimento di realizzazione della fattispecie, integra e conclude la fase costitutiva; può, invece, essere strumentale agli effetti di un successivo atto, ed allora si pone nel più ampio procedimento, in una posizione particolare ad integrare una fase del procedimento, che, in dottrina, è stata indicata quale sub-procedimento.

Nel primo caso, la decisione sarà immediatamente impugnabile, nell'altro, pur costituendo una nuova situazione giuridica, concreterà una effettiva lesione di interessi solo attraverso l'atto finale.

La decisione, infine, si distingue dalla deliberazione — intesa, questa, nella più comune accezione di atto collegiale o di forma del medesimo — in quanto nella deliberazione, la volontà, di carattere meramente programmatico, si concreta, in genere in atti interni della Pubblica Amministrazione e non è qualificata a dirimere controversie (GIANNINI M.S., in « Foro It. », 1952, cit.: NIGRO, Op. cit.).

R. LASCHENA

GIURISDIZIONE - Pronuncia di decadenza dalla carica di sindaco per sopravvenuti motivi di ineleggibilità - Competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 3188/53 - Pres.: Acampora; Est.: Ricciardelli; P.M.: De Martini (conf.) - Cuccagna contro Prefetto di Perugia).

La pronuncia di decadenza dalla carica di consigliere comunale congiunta a quella di Sindaco, a causa di sopraggiunti motivi di ineleggibilità,

spetta al Consiglio comunale, che vi procede su formale richiesta del Prefetto.

In caso di omessa pronuncia nel termine di due mesi o di ricorso avverso la deliberazione del Consiglio comunale, la controversia è demandata alla cognizione della Giunta provinciale amministrativa e la decisione di tale organo è impugnabile, ai sensi della legge elettorale politica approvata con R. D. 2 settembre 1919, n. 1495, con ricorso alla Corte di Appello, la cui sentenza è ricorribile per Cassazione.

Segnaliamo all'attenzione degli studiosi questa importante sentenza, che, modificando la precedente giurisprudenza (Cass. 15 marzo 1948, n. 399: *Contenti-Mascia*, in « Riv. Amm. », 1948, 280), afferma alcuni fondamentali principi in una materia, nella quale si sente sempre più viva l'esigenza di una legislazione organica, che renda possibile all'interprete ed al pratico l'individuazione delle norme in vigore.

Nella specie l'Amministrazione aveva seguito la procedura che la Corte ha poi ritenuto corretta. Il Prefetto, cioè, aveva chiesto al Consiglio comunale di Cannara la pronuncia di decadenza del sindaco, Feliciano Cuccagna, per sopraggiunti motivi di ineleggibilità. La richiesta del Prefetto fu respinta, donde il ricorso alla G.P.A. che pronunziò la decadenza del Cuccagna, il cui ricorso alla Corte di Appello di Perugia fu respinto, donde il ricorso per Cassazione. All'udienza del 22 aprile 1952 il P.M., in considerazione della citata sentenza n. 399/48, chiese che il ricorso fosse rimesso alle Sezioni Unite per la risoluzione della questione di giurisdizione.

La Corte, modificando la precedente giurisprudenza, ha ritenuto sussistere nella specie la giurisdizione della Corte di Appello, ma a tale conclusione è pervenuta ritenendo abrogate le norme contenute nel comma 9 dell'art. 149 del T. U. 4 febbraio 1915, n. 148 e nell'art. 30 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, per effetto del D.L.L. 7 gennaio 1946, n. 1 e dell'articolo 1 D.L.L. 10 febbraio 1946, n. 76, che hanno regolato ex novo la materia dell'ineleggibilità e della decadenza e che, quando hanno voluto richiamare in vigore le norme del T.U. 1915, lo hanno fatto espressamente (art. 4, 6 u.p. e 10 D.L.L. n. 1 del 1946).

Dall'annotata sentenza si evince che il potere concesso al Prefetto dall'art. 30 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, di pronunziare, invece del Governo, come disponeva il comma 9 dell'art. 149 del T.U. 1915, la decadenza del Sindaco per sopravvenuti motivi di ineleggibilità, più non esisterebbe.

A tale conclusione, che la Corte non ha esplicitamente enunciato, ma che deriva logicamente dalle premesse, non riteniano di poter aderire.

Per una migliore comprensione delle questioni è necessario ricordare le varie norme che hanno regolato la materia.

L'art. 146 del T. U. 1915 prevedeva alcuni casi di ineleggibilità a sindaco in aggiunta a quelli di ineleggibilità a consigliere. L'art. 147, comma 8, attribuiva al Prefetto il potere di annullare con decreto motivato la nomina del sindaco, che si trovasse in uno dei casi stabiliti dall'art. 146.

In armonia con queste norme l'art. 149, comma 9, stabiliva che la qualità di sindaco si perde per le stesse cause, per le quali si perde la qualità di con-

sigliere o per sopravvenienza di una delle cause di ineleggibilità indicate nell'art. 146. La decadenza doveva essere pronunziata dal consiglio comunale o in mancanza dal Governo.

L'art. 30 R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, modificò questo ultimo punto, attribuendo il relativo potere al Prefetto invece del Governo.

La legge 7 gennaio 1946, n. 1 all'art. 6 (art. 5 T. U. 5 aprile 1951, n. 203), nello stabilire le modalità per l'elezione del sindaco, dichiara applicabili i comma 6, 7, 8 e 9 del T. U. 1915. Non v'è dubbio, perciò, che il Prefetto possa annullare la nomina del Sindaco, che si trovi in uno dei casi di speciale ineleggibilità, già previsti dall'art. 146 T. U. 1915 ed ora indicati nell'art. 7 del D.L.L. 7 gennaio 1946, n. 1 (art. 6 T. U. n. 203/1951).

La legge del 1946 non riproduce, però, né richiama le norme contenute nell'art. 149 del T. U. 1915. Essa all'art. 9 (art. 9 del T. U. 1951, n. 203) stabilisce che la qualità di consigliere e di assessore si perde verificandosi uno degli impedimenti, delle incompatibilità o delle incapacità contemplate dalla legge.

Sembrirebbe, perciò, non prevista la decadenza del Sindaco. Ma il successivo art. 10 (art. 10, comma 1, del T. U. 203/1951) richiama espressamente, per il regolamento delle attribuzioni e del funzionamento degli organi comunali, il T. U. 1915; ed in questo richiamo è certamente compreso l'art. 149; e, a nostro avviso, esattamente il T. U. 203/1951 al comma 2 dell'art. 10 dispone che al Sindaco si applicano le disposizioni del citato T. U. 1915.

È vero che il T. U. del 1951 è stato emesso in forza dell'art. 21 della legge 24 febbraio 1951 n. 84, che non attribuisce al Governo il potere di coordinare il D.L.L. n. 1 del 1946 col T. U. del 1915, bensì di coordinare con la stessa legge n. 84 i DD. LL. LL. 1, 76 e 83 del 1946, ma il richiamo dell'art. 149 deve ritenersi contenuto nell'art. 10 del D.L.L. n. 1 dell'anno 1946.

Riteniamo, pertanto, che sia in vigore il citato articolo 149 e che la decadenza del Sindaco possa essere pronunziata dal Consiglio comunale o dal Governo (non dal Prefetto perchè il rinvio è fatto al T. U. del 1915 non modificato dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839).

Da queste premesse deriva la conseguenza che la decadenza dalla qualità di sindaco può essere pronunziata dal Consiglio comunale o dal Governo. In quest'ultimo caso contro il provvedimento, eminentemente discrezionale, del Governo è dato ricorso al Consiglio di Stato.

Quando, invece, la decadenza sia pronunziata dal Consiglio comunale dovranno seguirsi le norme del contenzioso elettorale (art. 54 D.L.L. n. 1 del 1946 e 74 T. U. n. 203 del 1951).

Riteniamo che la richiesta di decadenza possa essere fatta non solo dal Prefetto, ma da chiunque vi abbia interesse, e che la pronuncia del Consiglio comunale abbia natura giurisdizionale (decisione e non deliberazione; cfr. Cass., I, 3 settembre 1947, n. 1565 in « Riv. Amm. », 1948, 25).

Questa soluzione, cui pienamente aderiamo, sembra sia stata adottata dalla Corte, che ha ritenuto impugnabile la decisione comunale alla G.P.A., secondo le norme del contenzioso elettorale.

Diversamente potrebbe opinarsi nel caso di decadenza pronunziata ex officio dal Consiglio comunale;

in tale ipotesi riteniamo che la pronunzia abbia natura amministrativa, come la deliberazione con la quale, nella prima seduta, si convalidano le elezioni o si dichiara l'ineleggibilità di alcuni eletti.

Entrambe le pronunce, amministrative, sono soggette al controllo prefettizio (art. 3 legge 9 luglio 1947, n. 530) e possono essere impugnate, nel termine di trenta giorni, con ricorso giurisdizionale al Consiglio comunale (artt. 58, 65, 74, 76 T. U. 5 aprile 1951, n. 203), la cui decisione potrà, poi, essere impugnata anche avanti la G.P.A. e, successivamente, avanti la Corte di Appello.

La possibilità di esperire entrambe le procedure ci sembra indiscutibile quando si tratti di una causa di decadenza comune alle qualità di sindaco e di consigliere. La lettera e lo spirito dell'art. 149 in relazione alla legislazione recente ci autorizza a pervenire alla stessa conclusione nell'ipotesi che la causa di decadenza si riferisca esclusivamente alla qualità di Sindaco.

A nostro avviso, però, il potere del Governo sussiste soltanto se il Consiglio comunale non provveda in senso positivo o negativo, entro un mese. La decisione, giurisdizionale, del Consiglio esclude il potere del Governo ed apre la via alla normale procedura del contenzioso elettorale.

G. GUGLIELMI

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA - Proventi giuoco d'azzardo nel Casinò municipale di San Remo - Non sono entrate tributarie - Assoggettabilità. (Corte Cass., Sez. I, Sent. 1° giugno-17 ottobre 1953 - Est.: Di Liberti - Comune di San Remo contro Ammini trazione Finanze).

I proventi che il Comune di San Remo ricava dall'esercizio dei giuochi d'azzardo nel Casinò municipale non hanno natura di entrata tributaria.

Detti proventi sono quindi soggetti all'Imposta generale sull'entrata.

Il Supremo Collegio ha deciso in senso negativo l'interessante questione se i proventi che il Comune di San Remo ritrae dall'esercizio del giuoco d'azzardo nel Casinò municipale abbiano o meno carattere tributario.

La soluzione ci sembra ineccepibile:

A) perchè manca, nel caso, quella regolamentazione legislativa o pubblicistica che, ispirandosi al noto principio di legalità (già consacrato nell'art. 30 dello Statuto ed ora trasfuso nell'art. 23 della Costituzione della Repubblica) ed anzi realizzando tale postulato, caratterizza ogni specie di tributo, comprese le cosiddette « private fiscali »;

B) perchè non solo manca quella parte essenziale e fondamentale del rapporto giuridico tributario che è costituita dalla obbligazione tributaria in senso stretto (debito dell'imposta) corrispondente all'esecuzione del potere d'imposizione da parte dell'Ente pubblico; ma manca persino una qualsiasi obbligazione giuridica, manca cioè quel minimum indefettibile che contraddistingue qualsiasi tributo, anche di struttura anomala come le cosiddette « private fiscali ».

C) perchè neppure si può ravvisare nell'esercizio del giuoco d'azzardo da parte del Comune di

San Remo una concessione statale di una attività a carattere monopolistico fiscale.

Esaminiamo con più ampiezza i predetti tre punti.

Sub A). Com'è noto, la determinazione dei casi nei quali il tributo è dovuto, delle persone obbligate al pagamento, del suo ammontare, dei modi e delle forme in cui il tributo stesso dev'essere accertato e riscosso: tutto ciò, nello Stato moderno, è regolato dall'ordinamento giuridico con disposizioni imperative, alla cui osservanza sono tenuti gli organi dello Stato non meno che le persone soggette alla sua potestà. Da quelle disposizioni, perciò, sorgono, fra lo Stato ed i contribuenti, reciproci diritti e doveri, che formano il contenuto di uno speciale rapporto, il rapporto giuridico tributario.

La fonte del regolamento giuridico del tributo è, pertanto, la legge ed il cosiddetto principio di legalità, che deve presiedere all'esercizio della potestà impositiva pubblica, è forse la più antica fra le guarentigie costituzionali dei diritti dei cittadini.

Anche gli Enti pubblici minori (Comuni, Provincie ed ora anche Regioni) possono, com'è noto, istituire tributi, ma soltanto quando siano autorizzati dalla legge e nei limiti da questa fissati.

Abbiamo detto che anche i tributi dello Stato non possono essere imposti se non per legge, ma la legge ha un diverso contenuto nelle due ipotesi dei tributi statali e dei tributi degli altri Enti pubblici.

Nella prima ipotesi, la legge è la fonte diretta dell'obbligazione d'imposta; nella seconda, essa contiene l'autorizzazione esplicita (che tale debba essere l'autorizzazione, appare ovvio, trattandosi di materia tributaria) agli Enti suddetti, di imporre il tributo, lasciando al successivo provvedimento dell'ente la funzione di costituire la fonte dell'obbligazione di imposta.

La norma legislativa, che autorizza esplicitamente l'ente alla imposizione, determina anche, più o meno completamente, i termini e le modalità dell'imposizione stessa, per lo più fissando dei limiti entro i quali si svolge poi la facoltà regolamentare dell'ente, che ha funzione integrativa delle norme legislative in quanto regola in concreto l'applicazione dell'imposta, ossia la più minuta disciplina del tributo. A tale scopo, l'ente, se non un vero e proprio regolamento, deve almeno, secondo la legge (art. 56 n. 11 legge comunale e provinciale), emanare una deliberazione avente ad oggetto la istituzione e la disciplina del tributo, deliberazione che è poi soggetta a vari controlli.

Ora, nessuna regolamentazione, nessuna disciplina né legislativa né pubblicistica regola le prestazioni dei frequentatori delle sale da giuoco del Casinò municipale di San Remo, e tanto meno le prestazioni in denaro (giuocate) dei privati utenti del giuoco o le vincite da corrispondersi dall'ente pubblico esercente il giuoco d'azzardo o comunque il rapporto di fatto che viene ad instaurarsi fra quest'ultimo e l'utente (giuocatore).

Nè si dica che la disciplina legislativa o pubblicistica, la quale è apprestabile per qualsiasi altra specie di tributo, non può invece atteggiarsi ad un tributo di struttura anomala qual'è l'esercizio del giuoco in condizioni di monopolio. Sarebbe agevole fare richiamo alla minuziosa disciplina legislativa che governa i cosiddetti monopoli fiscali ed in modo

particolare il lotto pubblico. Per quest'ultimo, basta consultare la legge fondamentale del 19 ottobre 1938 n. 1933, ed il regolamento (di ben 404 articoli) approvato con R.D. 25 luglio 1940, n. 1077, per riscontrare come si sia dettagliatamente disposto sull'ordinamento e sullo svolgimento del giuoco, considerato sia sotto il profilo delle prestazioni dell'utente (giuocate) che sotto quello delle vincite da corrispondersi dallo Stato quale esercente il « servizio del lotto » (così all'art. 1 della legge): vedansi, in particolare, per la disciplina del rapporto fra Stato e utente (giuocatore) gli articoli 21 e 22.

A proposito di raffronto fra il lotto pubblico e l'esercizio del giuoco d'azzardo da parte del Comune di San Remo, è interessante riportare la seguente motivazione della sentenza del Supremo Collegio:

« È da escludersi anzitutto che l'esercizio di una casa da giuoco d'azzardo da parte del Comune di San Remo possa concepirsi come monopolio fiscale.

« Com'è noto, il monopolio fiscale è uno dei mezzi di cui si avvale lo Stato per creare e riscuotere una imposta indiretta sul consumo.

« Esigenze di tecnica tributaria ed insieme l'inderogabile principio di legalità che deve regolare qualsiasi imposizione tributaria vogliono che nel creare una imposta sia fissato il così detto tasso o saggio d'imposta che costituisce in concreto la misura dell'imposta medesima.

« Nei monopoli fiscali l'organizzazione di essi è regolata in modo che il loro gettito rappresenta per una parte il costo economico della produzione del bene o della gestione del servizio e per il resto un prelievo di ricchezza costituente il vero debito d'imposta e ragguagliato nei più vari modi a quel costo.

« Anche nel monopolio del giuoco del lotto da parte dello Stato è attuato questo sistema adattandolo al particolare congegno di tale giuoco.

« Infatti, lo Stato non tiene banco alla pari col giuocatore, ma paga le vincite in base ad una tariffa speciale che garantisce al giuocatore, in caso di vincita, una somma assai minore di quella che riscuoterebbe con la stessa posta da chi terrebbe banco alla pari.

« In questo modo il giuocatore, pagando la posta, paga con essa anche un tributo rappresentato da quella parte di somma che, anche in caso di vincita, non serve a fargli guadagnare alcunchè e quindi non esplica in definitiva la funzione di posta di giuoco.

« Ma, per il giuoco di azzardo che il Comune di San Remo è stato autorizzato ad esercitare, tutto ciò non avviene perchè è pacifico ed è peraltro notorio che in quel Casinò Municipale il banco è tenuto alla pari e quindi la posta che il giuocatore paga ha la pura e semplice funzione di una posta da giuoco in tutta la sua interezza, senza possibilità alcuna di scorgere nel pagamento di quella posta anche il pagamento di un particolare tributo in favore del Comune non come tenutario del banco di giuoco ma come Ente pubblico ».

Sub B). Manca, d'altra parte, nel caso esaminato, una qualsiasi larva — ci sia consentito di dire così per dare migliore evidenza al nostro concetto — di obbligazione giuridica, giacchè, mancando una disciplina legislativa speciale del rapporto fra esercente il giuoco e giuocatore, tale rapporto non solo non può essere minimamente considerato rapporto

tributario, ma neppure può essere considerato rapporto giuridico (sia pure contrattuale).

Il rapporto medesimo è, infatti, da parificarsi ad un qualsiasi rapporto di giuoco, e come tale cade sotto la disciplina della legge comune (art. 1933 e segg. del Codice civile).

Quest'ultima — in stretta relazione con la legge sul lotto pubblico e particolarmente con gli articoli 39 e 40 concernenti le tombole e le lotterie « autorizzate dall'Amministrazione delle Finanze previo nulla osta della Prefettura — statuendo, all'art. 1935 Codice civile, che « le lotterie danno luogo ad azione in giudizio, qualora siano state legalmente autorizzate », ribadisce nel miglior modo, attraverso l'eccezione, la regola posta dall'art. 1933, secondo il quale « non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa non proibiti ».

Resta chiaro, quindi, che dal rapporto fra il Comune esercente il giuoco d'azzardo ed il privato giuocatore non scaturisce alcuna obbligazione giuridica e per ciò stesso esula ogni carattere tributario dei proventi di giuoco realizzati dal Comune.

Nè può addursi, anche a questo proposito, la struttura anomala del tributo riscosso attraverso l'esercizio del giuoco, giacchè è agevole rilevare come, ad esempio, nella legge del lotto, sia stato dettagliatamente regolato — ciò si è già accennato — il rapporto fra lo Stato quale esercente il « servizio del lotto » ed il giuocatore. In detta legge, infatti, l'articolo 21 statuisce quando le giuocate debbano considerarsi valide e produttive di effetti, e l'art. 22, quando le giuocate stesse siano nulle e diano al giuocatore il diritto al rimborso della somma giuocata. D'altro canto, l'art. 27 stabilisce che « nessuna vincita può essere pagata senza la presentazione della bolletta »; l'art. 26: « che tutte le vincite si prescrivono entro il termine di trenta giorni dalla estrazione »; l'art. 36: « che le vincite sono esenti da imposta di ricchezza mobile »; ed infine l'art. 32: « che qualsiasi posta o frazione di posta accettata contrariamente alle condizioni espresse nei precedenti articoli non produce alcun diritto in chi giuoca ».

Del resto, la dottrina (vedansi: Trattato D'AMELIO Obbligazioni, vol. II, p. II, p. 370; FUNAIOLI, Il giuoco e la scommessa, n. 15, p. 65, e n. 18, p. 86) e la stessa Relazione ministeriale (n. 756) al vigente Codice civile chiariscono che anche i giuochi d'azzardo sottratti alla legge penale per speciale autorizzazione amministrativa (San Remo, Lido di Venezia, Campione d'Italia) non fanno sorgere — a differenza del lotto pubblico (legge 19 ottobre 1938, n. 1933, cit.) e delle lotterie autorizzate (art. 1935 C.c.) — alcun diritto di azione a favore del vincente. Il che riprova come, a parte il cosiddetto debito di onore, il giuocatore non abbia — neppure rispetto ai giuochi d'azzardo eccezionalmente permessi — un vero debito di carattere giuridico.

È pertanto evidente che questo non obbligo, questa mancanza di obbligo giuridico non può in alcun modo conciliarsi con un preteso carattere tributario delle prestazioni in denaro del giuocatore.

La sentenza della Suprema Corte così motiva al riguardo:

« Ciò è stato riconosciuto implicitamente da questo Supremo Collegio tutte le volte che ha affermato che il debito per l'acquisto di gettoni per partecipare

ad un giuoco d'azzardo, anche se questo è esercitato nei Casinò che eccezionalmente ne sono autorizzati, rappresenta sempre un debito per riscuotere il quale non vi è azione.

« Evidentemente, se l'esercizio del giuoco in quei Casinò dovesse ritenersi davvero un monopolio fiscale, cioè un mezzo per pagare una imposta indiretta a quei Comuni, non sarebbe poi possibile giuridicamente negare azione ad essi o ai loro gestori per ottenere il pagamento di quei gettoni e « a majori » per il pagamento eventuale di un debito di giuoco sorto direttamente verso il banco, perchè non un debito di giuoco, in queste obbligazioni del giuocatore, si dovrebbe riscontrare, ma, almeno in parte, un debito d'imposta per il quale non avrebbe senso negare azione ».

Sub C). L'esercizio del giuoco d'azzardo da parte del Comune di San Remo non può infine essere considerato (come, invece, l'ha considerato la Commissione centrale delle imposte nelle decisioni n. 17278 dell'11 novembre 1950 e n. 64743 del 27 giugno 1934, in « Riv. Leg. Fisc. » 1952 e 1934) come concessione statale di una attività, a carattere monopolistico fiscale.

Il R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2448, dicendo che « è data facoltà al Ministro per l'Interno di autorizzare, anche in deroga alle leggi vigenti, purchè senza aggravio per il bilancio dello Stato, il Comune di San Remo ad adottare i provvedimenti necessari per poter addivenire all'assestamento del proprio bilancio e all'esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili », null'altro ha voluto statuire se non quanto la Suprema Corte ha posto magistralmente in evidenza nella sentenza massimata con la seguente motivazione:

« Esclusa quindi una capacità originaria del Comune ad istituire monopoli fiscali, si dovrebbe necessariamente ricorrere alla ipotesi di una potestà tributaria delegata per tale scopo dallo Stato al Comune e questo in sostanza vorrebbe sostenere la difesa del Comune ricorrente, ma erra quando una simile delega vuole ritrovarla nel R.D.L. 27 aprile 1924, n. 637. nel R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2448 convertito nella legge 27 dicembre 1928, n. 3125 e nei decreti ministeriali 4 gennaio 1928 e 9 gennaio 1932.

« Infatti, il R.D.L. 27 aprile 1924, n. 636, non solo non è stato convertito in legge, ma esso non delegava affatto ai Comuni la facoltà di istituire monopoli fiscali con l'esercizio del giuoco d'azzardo, contemplando la facoltà del Ministero dell'Interno di concedere genericamente e quindi anche in favore di privati nelle località indicate nel primo articolo di detto decreto, l'apertura di case da giuoco nelle quali fosse permesso il giuoco d'azzardo in deroga agli articoli 484 e 487 Codice penale (oggi 718 e 720 Codice penale).

« Quanto poi al R.D.L. 22 dicembre 1927, n. 2248, neanche esso concedeva una delega al Comune ricorrente di istituire monopoli fiscali mediante l'esercizio del giuoco d'azzardo.

« Con tale decreto-legge si concedeva soltanto la facoltà al Ministro per l'Interno di autorizzare, anche in deroga alle leggi vigenti, il Comune di San Remo ad adottare i provvedimenti necessari « per potere addivenire all'assestamento del proprio bilancio e alla esecuzione delle opere pubbliche indilazionabili ».

« E quali dovessero essere, secondo la volontà legislativa, questi provvedimenti necessari a procurare l'assestamento del bilancio comunale di San Remo, è reso manifesto dal contenuto del decreto emesso successivamente dal Ministro dell'Interno in data 4 gennaio 1928 per dare esecuzione alla legge suddetta.

« Con questo decreto il Ministro dell'Interno altro non fece che autorizzare l'esercizio del giuoco d'azzardo nel Casinò municipale di San Remo per la durata di anni quattro. Questa autorizzazione, con successivo decreto emesso in data 9 gennaio 1932 dallo stesso Ministro, fu confermata e prorogata per un quindicennio a datare dal 21 gennaio 1933.

« Dunque, non una autorizzazione ad imporre tributi per mezzo di un monopolio fiscale si voleva concedere al Comune di San Remo, ma unicamente una autorizzazione amministrativa diretta a far compiere a tale Comune una attività che altrimenti gli sarebbe stata interdetta, quella cioè di esercitare o direttamente (ma sempre attraverso una organizzazione autonoma) o a mezzo di concessionari il giuoco d'azzardo vietato dalla legge penale.

« Nè vale, in contrario, obiettare come si obietta nella memoria difensiva del ricorrente, che, essendosi detto nella legge che lo scopo dei provvedimenti da adottare in favore del Comune di San Remo era quello di agevolare il riassetto del bilancio e la esecuzione di opere pubbliche indilazionabili, ciò implicava anche la possibilità della istituzione di nuovi tributi da parte del Comune.

« Infatti, se veramente scopo della legge fosse stato quello di dare facoltà al Comune di istituire nuovi tributi, la legge avrebbe senz'altro dato direttamente questa facoltà e non aveva necessità di riservare al Ministro dell'Interno il compito di emanare i provvedimenti suddetti.

« Se questa riserva ha fatto, è segno che la natura dei provvedimenti che si volevano adottare a favore del Comune di San Remo era tale da farli ritenere di competenza specifica del Ministero dell'Interno in quanto si trattava appunto di concedere una autorizzazione amministrativa che è tipico atto di competenza della Pubblica Amministrazione.

« Nè questa soluzione può essere elusa col sostenere che i due decreti ministeriali 4 gennaio 1928 e 9 gennaio 1932 sono provvedimenti « aventi carattere e portata di norme legislative » perchè, pur quando per mera ipotesi, si potesse in ciò consentire, il chiaro ed esplicito dettato di essi escluderebbe ugualmente che il loro contenuto fosse quello di autorizzare il Comune ad istituire tributi per mezzo di un monopolio fiscale ».

U. CORONAS

RESPONSABILITÀ CIVILE - Responsabilità indiretta della Pubblica Amministrazione per fatto illecito del dipendente - Esclusione - Atto del funzionario compiuto non per fini dell'Ente - Non riferibilità alla Pubblica Amministrazione - Violazione di regolamento nell'attività esecutiva dell'illecito compiuto - Irrilevanza. (Corte di Cass., Sez. Un. civ., 30 aprile-21 luglio 1953, n. 2433/53 - Pres.: Ferranti; Est.: Lorizio; P. M.: Macaluso - Amministrazione delle Poste contro Mattosco).

La Pubblica Amministrazione non risponde dei fatti dannosi commessi dai suoi dipendenti nell'ambito delle mansioni loro affidate a titolo di

responsabilità indiretta, ai sensi dell'art. 2049 Codice civile, perchè tale responsabilità di diritto privato, è fondata su di una presunzione di colpa, in eligendo o in vigilando, che non è applicabile nei confronti della pubblica amministrazione.

Il fatto del funzionario, che non agisca per le finalità dell'ente pubblico, ma invece per soddisfare fini propri e personali, sia pure abusando delle sue funzioni, non è riferibile alla pubblica amministrazione.

Con questa pregevole sentenza la Corte di Cassazione riafferma, accogliendo le tesi da noi sempre sostenute, che la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i fatti dannosi commessi dai propri dipendenti è ontologicamente diversa da quella dei privati per i fatti dei propri commessi. La prima, di diritto pubblico, si fonda sul rapporto organico; la seconda, di diritto privato, si basa sul rapporto institorio e sulla presunzione di colpa.

Viene, altresì, precisata la distinzione concettuale fra riferibilità o imputabilità del fatto alla pubblica amministrazione e responsabilità di essa (sull'argomento confronta « *Rass. Avv.* », 1949, p. 166 - 176) e riconfermato il principio che il dolo del funzionario, civile o penale, rompe il rapporto organico ed esclude la riferibilità del fatto alla Pubblica Amministrazione (sulle varie questioni confronta « *Rass. Avv.* » 1949, p. 111-112; *Id.* 1950, p. 129-131; *Id.* 1952, p. 145).

Data l'importanza della questione trattata si ritiene opportuno riportare integralmente la chiara motivazione della sentenza:

« *Censura l'Amministrazione, col primo mezzo, la Corte d'Appello per avere, esclusa nel fatto del Pellicciotti una responsabilità diretta della Pubblica Amministrazione, ritenuto la responsabilità indiretta della Amministrazione stessa ex art. 1133 Codice civile 1865 (art. 2049 Codice civile vigente).* »

« *L'addebito è fondato; Giurisprudenza ormai costante del Supremo Collegio esclude che la pubblica amministrazione possa rispondere dei fatti dannosi commessi dai suoi dipendenti nell'ambito delle mansioni loro affidate sulla base delle citate norme degli artt. 1153 Codice civile abrogato e 2049 Codice civile vigente concernenti la responsabilità dei padroni e dei committenti per i danni arrecati dai loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti. Giustamente si osserva, contro responsabilità cotale, che essendo essa fondata, in diritto privato, su una presunzione di colpa nella scelta della persona cui viene affidato l'incarico o nella vigilanza sulle medesime durante l'adempimento di esso (in eligendo o in vigilando), siffatta presunzione non è applicabile nei confronti della Pubblica Amministrazione, che presceglie i propri funzionari con cautele predisposte dalla legge (concorsi ed esami) e ne controlla l'attività con gli Uffici di sorveglianza dalla legge istituiti.* »

« *La responsabilità di cui si tratta, della Pubblica Amministrazione va invece fondata sul moderno concetto della persona giuridica - cui lo Stato è il massimo esemplare - esplicantesi nella proposizione che lo Stato (o l'ente pubblico in genere) non può*

operare altrimenti per il raggiungimento delle sue finalità se non a mezzo dei suoi organi, che s'incarnano nelle persone fisiche (funzionari e collegi), che spiegano la loro attività per i fini dell'Ente. In quanto tali persone agiscano nell'ambito della funzione di cui sono investite, si confondono e si immedesimano nella personalità dell'Ente, e l'atto-fatto di dette persone, anche se irregolare o viziato, si considera quale atto o fatto dell'Ente, che ne diviene pertanto direttamente responsabile. Onde l'attività del funzionario, sempre quando esplicata per i fini dell'Ente, è attività propria dell'Ente, anche se illecita ed anche se l'illecito si concreti in una colpa grave del funzionario, giacchè anche quando la sua attività sia viziosa o irregolare, il funzionario agisce nell'esercizio delle sue mansioni, nell'interesse, sia pure male inteso o male perseguito, della pubblica amministrazione.

« *Donde segue che allorchè il funzionario non agisca per le finalità dell'Ente pubblico, ma invece per soddisfare fini propri e personali, vien meno l'identità soggettiva tra la Pubblica Amministrazione e il funzionario e l'attività di quest'ultimo non può considerarsi propria dell'Ente. E ciò pure quando il funzionario abbia agito abusando delle sue funzioni e queste altresì gli siano servite quale mezzo per commettere l'illecito. In questi casi, la attività del funzionario spiegata in collegamento con l'esercizio delle sue funzioni, non è più riferibile all'Amministrazione, di cui va esclusa la responsabilità. Non è più la Pubblica Amministrazione che attua i propri scopi per mezzo del funzionario, ma è questo che si serve della sua funzione, manomettendola per suo interesse privato. Il fatto illecito doloso rompe (vien detto con locuzione espressiva) il rapporto fra l'Ente pubblico ed i suoi funzionari e fa considerare l'azione come commessa fuori dell'ambito dell'attività dell'Ente; responsabile perciò rimane solo il funzionario che commise l'illecito.*

« *Gli esposti principi conservano la loro efficacia anche di fronte a recenti tentativi apparsi in dottrina per rinverdire una responsabilità indiretta della Pubblica Amministrazione quando il funzionario agisca per un fine del tutto personale e comunque diverso, da quello perseguito dall'Ente, ma nella esplicazione di funzioni e nell'esercizio di poteri a lui devoluti quale organo della Pubblica Amministrazione. Non pare che la circostanza che il funzionario abbia trovato nelle mansioni di cui è investito la « necessaria occasione » per commettere il fatto illecito sia da sola sufficiente a far sorgere una responsabilità (indiretta) della Pubblica Amministrazione, da aggiungere a quella della persona fisica (organo della Amministrazione) che ha compiuto l'illecito. Detta circostanza ha manifesto carattere estraneo agli scopi dell'Ente e non si scorge come possa fondarsi una responsabilità dell'Ente data l'insuperabilità, per l'Ente pubblico, della esclusione di una colpa in eligendo nella scelta dei suoi dipendenti e in vigilando sulla loro condotta. E la natura e gli scopi della Pubblica Amministrazione rendono inapplicabile anche il principio, esso pure di diritto privato, che chi si avvale dei suoi rappresentanti in utilibus debba rispondere anche in damnis.*

« Per quanto esposto, va accolto il primo mezzo del ricorso, con la conseguente cassazione, nella parte discussa della sentenza pronunciata.

« Il secondo mezzo censura la Corte di merito di aver tratto argomento, ad ulteriore sostegno della responsabilità dell'Amministrazione, dal fatto che il Pellicciotti pagò a sè stesso i buoni illecitamente ottenuti. La Corte scorse, nel pagamento eseguito a persona diversa dal vero intestatario dei buoni, una violazione del regolamento che imponeva al ricevitore postale di accertare l'identità del vero titolare. E tal secondo abuso costituirebbe il vero atto produttivo

del danno non decampante dall'esercizio delle mansioni affidate.

« Senonchè, prescindendo da ogni altro rilievo, par chiaro che l'aver pagato i buoni a sè stesso non costituì un secondo illecito, bensì atto esecutivo dell'unico illecito, consistito nell'aver ottenuto con artificio ed inganno i buoni e nell'essersi appropriato della somma dovuta per l'estinzione dei buoni medesimi.

« L'illecito fu quindi uno solo, per quanto costituito da più atti, tutti estranei ai fini della Pubblica Amministrazione ».

G. GUGLIELMI

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI - Vizio del consenso - Violenza - Causa determinante del contratto - Persecuzioni operate in applicazione di provvedimenti legislativi: irrilevanza - Prescrizione dell'azione di annullamento per violenza: decorrenza. (Corte di Appello di Roma, Sez. I civ., 9 aprile-31 agosto 1953 - Pres.: Varallo; Est.: Cesaroni - Ministero Finanze e Pubblica Istruzione contro Soc. An. U.R.B.S.).

Perchè la violenza possa avere giuridica rilevanza quale vizio del consenso, atto ad invalidare un negozio giuridico, è necessario che essa sia stata causa determinante del negozio.

Non costituiscono violenza giuridicamente rilevante, per gli effetti di cui all'art. 1108 Codice civile 1865 (art. 1427 Codice civile vigente) le persecuzioni generiche ed indiscriminate compiute dal fascismo contro i propri oppositori politici (nella specie Massoneria), quando non sussista una specifica e diretta relazione fra dette persecuzioni ed il negozio giuridico che si assume compiuto sotto l'azione della violenza.

Non costituiscono violenza, giuridicamente rilevante, per gli effetti dianzi indicati, le persecuzioni e i soprusi compiuti dal governo fascista contro i propri oppositori politici in applicazione di provvedimenti legislativi.

Il termine di prescrizione quinquennale dell'azione di annullamento di un contratto che si assuma determinato dalla violenza operata dal governo fascista decorre dalla data della conclusione del contratto e non da quella della caduta del regime fascista.

La sentenza che si annota è stata resa dalla Corte di Appello di Roma in causa promossa dalla Società Anonima U.R.B.S., che si assume espressione e prestanome della Massoneria italiana, contro i Ministeri delle Finanze e della Pubblica Istruzione, causa che ha per oggetto il noto Palazzo Giustiniani di Roma.

Riteniamo anzitutto interessante esporre, succintamente, i termini della controversia.

Con atto del 16 febbraio 1911 venne venduto dai fratelli Riccardo ed Emilio Questa alla Società U.R.B.S. il Palazzo Giustiniani, dichiarato, fin dal 1909, con provvedimento notificato ai proprietari del tempo, di importante interesse storico ed artistico, ai sensi e per gli effetti della legge 20 giugno 1909, n. 364.

La vendita non fu denunziata al Ministero della Pubblica Istruzione nè dai venditori nè dalla So-

cietà acquirente e pertanto non ebbe mai ad iniziarsi il decorso del termine stabilito dalla legge per l'esercizio da parte dello Stato del diritto di prelazione.

Tale diritto veniva quindi esercitato con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione del 20 gennaio 1926, stabilendosi con lo stesso provvedimento, come per legge, che sarebbe stata corrisposta alla Società U.R.B.S. la somma di lire 1.055.000, corrispondente al prezzo portato nell'atto di compravendita tra i fratelli Questa e la Società.

Avverso l'indicato decreto la U.R.B.S. propose ricorso al Consiglio di Stato, assumendo, in primo luogo, che dovesse ritenersi inesistente il vincolo di importanza storica ed artistica del Palazzo, per vizio di notifica dell'atto con il quale tale importanza era stata a suo tempo dichiarata; in secondo luogo che, essendo noto da tempo al Ministero della Pubblica Istruzione il trasferimento del Palazzo dei fratelli Questa alla Società U.R.B.S., doveva, anche in mancanza della formale notifica prescritta dalla legge, ritenersi decorso il termine di due mesi stabilito, con decorrenza da tale notifica, per l'esercizio del diritto di prelazione.

Contemporaneamente la Società U.R.B.S. promosse azione innanzi alla Magistratura ordinaria richiedendo che fosse, in ogni caso, dichiarato che essa Società era ormai divenuta, irrevocabilmente, proprietaria del Palazzo per la prescrizione decennale di cui all'art. 2137 del Codice civile del 1865, avendo acquistato l'immobile in virtù di un titolo debitamente trascritto e non nullo per difetto di forma ed avendo posseduto detto immobile per oltre un decennio in buona fede.

Successivamente alla proposizione dei due giudizi, furono svolte fra le parti trattative di accordo, che portarono alla stipula, in data 13 giugno 1927, di una convenzione, con la quale il Demanio dello Stato assumeva obbligo di corrispondere alla Società la Somma di lire 4.000.000, in luogo di quella di un milione 055.000, portata nel decreto di prelazione, mentre la Società U.R.B.S. dichiarava di essere tacitata di ogni pretesa relativa al diritto di prelazione esercitato dallo Stato sul Palazzo e rinunziava ad entrambi i giudizi iniziati.

La convenzione ebbe piena esecuzione. Con decisione del 4 luglio-13 dicembre 1930 il ricorso della Società al Consiglio di Stato veniva dichiarato perento e perento andò anche il giudizio innanzi al Tribunale ordinario.

Trascorsero così molti anni, durante i quali lo Stato rimaneva pacifico ed incontrastato proprietario del Palazzo.

Con atto di citazione del 22 ottobre 1947 la Società U.R.B.S. conveniva in giudizio, innanzi al Tribunale di Roma, l'Amministrazione del Demanio dello Stato, assumendo che la convenzione del 13 giugno 1927 era stata determinata con la violenza dal governo fascista. Chiedeva che pertanto la convenzione fosse dichiarata nulla per vizio di consenso e che il Demanio dello Stato fosse condannato a restituire ad essa istante il Palazzo Giustiniani.

L'Amministrazione convenuta si costituiva in giudizio e, ponendo in rilievo come il titolo di acquisto da parte dello Stato della proprietà del Palazzo Giustiniani fosse costituito dal Decreto di prelazione, atto amministrativo sicuramente di carattere discrezionale, eccepiva, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione dell'adita Autorità giudiziaria ordinaria.

Quindi, avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 41 Codice procedura civile, l'Amministrazione del Demanio e quella della Pubblica Istruzione, frattanto chiamata ad intervenire nella causa, proponevano ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione per regolamento di giurisdizione.

Le Sezioni Unite con decisione del 23 marzo 1950, dichiaravano la competenza della giurisdizione ordinaria a conoscere delle questioni concernenti l'annullabilità, per vizio di consenso, dell'accordo risultante dalla Convenzione 13 giugno 1927; dichiaravano la competenza della giurisdizione amministrativa a conoscere di tutte le questioni concernenti la legittimità del decreto ministeriale di prelazione; dichiaravano la improponibilità temporanea nei confronti della Pubblica Amministrazione dei capi della domanda diretti ad ottenere la restituzione del Palazzo Giustiniani, l'accertamento della usucapione decennale ed in risarcimento dei danni conseguenziali al dedotto illegittimo esercizio del diritto di prelazione.

Riassunta la causa a cura della Società U.R.B.S., innanzi al Tribunale di Roma, per la decisione delle questioni concernenti l'annullabilità della Convenzione 13 giugno 1927, detto Tribunale, con sentenza 28 luglio-10 ottobre 1951, annullava, per vizio di consenso a causa di violenza morale, la convenzione indicata e condannava le due Amministrazioni dello Stato al pagamento delle spese del giudizio.

Il Tribunale, ritenuto dimostrato che la Società U.R.B.S. fosse espressione e prestanome della Massoneria italiana di Palazzo Giustiniani, era pervenuto alle proprie conclusioni, disattendendo tutte le eccezioni che erano state dedotte nell'interesse delle Amministrazioni dello Stato.

In particolare aveva disatteso la eccezione di estinzione della azione di violenza per la prescrizione quinquennale di cui all'art. 1300 Codice civile del 1865.

Si era dedotto dalla difesa dello Stato che, ove anche il consenso della U.R.B.S. fosse stato determinato alla stipula della convenzione da una specifica situazione di violenza tale situazione si sarebbe comunque esaurita a seguito della avvenuta stipula dell'atto e non sarebbe rimasta permanente nel tempo. Ma il Tribunale aveva superato la eccezione, affermando:

« Ma non deve negliersi la particolarità della situazione in cui venne a trovarsi la Società U.R.B.S., in quanto la asserita violenza proveniva non già da una persona fisica, sibbene da un partito totalitario, il quale disponeva di gravi poteri di intimidazione anche a mezzo della potestà dello Stato, ormai caduto nelle sue mani (confino di polizia, provvedimenti avanti il Tribunale speciale per la difesa dello Stato); cosicchè mentre la violenza del privato può normalmente esplicarsi solo in via temporanea, per la difficoltà che si perpetuino attraverso gli anni quelle particolari favorevoli condizioni e per la possibilità che essa venga neutralizzata dall'intervento della forza pubblica e in genere della pubblica autorità, nella specie non può dirsi che lo stato di intimidamento e di terrore dei perseguitati dal fascismo sia scomparso sinchè esso fascismo rimase al potere, chè anzi la trasformazione del partito in regime ne consolidò la supremazia nella vita del paese... È ovvio, infine, che l'azione specificatamente rivolta a costringere la Massoneria a rinunciare ad ogni suo diritto sulla sede di Palazzo Giustiniani, anche se effettivamente fu esplicita, cessò con la transazione 13 giugno 1927 ma è altrettanto ovvio che essa sarebbe stata ripresa, ove si fosse chiesto l'annullamento di tale transazione ».

Nel merito la difesa dello Stato aveva sostenuto che non ricorressero nella specie gli estremi della violenza, a cui la legge fa conseguire effetti giuridici nella materia contrattuale. Sarebbe stato necessario — si assumeva — che la violenza fosse stata esercitata proprio in relazione al contratto, di cui si chiedeva l'annullamento e ad integrare tale tipo di violenza non potevano dirsi idonee la lotta e le persecuzioni generiche ed indiscriminate compiute dal fascismo contro la Massoneria.

Si aggiungeva come fosse confortato da una antica tradizione il principio secondo cui, perchè la violenza possa essere considerata vizio del consenso prestato nella conclusione di un contratto, è necessario che essa sia stata causa determinante del contratto, che si sia specificatamente posta come causa ad effetto rispetto alla conclusione del contratto (cfr. GIORGI: Teoria generale delle obbligazioni, vol. IV). Non bastava quindi far richiamo ad una generica, sia pur grave, situazione di violenza, che avesse potuto indurre la Massoneria a regolare i propri interessi nel modo ritenuto più opportuno in relazione al clima politico del tempo, ma sarebbe stato necessario addurre e dimostrare che quel determinato negozio giuridico fosse stato stipulato sotto l'azione di una violenza posta in essere proprio per determinare il consenso. Si richiamava l'insegnamento del Coviello (Manuale di diritto civile, p. 395) secondo il quale: « Non si può dimenticare che la legge non ebbe tanto riguardo alla condizione psicologica di chi agisce quanto alla causa; non parla di timore, ma di violenza; non dice nullo il contratto se ci fu mancanza di libertà di consentire ma dichiara non valido il consenso se fu estorto con violenza ». Ed, infine, si osservava che nella lotta del fascismo contro la Massoneria fin dal 1925 ad una fase extralegale era succeduta una fase legale per cui le persecuzioni vennero operate in applicazione di specifici provvedimenti legislativi.

Senonchè il Tribunale, che pur non aveva potuto disconoscere la esigenza di una specifica violenza

che fosse stata la causa determinante del negozio giuridico, si era anzitutto posto al di fuori della realtà dei fatti, affermando come verificatesi circostanze che la Società attrice non soltanto non aveva dimostrate ma non aveva nemmeno dedotte, ritenendo cioè che quello di privare la Massoneria della sua sede di Palazzo Giustiniani fosse uno degli obiettivi della lotta contro di essa scatenata dalla classe politica allora predominante; ritenendo altresì che la violenza fascista perseguiva, tra gli altri fini, quello di indurre la U.R.B.S. a desistere dalle procedure giudiziarie iniziate a seguito dell'esercizio del diritto di prelazione.

In secondo luogo, il Tribunale, del tutto dimenticando che la questione sottoposta al suo esame non poteva e non doveva essere risolta se non secondo i concetti giuridici in materia di violenza — vizio del consenso, si era foggiato un tipo di violenza del tutto diversa da quello a cui le norme legislative nonché i principi confortati da una antica tradizione attribuivano efficacia come vizio del consenso nella materia contrattuale. Probabilmente suggestionato dagli aspetti indubbiamente drammatici assunti dalla lotta del fascismo contro la Massoneria, il Tribunale era pervenuto ad identificare la violenza negli stessi principi politici ispiratori del regime fascista nonché in tutto l'apparato giuridico-amministrativo costruito dallo Stato fascista per eliminare i propri oppositori.

Avverso la decisione del Tribunale venne proposto appello nell'interesse della Amministrazione dello Stato e la Corte di Appello, con sentenza veramente pregevole, che si articola in proposizioni semplici e chiare, ha ricondotto la lite entro i suoi giusti termini pervenendo quindi a quelle conclusioni alle quali logicamente si doveva pervenire quando non si fossero ipotizzate situazioni di fatto diverse da quelle reali e le questioni di diritto fossero state impostate in aderenza ai principi.

La Corte ha risolto la controversia accogliendo la eccezione pregiudiziale di estinzione, per prescrizione quinquennale, della azione di annullamento per violenza proposta dalla U.R.B.S., ma proprio per far luogo a tale eccezione ha dovuto esaminare la causa nel merito, perchè nella sostanza le questioni di merito si unificavano e si confondevano con quelle relative alla detta eccezione di prescrizione. Si trattava cioè di stabilire, in via di principio, se l'apparato giuridico-amministrativo creato dal regime fascista contro i propri oppositori potesse costituire quella violenza alla quale il diritto privato attribuisce efficacia determinante sulla validità di un negozio giuridico.

La Corte ha in primo luogo riportato i fatti della causa a quella realtà storica, da cui il Tribunale si era artificiosamente allontanato, riconoscendo che le devastazioni e i saccheggi delle sedi massoniche, le violenze contro i massoni e le loro cose ebbero, salvo un episodio isolato avvenuto in Genova nel novembre 1926, le loro ultime manifestazioni nel 1925, allorchè l'attentato a Mussolini dell'onorevole Zaniboni fornì al regime l'occasione per imporre una serie di leggi e di misure di polizia, destinate ad abbattere ogni superstite opposizione e a dare veste legale alla lotta del fascismo contro i suoi nemici politici, per cui, secondo la espressione dello stesso Mussolini, da allora in poi « la violenza doveva

essere, negli strumenti e nei fini, esclusivamente statale ».

Di conseguenza, nella seconda fase della lotta contro la Massoneria, le persecuzioni e i soprusi in danno dei Massoni (scioglimento delle loggie massoniche; dispensa dal servizio dei funzionari dello Stato massoni, in quanto ritenuti contrari alle direttive politiche del governo; assegnazione al confino degli esponenti della Massoneria e provvedimenti innanzi al Tribunale Speciale) furono operati in applicazione dei richiamati provvedimenti legislativi e di polizia. Eppertanto esattamente osserva la sentenza della Corte di Appello « se tutto ciò avvenne in applicazione delle leggi, potrà parlarsi di leggi inique, di leggi lesive di ogni principio di giustizia e di libertà... ». Ma è manifestamente inutile qualsiasi richiamo alle leggi stesse ed ai gravi ed ingiusti provvedimenti che ne conseguirono a carico dei dirigenti massonici per trarne argomento a favore della proposta azione di annullamento... In tal guisa si confonderebbe la coazione che è insita in ogni comando giuridico con la minaccia usata dal privato per costringere altri con cui sia venuto in rapporti negoziali ad di aderire alla propria volontà... Più precisamente si verrebbe a sostenere che un determinato negozio, compiuto per sfuggire alle sanzioni minacciate da una legge iniqua e nello stato di intimidazione prodotto dalla legge stessa e dai provvedimenti persecutori, già presi in applicazione di essa, sarebbe suscettivo di annullamento per vizio di consenso. Ma, ponendosi la detta condizione psicologica sullo stesso piano della violenza invalidatrice del consenso in tema contrattuale, si sconvolge il concetto giuridico di questa, quale si ricava dalle norme codificate, conformi, del resto, ai principi tradizionali in materia, il concetto, cioè che per aversi violenza, atta a viziare il consenso di un contraente ed a produrre l'annullamento del concluso negozio è necessario che la violenza venga appositamente esercitata per estorcere il consenso a quel determinato negozio... Evadere da questo concetto della via complicitiva non è possibile ed è sempre in relazione ad esso che si deve superare il più ampio costruito difensivo della Società appellata, che di quel concetto estende la portata per farlo operare sia in rapporto alle sopraffazioni subite in epoca precedente alla emanazione dei richiamati provvedimenti legislativi sia in rapporto al successivo consolidamento della dittatura fascista con la conseguente determinazione di un persistente clima di violenza politica, che avrebbe impedito qualsiasi manifestazione contraria alla volontà del regime. Questo tipo di violenza potrà aver creato negli esponenti della Massoneria uno stato di soggezione, che avrà potuto eventualmente consigliare di accettare, per ragioni di contingente convenienza, la transazione in parola ma questo stato psicologico non ha nulla a che vedere con la violenza in materia contrattuale ».

La Corte ha così pienamente accolto le difese svolte nell'interesse delle Amministrazioni dello Stato, sostituendo a quella artificiosa costruzione, che della violenza, quale vizio del consenso nella materia contrattuale, aveva fatto il Tribunale, concetti tratti da una esatta interpretazione delle norme legislative e sviluppando tali concetti con una chiara precisione, che immediatamente convince della fondatezza di essi.

Anche su un altro punto la decisione della Corte ha accolto le deduzioni della difesa dello Stato, affermando: « Nè potrebbe indurre in contrario avviso il fatto che, nel periodo 1924-1925, si ebbero vari assalti, da parte dei fascisti, proprio al Palazzo Giustiniani, seguiti, dopo l'attentato Zaniboni, della temporanea occupazione da parte della P.S. del palazzo stesso per fini di polizia, giacchè questo episodio, inquadrandosi fra le tante violenze e sopraffazioni indiscriminate consumate contro le cose e le persone dei massoni, già da qualche anno cessate all'epoca della impugnata transazione, non possono, per il loro stesso fine indiscriminato e perchè lontano nel tempo, riguardarsi come atti di violenza ancora efficienti, diretti a spossessare della sua sede la Massoneria, sotto forma di una regolare convenzione ».

Escluso che la violenza prevista dall'art. 1108 Codice civile 1865 (art. 1427 Codice civile vigente) potesse ravvisarsi « nel clima determinato dall'apparato politico-giuridico dello Stato fascista e più particolarmente in quel complesso d'ingiuste persecuzioni, di cui fu vittima la Massoneria italiana », la Corte di Appello, ha, per logica conseguenza, accolto la eccezione pregiudiziale di prescrizione, che pur avendo aspetti comuni con la questione di merito, ritualmente la precedeva.

La controversia probabilmente avrà successive fasi ma — a nostro avviso — la sentenza della Corte di merito costituisce, nella chiara e precisa impostazione e risoluzione delle questioni prospettate, un punto fermo, non facilmente superabile.

G. ALBISINNI

COMPROMESSO ED ARBITRI - Appalto di opere pubbliche - Controversie - Istanza di arbitrato - Termine. (Collegio arbitrale, lodo del 18-22 aprile 1953 - Pres.: Sangiorgio; membri: Miraglia, Galdi, Della Valle, Taddeucci - Impresa Boccardo Antonio contro Ministero Lavori Pubblici).

Il termine di 30 giorni stabilito dall'art. 45 del Capitolato generale sulle opere pubbliche è perentorio, e l'istanza di arbitrato che venisse successivamente proposta dall'Impresa è inammissibile.

La pronuncia del Collegio arbitrale è particolarmente rilevante anche per aver escluso che il termine per l'istanza di arbitrato potesse ritenersi riaperto da un provvedimento puramente confermativo di quello ordine di servizio di rigetto delle riserve che l'impresa non impugnò tempestivamente.

SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

L'AMMINISTRAZIONE IN GENERALE

ASSETTO COSTITUZIONALE.

I poteri del Presidente della Repubblica, articolo di F. BOZZINI (« Nuova Antologia », 1954, 11).

L'art. 618, 2° e 3° comma C.p.c. per cui le sentenze emesse in opposizione ad atti esecutivi sono non impugnabili è stato derogato dall'art. 111 Costituzione che ammette contro tutte le sentenze il ricorso in Cassazione per violazione di legge (Corte Cass., 9 settembre 1943, n. 3006).

L'autorizzazione a stare in giudizio per gli Enti locali non costituisce un'inibizione della tutela giurisdizionale, ma solo un controllo preventivo non in contrasto con l'art. 113 della Costituzione (Cons. Stato, 4 luglio 1953, « Cons. Stato », 1953, 659).

Regioni. — La decisione dell'Alta Corte per la Regione Siciliana che dichiara una legge regionale conforme alla Costituzione preclude l'indagine di costituzionalità proposta *incidenter tantum* in altro giudizio (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic. 16 aprile 1953. « Rass. Dir. Pubbl. », 1953, II, 238).

La potestà normativa della Regione Siciliana in materia di agricoltura e foreste riguarda le attività con contenuto complementare e integrativo delle leggi dello Stato, ma non si estende ai rapporti di diritto privato (come il premio di coltivazione) retti dalle leggi nazionali (Corte Cass. 30 settembre 1953, n. 3114.).

ATTRIBUZIONE AMMINISTRATIVA ESCLUSIVA.

Non basta che una materia appartenga al diritto pubblico perchè tutte le disposizioni di legge che la riguardano siano inderogabili, ma occorre indagare se le singole disposizioni siano dettate nel pubblico interesse (Corte Cass. 5 ottobre 1953, n. 3176).

È inammissibile in ricorso per cassazione contro la decisione del Consiglio di Stato che rigetta il ricorso contro una decisione del Presidente dell'Assemblea Costituente (Corte Cass., S.U., 25 settembre 1953. « Foro Padano », 1953, I, 1277).

La determinazione del canone di concessione amministrativa è demandata al criterio discrezionale della Pubblica Amministrazione la quale però non può mutare la misura del canone con effetto re-

troattivo (Trib. Torino, 29 agosto 1953. Cont. 18, Avv. Torino).

Ai fini del reato di inosservanza di provvedimento dell'autorità è inibito al giudice ordinario il sindacato sulla necessità ed urgenza del provvedimento se trattasi di ordinanza di urgenza del Prefetto ai sensi dell'art. 2 T.U. legge P.S. la quale d'altra parte non è illegittima se non contenga il termine di validità (ponendosi ricorrere al Ministero dell'Interno se non fosse revocata l'ordinanza cessate le contingenze), nè è incompatibile con gli artt. 13-76-77 della Costituzione (Corte Cass. pen., 7 marzo 1953. « Rass. Dir. Pubbl. », 1953, II, 266).

Conflitti di giurisdizione. — Poichè rispetto ad un atto di concessione sono concepibili, solo interessi legittimi e poichè essendo i cimiteri demanio, l'attribuzione a singoli di diritti dà luogo a concessioni, è competente il giudice amministrativo sulla impugnazione proposta da un terzo contro la delibera del Comune che dia una concessione ad altri, anche se l'annullamento travolga l'atto bilaterale e i diritti soggettivi che ne sono sorti (Corte Cass., S.U., 18 maggio 1953. « Giur. Civ. », 1953, 1651).

L'adozione di provvedimenti del Sindaco per edilizia, polizia locale e igiene degradano a semplice interesse il diritto soggettivo del privato: contestandosi l'esistenza del potere discrezionale correlativo il giudice ordinario non può indagare sul buon uso del potere stesso, ma solo se i motivi siano diversi da quelli adottati poichè in tal caso permangono il diritto soggettivo e la competenza del Giudice ordinario (Corte Cass., 23 marzo 1953 « Giust. Civ. », 1953, 1054).

Rimedi giuridici per la risoluzione dei conflitti. — Può denunciarsi per cassazione una decisione della Commissione centrale imposte, per omessa motivazione su un punto decisivo della controversia (Corte Cass., 28 marzo 1953. « Giust. Trib. Imp. Dir. », 1954, 5).

RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE.

Il Comune ha non la facoltà ma l'obbligo di segnalare se fabbricati lungo le strade cittadine costituiscono pericolo, e adottare le più urgenti cautele, salvo stabilire su chi incombe l'onere della definitiva sistemazione. È responsabile dei danni, se ciò non

faccia, nè può invocare la discrezionalità amministrativa (Corte Cass.; 25 settembre 1953, n. 3065).

L'azione di responsabilità per l'esecuzione da parte dello Stato di opere pubbliche straordinarie di competenza comunale, esecuzione affidata all'ufficio tecnico comunale, va rivolta contro lo Stato e non contro il Comune da cui dipende detto Ufficio (Corte Cass., 27 maggio 1953, « Giust. Civ. », 1953, 1747).

L'occupazione col consenso del proprietario dei locali da parte di un Provveditorato agli studi in attesa di regolare stipula di locazione da parte dell'Amministrazione provinciale, dà luogo, se manchi l'accordo per tale stipula, a responsabilità solidale del Provveditorato e dell'Amministrazione Provinciale per i danni dovuti al proprietario per la protrazione dell'occupazione oltre il termine fissato dal proprietario con disdetta, e ciò perchè il Provveditorato ha continuato l'occupazione contro la volontà del proprietario e l'Amministrazione provinciale non ha adempiuto all'obbligo di fornire i locali (Trib. Torino, 21 ottobre 1953, Cont. 760, Avv. Torino).

Il rifiuto del capo di un Istituto d'istruzione ad eseguire la delibera dei capi di istituto collegialmente riuniti, per il conferimento delle supplenze scolastiche determina l'obbligo di risarcire i danni derivati da tale rifiuto (Corte Cass., 19 novembre 1953, n. 3544).

Lo Stato è responsabile della negligente custodia da parte del Cancelliere delle cose cadute in sequestro penale e competente a decidere sui danni è il Giudice civile (Corte Cass., S.U., 8 maggio 1953, « Giust. Civ. », 1953, 1541).

DEMANIO E BENI PATRIMONIALI

Generalità. — I beni patrimoniali indisponibili, per essere destinati ad un pubblico servizio possono formare oggetto di concessione amministrativa e non di locazione, se non per la parte eccedente le necessità del pubblico servizio (Trib. Torino, 29 agosto 1953, Cont. 18, Avv. Torino).

ACQUE PUBBLICHE

Generalità. — Le acque sotterranee sono demaniali se ricorra l'attitudine a usi di pubblico generale interesse, nè può farsi distinzione fra acque sotterranee e subalvee (Trib. Acque Catania, 15 ottobre 1953, Cont. 9400, Avv. Catania).

Concessioni. — L'impugnativa di un decreto di concessione di acque pubbliche da parte di un utente che assuma che da tale concessione siano stati pregiudicati i suoi anteriori diritti, pertiene al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche in sede di giurisdizione amministrativa. (Trib. Acque Catania 29 ottobre 1953, Cont. 646, Avv. Catania).

ENTRATE

TRIBUTI IN GENERALE

Generalità. — *In tema di solidarietà processuale sulla obbligazione tributaria* articolo del dott. R. LIGUORI, contenente un esame critico della giurisprudenza della Corte di Cassazione, in senso conforme alla tesi erariale (« Riv. Trib. », 1954, 1).

Accertamento. — È annullabile il concordato fiscale stipulato nella erronea convinzione comune all'Ufficio, che nessuna imposta doveva essere pagata (Comm. Imp. Cremona, 16 ottobre 1953, « Corti Ven. Brescia 1953, 804 »).

Solve et repete. — Poichè ha natura tributaria anche la controversia in cui si discute l'esistenza, la regolarità e l'estensione dei privilegi, ha natura tributaria e soggiace al solve et repete anche la revindica delle cose pignorate da parte di parenti ed affini entro il 2° grado, coabitanti col debitore (Corte Cass., S.U., 7 ottobre 1953, n. 3191).

Nel caso di concessa rateazione del pagamento di un tributo il contribuente per opporsi al tributo deve pagare l'intero e non le sole rate scadute (Corte App. Torino, 30 luglio 1953. « Riv. Tribut. », 1954, 21).

Anche quando si contesti contemporaneamente avanti alla Commissione provinciale in primo grado, il criterio di liquidazione dell'imposta suppletiva adottata dall'Ufficio, non è proponibile ricorso alla Commissione stessa, contro la valutazione fatta dalla Commissione distrettuale, senza previo pagamento del tributo (Comm. Centr. Imp., 14 novembre 1951. « Dir. Prat. Trib. », 1953, II, 353).

Sussiste il solve et repete anche quando proposta opposizione davanti al pretore e questi dichiaratosi incompetente, il tributo sia stato pagato solo prima della riproposizione del giudizio davanti al Tribunale (Corte Cass., 30 ottobre 1953, n. 3509).

Contenzioso amministrativo. — È valido il reclamo presentato tempestivamente ad ufficio finanziario incompetente anche se pervenuto tardivamente a quello competente (Comm. Centr. Imp., 7 marzo 1952. « Giust. Trib. Imp. Dir. », 1954, 23).

Il giudicato formatosi sull'impugnativa dell'accertamento tributario di una determinata annata, non estende la sua efficacia anche agli anni successivi essendo ogni accertamento autonomo (Corte Cass., S.U., 18 giugno 1953. « Riv. Leg. Fisc. », 1954, 143).

RICCHEZZA MOBILE

Reddito imponibile. — La gestione di un magazzino di formaggio da parte di un Istituto di credito, se connessa con l'attività creditizia, e limitata alla sola custodia di merce depositata a garanzia di anticipazioni non dà luogo a tassazione separata in R.M. (Comm. Centr. Imp., 5 aprile 1951. « Dir. Prat. Trib. », 1953, II, 343).

Accertamento. — È necessaria la comunicazione nell'atto di accertamento o in atto separato dei motivi per cui procedendosi all'accertamento induttivo dell'imposta di R. M. a sensi dell'art. 20 legge n. 1231 del 1936 l'Ufficio si allontani dalle risultanze del bilancio di una Società anonima. La omissione dei motivi vizia non solo tutto il procedimento contenzioso, ma lo stesso accertamento (Comm. Centr. Imp., S.U., 27 giugno 1951. « Giur. Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953, 303).

È nullo l'accertamento per gli interessi sui debiti delle Società anonime, se fatto a carico del reddituario anzichè della Società debitrice salvo rivalsa

(Comm. Centr. Imp., 16 ottobre 1951. « Giust. Trib. Imp. Dir. », 1954, 13).

Il ricorso all'Autorità giudiziaria in materia di imposta di R.M. è improponibile ove manchi il previo esperimento dell'azione amministrativa (Tribunale Catania, 9 novembre 1953, Cont. 18266, Avv. Catania).

Gli accertamenti della Polizia tributaria non costituiscono l'elemento decisivo e vincolativo delle pronunce delle Commissioni amministrative, ma solo uno degli elementi di giudizio (Comm. Centr. Imp., 16 gennaio 1952. « Dir. Prat. Trib. », 1953, II, 385).

Per l'accertamento induttivo ex art. 20 legge, n. 1231, del 1936 occorre ad *substantiam* la notificazione dei motivi, non bastando a sanare la relativa nullità né la comparizione del contribuente né la sua conoscenza dei motivi attraverso l'esame del rapporto dell'Ufficio alla Commissione: tale notificazione deve avvenire quanto meno prima della decisione in primo grado e in tempo utile per la presentazione da parte del contribuente di deduzioni aggiunte (Comm. Centr. Imp., S.U. 25 maggio 1953. « Riv. Trib. », 1954, 52).

In applicazione analogica della legge n. 581 del 1950, le decisioni parziali delle Commissioni provinciali sono impugnabili davanti alla Centrale e diviene ammissibile una impugnativa proposta prima dell'entrata in vigore di quella legge (Comm. Centr. Imp. 5 febbraio 1951, « Giur. Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953, 309).

REDDITI AGRARI

Con la legge n. 976 del 1939 il normale ciclo produttivo agrario va determinato non già astrattamente ma in relazione a quanto praticato nella singola zona censuaria. Perciò il reddito per la trasformazione del pomodoro in concentrato in una singola zona soggiace all'imposta normale di R.M. e non a quella sul reddito agrario se in quella zona tale trasformazione non è considerata rientrante nel normale ciclo agrario.

Con la legge n. 976 del 1939 la trasformazione fatta da una cooperativa o consorzio dei prodotti conferiti dai partecipanti, sempreché la trasformazione rimanga nei limiti del ciclo produttivo agrario non è tassabile perché compresa nel reddito agrario accertato a carico dei singoli (Corte Cass., 14 aprile 1953. « Giur. Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953, 299, cfr. « Rassegna », 1952, 47).

FABBRICATI.

È giudizio di estimazione complessa di competenza del giudice la questione sull'assoggettamento nel caso concreto ad imposta di R.M., in luogo di quella sui fabbricati, di edifici inseparabilmente collegati all'azienda e concorrenti alla produzione del reddito (Corte App. Milano, 26 febbraio 1952. « Dir. Prat. Trib. », 1953, II, 337).

REGISTRO.

Generalità. — Sussiste la solidarietà sostanziale fra le varie parti contraenti di un contratto complesso (Comm. Centr. Imp., 23 marzo 1953. « Riv. Tribut. », 1954, 30).

È invalida la decisione della Commissione che stabilisce un valore inferiore a quello irretrattabilmente offerto dal contribuente a rettifica di quello originariamente dichiarato (Comm. Centr. Imp., 9 maggio 1952. « Giust. Trib. Imp. Dir. », 1954, 27).

Atti tassabili. — *Il regime fiscale delle pertinenze* articolo del dott. A. ROTONDI (Dir. Prat. Trib. », 1953, I, 260).

L'acquisto di autoveicoli inefficienti ritenuti come complesso di materiali ferrosi non è assoggettato allo speciale trattamento tributario di cui al D.L. n. 299 del 1945 bensì come vendita di mobili alla normale imposta di registro (Comm. Centr. Imp., 10 novembre 1951. « Dir. Prat. Trib. », 1953, II, 393).

Negli appalti con la Pubblica Amministrazione è sufficiente per l'imposta di registro l'esecuzione (e quindi la consegna dei lavori per atto scritto) ancorché non sia intervenuta la approvazione; e il termine per la registrazione decorre dalla data del verbale di consegna dei lavori (Comm. Centr. Imp., 11 novembre 1951. « Ric. Leg. Fisc. », 1954, 78).

Alla costituzione di patrimonio familiare si applica l'imposta di registro dei trasferimenti gratuiti quando i beni siano conferiti da un terzo senza riserva di proprietà o conferiti dalla sposa con beni propri di non comprovata provenienza (nel primo caso l'imposta è dovuta con riguardo al grado di parentela fra il costituente e il coniuge beneficiario, nel secondo, per essere i beni considerati di proprietà dei genitori della sposa, nella misura stabilita per ascendenti e discendenti). Se la proprietà dei beni rimane del conferente (caso di costituzione da parte degli sposi con beni propri, o durante il matrimonio da parte di uno o di entrambi i coniugi) è dovuta l'imposta fissa (Comm. Centr. Imp., 2 febbraio 1953. « Riv. Leg. Fisc. », 1954, 87).

Il criterio di distinzione fra le arti liberali o professioni e i servizi personali o altre opere ai fini di sottoporre quelle a imposta proporzionale di Registro, questi a imposta fissa ai sensi dell'art. 33 Tar. all. A legge di registro, è data dalla natura delle prestazioni (intellettuali o manuali) non dall'autonomia o dipendenza del prestatore d'opera (Corte Cass., 11 luglio 1953. « Giur. Imp. Dir. Reg. Neg. », 1953, 383).

Non è dovuta l'imposta registro sui trasferimenti sulla sentenza che accoglie un'azione revocatoria, e ciò perché non si produce con essa la risoluzione del contratto. Può applicarsi solo l'imposta graduale qualora accerti il credito e lo attribuisca al creditore (Comm. Centr. Imp., 27 aprile 1951. « Riv. Leg. Fisc. », 1954, 75).

Esenzioni e agevolazioni. — Non competono le agevolazioni tributarie per l'industrializzazione del mezzogiorno all'atto di trasferimento di un fabbricato destinato a cinema, poiché questo non può considerarsi opificio industriale (Comm. Centr. Imp., 24 ottobre 1951. « Giur. Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953, 378).

Non è applicabile l'agevolazione tributaria di cui all'art. 3 Tar. all. A legge di registro bensì l'aliquota ordinaria mobiliare di cui all'art. 2 lettera A stessa Tariffa, alla compravendita di nave

affondata (Comm. Centr. « Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953, 380).

Ai fini della decadenza del beneficio ai sensi dello art. 110 legge di registro va considerata riduzione dell'imposta normale l'imposta fissa per la registrazione degli atti dei Consorzi prevista dall'art. 66 legge n. 195 del 1900. (Comm. Centr. Imp. 11 novembre 1951. « Riv. Leg. Fisc. », 1954, 78).

Per l'art. 110 legge di registro non può applicarsi il beneficio dell'imposta fissa di registro a un contratto di acquisto di immobili sinistrati dalla guerra, se la presentazione per la registrazione avviene oltre il termine di legge (Comm. Centr. Imp., 11 aprile 1951. « Riv. Leg. Fisc. », 1954, 3).

Prescrizione e decadenza. — Il biennio per chiedere la registrazione della maggior tassa pagata nei contratti a corrispettivo variabile o presunto, decorre dalla registrazione dell'atto, se si quistioni sui criteri per la qualità della tassa da pagare, e ciò anche se si richieda solo la restituzione della tassa complementare sul corrispettivo definitivo (Corte Cass., 12 febbraio 1952. « Foro It. », 1953, I, 1668).

REPRESSIONI DELLE VIOLAZIONI.

Legge n. 4 del 1929. — La competenza per territorio nei reati finanziari è determinata dal luogo ove il fatto venne accertato e ciò per l'art. 21 cpv. 2 della legge n. 4 del 1929 che conserva il suo vigore (Corte Cass. Pen., 3 giugno 1953. « Giust. Pen. » 1954, III, 31).

RISCOSSIONE.

Entrate patrimoniali. — Se al giudice in causa di opposizione a ingiunzione fiscale è vietato di modificare o sostituire una tassazione ad un'altra, non dando luogo l'opposizione ad un vero e proprio giudizio di cognizione, tuttavia non gli è precluso di riesaminare il titolo giuridico posto dall'Ufficio a base della tassazione e giustificare questa con una diversa definizione legale dell'atto tassato (Corte Cass., 16 aprile 1953. « Giur. Imp. Dir. Reg. Negoz. », 1953, 395).

Il termine a comparire anche nelle opposizioni ad ingiunzioni fiscali è quello ridotto di cui all'articolo 645 e non quello dell'art. 163 C.p.c. (Trib. Perugia, 2 maggio 1953. « Riv. Tribut. », 1954, 43).

Se un comune agisce per la riscossione delle entrate patrimoniali a mezzo di Esattore che emette ingiunzione a sensi della legge n. 639 del 1910, legittimato a resistere in caso di opposizione è l'esattore; l'art. 17 dei Capitolo normali che obbliga l'esattore a chiamare in causa l'Amministrazione non attua un litisconsorzio necessario ma un intervento coatto a istanza di parte, accollando all'Esattore, in mancanza di chiamata in causa, i danni dell'Amministrazione in conseguenza della lite svoltasi nei soli confronti dell'Esattore (Corte Cass., 8 luglio 1953. « Riv. Leg. Fisc. », 1954, 149).

La copia dell'ingiunzione notificata al debitore è valida anche se non porta la firma autografa del Procuratore del registro, esistente però nell'o-

riginale, e l'autenticità della firma del Pretore e del Cancelliere nel decreto di esecutorietà risulta nella copia dalla attestazione del Procuratore del registro che la copia è conforme all'originale (Trib. Torino, 29 agosto 1953, Cont. 18, Avv. Torino).

ATTIVITÀ FORMALE DELL'AMMINISTRAZIONE E CONTROLLO

ATTI AMMINISTRATIVI.

Formazione. — Non ha natura di ente pubblico una società gerente l'esattoria il cui capitale azionario sia concentrato nelle mani dell'I.R.I. (Corte Cass., 24 settembre 1953, n. 3055).

Gli atti del funzionario di fatto non si possono considerare come attività della Pubblica Amministrazione (Corte Cass., 15 ottobre 1953, n. 3371).

Anche per i contratti a trattativa privata, pur se verbali, che i Comuni possono stipulare senza approvazione e visti prefettizi occorre una precedente delibera del Sindaco scritta e munita del visto prefettizio (Corte Cass., 16 ottobre 1953, n. 3396).

Di regola occorrono tanti visti di approvazione quanti gli atti di un'Amministrazione Pubblica sottoposta a vigilanza statale; può tuttavia ammettersi in una pluralità di atti una approvazione implicita di taluni di essi, sempre che fra quello esplicitamente approvato e l'altro intercorra un tale rapporto di interferenza che non si possa approvare l'uno senza presupporre l'approvazione anche dell'altro (Corte Cass., 12 dicembre 1953, n. 3687).

Quando l'atto amministrativo sia previsto come necessario perchè una convenzione fra privati sia efficace, integra una *condicio juris* retroattiva. Tuttavia se l'atto amministrativo, anche se a contenuto negativo, sia emanato con provvedimento non legittimo o non definitivo, non può ritenersi senz'altro come non avverata la *condicio juris* (Corte Cass., 25 gennaio 1953. « Corti Ven. Brescia », 1953, 714).

Vizi. — Non è affetto da nullità assoluta l'atto col quale nell'ambito della capacità di diritto privato, l'ente pubblico dispone del proprio patrimonio per fini non istituzionali (Corte Cass., S.U., 16 aprile 1952. « Foro It. », 1953, I, 1664).

CONTROLLO GIURISDIZIONALE.

Procedimento impugnabile. — Il diniego a stare in giudizio a ente locale, non è atto definitivo, pertanto è inammissibile il ricorso giurisdizionale contro di esso, mentre solo è ammissibile il ricorso gerarchico (Cons. Stato, 4 luglio 1953. « Cons. Stato », 1953, 659).

Ricorso. — È inammissibile il ricorso al Consiglio di Stato per la esecuzione del giudicato, per ottenere l'esecuzione della decisione del Capo dello Stato su ricorso straordinario, decisione che ha natura amministrativa (Corte Cass., S.U., 2 ottobre 1953. « Foro It. », 1953, 1577).

ATTIVITA' SOSTANZIALE DELL'AMMINISTRAZIONE

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

Le opposizioni contro la stima del perito nelle espropriazioni per p.u. vanno proposte qualunque sia il valore controverso al Tribunale che nominò il perito (Corte Cass., 28 marzo 1953. « Giust. Civ », 1953, 1113).

TRASPORTI FERROVIARI.

Trasporto di cose. — È trasporto ferroviario internazionale quello che si effettua tra almeno due Stati contraenti e su linee iscritte nella lista di che all'art. 58 C.I.M. Alle norme della C.I.M. non possono le parti derogare scegliendo il tipo della lettera di vettura (Corte App. Milano, 29 dicembre 1953. « Foro Padano », 1953, I, 1309).

Il termine concesso dal punto 7° delle Condizioni e Tariffe per documentare la destinazione e l'impiego di materiali trasportati a mezzo ferrovia con tariffa di favore, è di decadenza (Corte App. Catania, 27 novembre 1953, Cont. 17289, Avv. Catania).

La responsabilità del vettore sussiste per i danni causati da difetti del carro non visibili *ictu oculi* e per l'accertamento dei quali occorrerebbe un minuzioso esame non richiesto al mittente. Un temporale anche se unito a vento per cui penetri acqua nelle fessure e fori non costituisce un evento straordinario di forza maggiore (Corte App. Milano, 29 dicembre 1953. « Foro Padano », 1953, I, 1309).

La prescrizione dell'azione per trasporto di cose sulle ferrovie dello Stato è sospesa dalla presentazione del reclamo alla notifica della decisione amministrativa, e, se il reclamo è respinto, alla restituzione dei documenti, indipendentemente dall'art. 64 par .1 Condizioni e Tariffe (Corte App. Milano, 29 dicembre 1953. « Foro Padano », 1953, I, 1309).

Passaggi a livello. — Solo nelle ferrovie principali, e non nelle ferrovie secondarie (ove l'obbligo di custodia riguarda solo i passaggi a livello di strade di primaria importanza e a visuale insufficiente), è concesso di provvedere alla custodia dei passaggi a livello privati con sistema della chiusura a chiave, salva rimessa della chiave all'utente per effettuare il transito (Trib di Cremona, 12 maggio 1953. « Corti Ven. e Brescia », 1953, 772).

RAPPORTI DI PUBBLICO IMPIEGO

Generalità. — L'A.R.A.R. è un ente economico e pertanto le controversie sui rapporti d'impiego dei suoi dipendenti sono di competenza del giudice ordinario (Corte Cass., S.U., 9 luglio 1953. « Foro It. », 1953, 1593: questione aperta sul primo punto).

DIRITTO COMUNE

DIRITTO CIVILE.

Si ha una lacuna nelle leggi solo se queste siano insufficienti a regolare nel caso concreto tutte le fattispecie che occorrono, mentre l'assoluta inesi-

stenza di una norma che contempra una determinata fattispecie significa la volontà di non limitare la libera esplicazione della relativa attività (Corte Cass., 5 ottobre 1953, n. 3174).

Nel caso di autoveicoli non iscritti in piena proprietà nel P.R.A. non c'è ostacolo, quanto meno dopo il D.L.P. n. 118 del 1948, al trasferimento anche in proprietà col verificarsi delle condizioni poste nel citato decreto (Corte Cass., 10 settembre 1953, n. 3016).

Nel conflitto tra più persone circa la proprietà dell'automezzo funge da determinatore l'iscrizione al Pubblico Registro Automobilistico (Corte Cass., 9 novembre 1953, n. 3517).

L'azione di risarcimento anche se esercitata indipendentemente dalla azione di risoluzione per mancate qualità della cosa consegnata rispetto a quella pattuita, è soggetta anch'essa alla prescrizione di un anno dalla consegna della merce (Corte Cass., 26 settembre 1953, n. 3084).

L'irrevocabilità della domanda di risoluzione proposta in luogo di quella di adempimento ex art. 1453 Codice civile non è applicabile in caso di perenzione del giudizio sulla domanda di risoluzione (Corte Cass., 26 novembre 1953, n. 3611).

Se colui che diffida ad adempiere ai sensi dell'art. 1454 Codice civile sia a sua volta inadempiente, non avviene la risoluzione del contratto per colpa del diffidato se questi non abbia adempiuto nel termine prescritto (Corte Cass. 3 dicembre 1953, n. 3530).

La condizione risolutiva espressa opera solo con la dichiarazione della parte titolare di un diritto potestativo, mancando la quale ed avvenendo l'adempimento tardivo la successiva dichiarazione è irrilevante (Corte Cass., 1° ottobre 1953, n. 3127).

La denuncia di smarrimento di un assegno circolare fatta alla banca emittente non è sufficiente ad impedirne il pagamento fatto senza colpa al detentore del titolo; nè al riguardo può porsi a carico dell'istituto pagatore la mancata indagine sulla buona fede del presentatore al momento dell'acquisto del titolo, esulando ciò dagli obblighi dell'emittente (Trib. di Brescia, 19 novembre 1953, Cont. 2941, Avv. Brescia).

Il procuratore generale ha facoltà di sostituire altri a sè anche per il disimpegno integrale dell'attività demandategli anche se riguardi la rappresentanza in giudizio (Corte Cass., 25 settembre 1953, n. 3073).

La revisione del prezzo d'appalto a sensi dell'art. 1664 Codice civile non si ha quando i prezzi varino di un decimo rispetto a quelli previsti in contratto, ma quando la loro variazione superi di un decimo l'intero prezzo dell'opera appaltata: comunque non c'è revisione per le parti dell'opera già eseguite in condizioni normali (Corte Cass., 24 settembre 1953, n. 3042).

L'adeguamento monetario della obbligazione principale non fa venir meno il debito degli interessi, ma questi possono essere liquidati solidalmente ed in via equitativa insieme alla prestazione principale (Corte Cass. 24 settembre 1953, n. 3040).

Non occorre istanza di parte perchè il giudice possa procedere ad una valutazione equitativa del danno essendo ciò rimesso alla iniziativa e al

prudente apprezzamento del giudice (Corte Cass. 24 settembre 1953, n. 3040).

La denuncia di un'impresa alla Camera di Commercio non è compresa fra gli equipollenti del registro delle imprese ex art. 100 dispos. att. c.c. (Corte Cass., 28 novembre 1953, n. 3618).

DIRITTO ECCLESIASTICO.

Generalità. — I privati proprietari di edifici destinati all'esercizio del culto cattolico e perciò vincolati a tale destinazione non sono tuttavia tenuti a provvedere per legge alla manutenzione d'essi (Corte Cass., 20 ottobre 1953, n. 3460).

Asse ecclesiastico. — I diritti come le pensioni « cupane » di Enti ecclesiastici soppressi con le leggi eversive, più non esistono nel patrimonio da loro relitto, e del relativo onere resta liberato il Fondo per il Culto (Corte Cass. 9 ottobre 1953, n. 3281).

PROCEDURA CIVILE.

Questioni varie. — L'autorizzazione ad una lite data ad un ente pubblico vale per tutti i gradi del giudizio (Corte di Cass., 23 ottobre 1953, n. 3487).

Sopraggiunto il fallimento l'impugnazione di una sentenza per danni extracontrattuali inferti a un terzo, compete al fallimento, però essendo l'incapacità processuale del fallito relativo alla massa solo questa può eccepirsi, e quindi se il fallito abbia impugnato la sentenza nella inerzia del curatore, nè la controparte, nè l'Ufficio, nè lo stesso fallito successivamente possono rilevare il difetto di capacità processuale (Corte Cass., 31 marzo 1953. « Giust. Civ. » 1953, 1153).

È nulla la citazione con termine di comparizione inferiore al dovuto, e ad essa non è applicabile l'art. 291 C.p.c. nè l'insufficienza può essere superata da un eventuale spostamento *ope legis* dell'udienza di comparizione (Corte Cass., 24 settembre 1953, n. 3062).

Nella divergenza fra originale e copia della citazione circa la data della notifica, prevale a favore del notificato la data indicata nella copia (Corte Cass., S.U., 8 maggio 1953. « Giust. Civ. », 1953, 1541).

Non è nulla la citazione se nella copia notificata manchi la firma autografa del difensore (Corte Cass., S.U., 28 novembre 1953, n. 3621).

La notifica di una opposizione a decreto ingiuntivo a una società irregolare in nome collettivo, e cioè ad una unica parte rappresentata da più persone, è regolare anche in una sola copia (Corte Cass., 19 novembre 1953, n. 3549).

È valida la citazione notificata in unica copia presso il domicilio o il procuratore di più parti a un'unica persona che rappresenti più incapaci (Corte Cass., 10 dicembre 1953, n. 3658).

La competenza per valore nella cause riguardanti locazioni soggette a proroga a tempo indeterminato, va indeterminata in base ad un'annualità di fitto, senza che abbia rilievo il minor periodo di durata previsto da eventuali usi locali per tali locazioni (Corte Cass., 9 settembre 1953, n. 3006).

Per la competenza per valore in controversia di locazioni prorogate, bisogna calcolare gli aumenti di legge anche se non ancora richiesti dal locatore (Corte Cass., 14 ottobre 1953, n. 3359).

La richiesta di ufficio del regolamento di competenza può farsi per la competenza per materia o per territorio inderogabile, non per quella per valore, nella quale se le parti non abbiano chiesto il regolamento ed abbiano riassunto la causa davanti al giudice indicato competente, questi deve decidere la causa nel merito (Corte Cass., 23 ottobre 1953, n. 3484).

Nessuno, fuori dei casi dell'art. 81 C.p.c. può nel processo far valere in proprio un diritto altrui; senza preventivo mandato scritto (Corte Cass., 12 ottobre 1953, n. 3220).

Il creditore dell'attore può intervenire ad *adiuvandum* nel giudizio per nullità di una vendita per violazione di norme imperative di diritto pubblico, tanto più trattandosi di nullità che può essere fatta valere da chiunque abbia interesse e rilevabile di ufficio (Corte Cass., 24 settembre 1953, n. 3043).

L'interveniente pur accettando la causa nello stato in cui si trova è facultato a proporre senza vincoli tutte le istanze, difese e prove (Corte Cass., 26 novembre 1953, n. 3588).

Il terzo successore a titolo particolare può intervenire per la prima volta in appello (Corte Cass., 15 ottobre 1953, n. 3778).

Le dichiarazioni di persone incapaci a testimoniare come aventi interesse in causa possono essere utilizzate dal giudice come elementi di prova, se non siano rivolte in favore del dichiarante (Corte Cass., 10 ottobre 1953, n. 3300).

Occorre l'istanza di proroga anteriormente alla scadenza del termine di una prova delegata anche se il Pretore delegato per impedimento di ufficio abbia fissato l'inizio della istruttoria dopo la scadenza di tale termine (Corte Cass., 8 ottobre 1953, n. 3219).

Non è ammesso gravame quando una domanda sia accolta o respinta per ragioni diverse da quelle prospettate tranne che la motivazione possa di per se recare un pregiudizio giuridico (Corte Cass., 11 dicembre 1953, n. 3679).

Non si possono produrre documenti nuovi in Cassazione ai fini di accertare la legittimazione attiva e passiva nel giudizio di merito e ciò perchè la censura è impostata sull'art. 360 n. 4 C.p.c. in relazione agli art. 156 e 161 C.p.c. (Corte Cass., 26 settembre 1953, n. 3092).

La parte sequestrata che contesti la legittimità del sequestro e chiedi i danni non è tenuta a chiedere che la loro liquidazione avvenga nello stesso giudizio di convalida e può chiedere il rinvio dello stesso giudizio a separato giudizio (Corte Cass., 10 settembre 1953, n. 3016).

Accertato con giudicato in ordine ad una annualità del canone che il rapporto ha natura di concessione amministrativa di sfruttamento agricolo e non di affitto di fondo rustico, sussiste la cosa giudicata nei giudizi successivi relativi alle successive annualità (Trib di Catania, 3 novembre 1953, Cont. 17367, avv. Catania).

La preclusione del giudicato non opera sulle domande che pur dirette allo stesso oggetto, si

fondano su pretesa diversa (Corte Cass., 16 ottobre 1953, n. 3399).

La facoltà di prove nuove in appello spetta anche al contumace in primo grado anche se non dimostri il legittimo impedimento o chieda prove su fatti diversi da quello della istruzione in primo grado (Corte Cass., 8 ottobre 1943, n. 3220).

Non si può impugnare per revocazione la sentenza di Cassazione (Corte Cass., 25 settembre 1953, n. 3064).

L'assoluzione perchè il fatto non costituisce reato per esclusione dell'elemento soggettivo della colpa nel reato colposo, preclude l'ordinaria azione civile di danno, non quella per presunzione di colpa del conducente di veicoli salvo che il giudice civile interpretando la sentenza penale accerti che questa in realtà abbia escluso il nesso di causalità fra il comportamento del reo e l'evento, sussistendo soltanto o caso fortuito o comportamento colposo di un terzo o dello stesso leso (Corte Cass., 31 marzo 1953. « Giust. Civ. », 1953, 1153).

DIRITTO PENALE.

Il custode di materiali sequestrati che se ne sia appropriato, successivamente alienandoli, è colpevole del reato di cui all'art. 334 C.p. (Trib. di Trento, 6 marzo 1953, Cont. 657, Avv. Trento).

La velocità di un veicolo investitore non è di per sé elemento sufficiente per ravvisare una colpa; il giudice di merito non deve limitarsi a precisare che la velocità della macchina era inadeguata al luogo, ma deve considerare ogni circostanza per accertare se una minore velocità consentiva o meno di evitare l'investimento (Corte Cass. Pen., 1° giugno 1953. « Riv. It. Dir. Pen. » 1953, 784).

La speciale tenuità del danno in un furto ai danni della Amministrazione Pubblica non può sostenersi se non si tenga conto anche del valore oggettivo delle cose oltretutto delle particolari circostanze che abbiano aggravato od attenuato il danno, poichè la molteplicità d'imponderabili oneri finanziari dell'Amministrazione possono minimizzare o annullare, quelle esuberanze di attivo apparse a un giudizio esteriore (Corte Cass. Pen., 3 luglio 1953 « Giust. Pen. », 1954, II, 65).

L'omessa applicazione di marche da bollo supplementari sui mazzi di carte da gioco dà vita a tante infrazioni quanti i mazzi non regolarmente bollati. Trattandosi di reato continuato l'aumento della pena va considerato alla metà della pena considerata in astratto con riferimento al massimo edittale; e può applicarsi oltre alle ipotesi di confisca obbligatoria prevista nella legge speciale per ipotesi più gravi anche la confisca di cui all'art. 240 C.p. (Corte Cass. Pen., 4 febbraio 1953. « Giust. Pen. », 1954, II, 51).

PROCEDURA PENALE

Le parti lese, articolo del prof. G. FOSCHINI (« Riv. It. Dir. Pen. », 1953, 701).

Non costituisce revoca della parte civile la mancata comparizione, dopo regolare costituzione in primo grado, della parte civile in appello; ma il difensore di tale parte civile assente non può

rappresentare la parte civile e concludere, se non sia munito di mandato speciale (Corte Cass. Pen., 3 luglio 1953. « Giust. Pen. », 1954, III, 13).

TRASFORMAZIONE COSTITUZIONALE

P.N.F.

I beni del p. n. f. sono destinati a scopi d'interesse generale e fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato (Trib. di Torino, 29 agosto 1953, Cont. 18, Avv. Torino).

LEGISLAZIONE RAZZIALE.

Gli israeliti stranieri o quelli ai quali fu revocata la cittadinanza non possono sperimentare l'azione di rescissione di cui all'art. 19 D.L.L. n. 222 del 1945 (Corte Cass., 10 ottobre 1953, n. 3301).

Un contratto di deposito non fruisce delle esecuzioni fiscali ex art. D.L.L. n. 222 del 1945 relativi ai trasferimenti, locazione ed altri atti posti in essere da israeliti fittiziamente per sottrarsi alle persecuzioni razziali (Corte Cass., 10 dicembre 1953, n. 3664).

ATTIVITA' DELLO STATO DI GUERRA

BENI NEMICI.

Il decreto prefettizio che sottopone a sequestro i beni di presunta appartenenza a nemici non è impugnabile avanti al giudice ordinario se si contesti la legittimità formale del provvedimento; se però l'impugnativa riflette una revindica, essa è di competenza del giudice ordinario (Pret. di Torino, 15 luglio 1953, Cont. 9779, Avv. Torino).

REQUISIZIONI.

Tutte le requisizioni, e non solo quelle militari, che possano collegarsi anche indirettamente allo stato di guerra, soggiacciono alla disciplina di quelle di cui al R. D. n. 1741 del 1940 (Corte Cass. S.U. 4 maggio 1953 « Giust. Civ. » 1953, 1511).

L'azione promossa dal proprietario o dall'originario conduttore dell'immobile requisito in tempo di guerra per ottenere il rilascio è di competenza del giudice ordinario se proposta dopo la cessazione delle requisizioni disposte per legge (Corte Cass., S.U. 4 maggio 1953. « Giust. Civ. », 1953, 1510).

Una locazione la cui durata superi quella della requisizione è sospesa, non risolta (Corte Cass., S.U., 4 maggio 1953. « Giust. Civ. », 1953, 1510)

Il D.L. n. 264 del 1947 (cessazione delle requisizioni) si applica alle assegnazioni di alloggi in forza di requisizione di autorità diverse dai Commissari governativi per gli alloggi e traenti ragionate da necessità di guerra. (Corte Cass. 15 ottobre 1953 n. 3364).

LA R. S. I.

L'art. 1 del D.L. n. 112 del 1946 (non restituzione dei tributi pagati durante l'occupazione tedesca su norme emanate dalla r.s.i., salvo che il

pagamento sia avvenuto dopo la liberazione) è applicabile ai tributi riscossi con ritenuta sul versamento di una somma (Corte Cass., S.U. 21 marzo 1953. « Giust. Civ. », 1953, 1031).

La nullità degli atti di assunzione e di carriera sotto la r.s.i. riguarda non solo il personale degli enti pubblici ma anche quello degli enti privati nei quali lo Stato ha partecipazione finanziaria (Corte Cass., 26 settembre 1953, n. 3099).

OCCUPAZIONI BELLICHE

IN GENERALE.

Lo Stato occupante può appropriarsi dei beni dello Stato occupato ed anche trasferirli ad altri se il trasferimento corrisponde ad esigenze militari, come quello di una cosa di preda bellica a cittadini italiani per risarcimento di danni cagionati dalle truppe di occupazione (Corte di Cass., 11 aprile 1953, « Giust. Civ. », 1953, 1199).

OCCUPAZIONI TEDESCHE

La legge n. 249 del 1944 non è applicabile alle Prealpi ove fu instaurato un regime di occupazione bellica, tuttavia i provvedimenti amministrativi emanati non sono validi se come per la legge n. 1095 del 1935 concernente la disciplina della proprietà in zone militarmente importanti, essi

rivestano carattere politico interno dello Stato occupato e quindi siano estranei ai compiti ed ai fini dell'occupante (Corte Cass., 25 gennaio 1953. « Corti Ven. Brescia », 1953, 714).

Le requisizioni tedesche non soggiacciono alla inefficacia delle requisizioni r.s.i. e sono valide (quando la merce requisita sia stata fornita con regolare contratto eseguito all'assegnatario indicato dai tedeschi, il quale avrebbe poi dovuto adibirli ai bisogni dello esercito di occupazione) anche se tale destinazione non sia avvenuta per la cessazione delle ostilità (Corte Cass., 17 marzo 1953. « Corti Ven. e Brescia », 1953, 730).

TRATTATO DI PACE

OBBLIGAZIONI ASSUNTE DALLO STATO.

La rinuncia di che all'art. 77 del Trattato di pace ad ogni domanda contro la Germania e i suoi cittadini, anche per i cittadini italiani integra carenza di giurisdizione, tuttavia essa non funziona contro eventuali coobbligati in solido di nazionalità non tedesca, nè il fatto che questi abbiano esercitato la loro attività a favore dello Stato tedesco, venendo a tal fine investiti anche di potere d'impero comporta l'assorbimento di tale attività in quella dei tedeschi (Corte Cass., 2 febbraio 1953. « Corti Ven. Brescia », 1953, 718).

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — I) Se ricorrano gli estremi di fatto richiesti per far luogo all'applicazione dell'articolo 221 del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, ove il privato intraprenda i lavori per la ricerca di acqua sotterranea, prima ancora di aver ottenuto la prescritta autorizzazione amministrativa, e alteri lo stato dei luoghi, in ispreto a due successivi ordini di sospensioni (n. 26). — II) Se la necessità di una preventiva regolare denuncia, di cui è cenno all'art. 221 del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1175, possa ritenersi superata dalla conoscenza diretta che l'Amministrazione abbia dell'avvenuta alterazione dello stato dei luoghi (n. 26).

ANTICHITÀ E BELLE ARTI. — Se la persona che identifichi il valore scientifico di oggetti di valore archeologico; ritrovati da un terzo, abbia diritto ad ottenere il premio, previsto dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, per il ritrovamento degli oggetti suindicati (n. 25).

APPALTO. — I) Se l'Amministrazione possa, senza il consenso dell'appaltatore, assumere in gestione di retta il servizio di casermaggio, limitatamente all'intervenuto aumento della forza organica (n. 184). — II) Se per le transazioni stipulate dalle Amministrazioni dello Stato sia obbligatorio il parere dell'Avvocatura dello Stato, come quello del Consiglio di Stato, anche quando sia previsto il parere di altri organi consultivi di particolari Amministrazioni (n. 185). — III) Se le riserve avanzate dall'appaltatore e i provvedimenti che su di esse sono adottati dall'Amministrazione diano, in ogni caso, luogo a vera e propria transazione (n. 185).

COMMERCIO. — Se il D.L.L. 111 del 1945 sulla disciplina del commercio possa ritenersi abrogato per desuetudine (n. 6).

CONCESSIONI. — Se possa ritenersi legittimamente emesso, a norma dell'art. 1 del R.D.L. 18 maggio 1942, n. 617, sulla disciplina della utilizzazione delle torbiere, il decreto di concessione per la coltivazione di una torbiera, che non sia stata mai intrapresa dal proprietario del fondo, prescindendo dalla preventiva fissazione di un termine al proprietario medesimo (n. 36).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO. — I) Se l'ulteriore ritardo, verificatosi nei pagamenti dello Stato, quando l'attività di accertamento si sia esaurita e si siano compiuti tutti quegli atti che la legge sulla

contabilità dello Stato prescrive prima che il pagamento sia autorizzato, possa ritenersi colpevole e, quindi, far sorgere l'obbligo della corresponsione degli interessi da parte dello Stato stesso (n. 112). — II) Se sia legittima la determinazione di eliminare gli atti di ufficio, relativi a pratiche per le quali si sia maturato il termine di prescrizione di eventuali ulteriori diritti da parte di privati (n. 113). — III) Se, in relazione alle disposizioni contenenti norme per l'applicazione in Italia degli accordi di pagamento stipulati con Paesi esteri, il termine di prescrizione di eventuali diritti relativi ad atti interessanti persone ed enti stranieri, agli effetti della conservazione degli atti medesimi, debba desumersi dalla rispettive legislazioni straniere (n. 113).

CONTRABBANDO. — I) Se il capo stazione sia tenuto a provvedere all'asseveramento da parte del giudice, del verbale di sequestro di merce di contrabbando (n. 22). — II) Se il verbale di sequestro, redatto dagli agenti della Finanza, debba essere osseverato da parte del giudice, per far fede di quanto in esso venga accertato (n. 22). — III) Se sia ammissibile la costituzione di parte civile dell'Amministrazione finanziaria per il risarcimento dei danni derivanti da reato di contrabbando, quando la merce contrabbandata sia stata sequestrata (n. 23).

DANNI DI GUERRA. — I) Se lo Stato italiano possa concedere anticipazioni ai titolari di beni, diritti e interessi italiani, situati nel territorio ceduto alla Jugoslavia in base al Trattato di pace o nell'antico territorio jugoslavo, e sottoposti a nazionalizzazione, a riforma agraria o a qualsiasi altra misura di carattere generale o particolare, concernente la proprietà in Jugoslavia (n. 38). — II) Se lo Stato italiano possa concedere anticipazioni ai titolari di beni, diritti e interessi italiani, siti nel territorio ceduto alla Jugoslavia e non soggetti ad alcuna delle misure indicate, cioè c.d. liberi, prima della ratifica degli accordi italo-jugoslavi al riguardo (n. 38).

DAZI DOGANALI. — Se, dopo che il processo verbale, che contesta la violazione della legge doganale, sia stato inviato all'autorità giudiziaria, sia possibile applicare l'art. 36 della legge 11 gennaio 1951, n. 25, e, pertanto, accogliere la domanda di definizione amministrativa avanzata dal contribuente, semprechè ricorrano gli altri requisiti previsti dall'art. 36 (n. 3).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI. — I) Se sia ipotizzabile lo sfratto in via amministrativa contro abusivi occupanti di una casa canonica di una chiesa parrocchiale (n. 22). — II) Se i beni degli enti ecclesiastici possano considerarsi alla stregua dei beni demaniali (n. 22). — III) Se la casa canonica possa considerarsi pertinenza dell'ufficio di culto (n. 22). — IV) Se, per ottenere il rilascio della casa canonica da parte di occupanti abusivi, possa adottarsi un provvedimento di P.S., ai sensi dell'art. 1 T.U. 18 giugno 1931, n. 773 (che sarebbe esecutivo, previa diffida, ai sensi del successivo art. 5) fondato sulla violazione, costituente attentato all'ordine pubblico, della piena libertà degli edifici di culto, garantita dall'art. 9 del Concordato (n. 22).

FALLIMENTO. — Se la vendita in massa dell'azienda commerciale fallita, eseguita dal curatore, previe le autorizzazioni di legge, implichi nell'acquirente il « passaggio di esercizio » agli effetti dell'applicabilità degli artt. 62 e 63 della legge di R.M. (n. 10).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se sia ammissibile ed efficace la revoca della rinuncia all'assegnazione di condotta veterinaria, effettuata dall'interessato prima dell'interpello da parte della Prefettura (n. 344). — II) Se un concorso già bandito, tra il personale non di ruolo di un Ente pubblico, debba essere revocato dopo la entrata in vigore della legge 3 giugno 1950, n. 375. (n. 345). — III) Se la legge 3 giugno 1950, n. 375, sia da interpretarsi nel senso che essa vieti i concorsi interni banditi tra il personale non di ruolo (n. 345). — IV) Se ai sensi del regolamento del personale dell'I.G.E. sussista l'obbligo di permanenza in un grado, ai fini della promozione al grado superiore (n. 346). — V) Se un Ente pubblico possa disporre la riapertura del termine per la presentazione delle domande di partecipazione ad un concorso interno, modificando il bando del concorso stesso nel senso di ammettere all'esame, in relazione a tale proroga di termine, anche altri concorsi che abbiano frattanto maturato le condizioni richieste per l'ammissione (n. 347). — VI) Se lo Stato possa ripetere da un proprio dipendente gli assegni e le indennità da questi indebitamente riscossi (n. 348). — VII) In quale termine si prescriva il diritto dello Stato alla ripetizione degli assegni indebitamente riscossi da un proprio dipendente (n. 348). — VIII) Da quando decorra la prescrizione del diritto dello Stato al recupero degli assegni indebitamente percepite dai propri dipendenti (n. 348).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se la copia fotografica di un documento pervenuta indirettamente all'Amministrazione e priva di autenticazione, costituisca titolo idoneo per giustificare la registrazione di ufficio ai sensi della legge 26 settembre 1935, n. 1749 (n. 96). — II) Se il contratto, con il quale il Ministero della Pubblica Istruzione acquisti un'intera biblioteca privata per ricostituire la dotazione d'una biblioteca pubblica danneggiata dalla guerra, vada sottoposto a registrazione ai sensi dell'art. 3 della legge 23 marzo 1940, n. 283, o dell'art. 94 della legge di registro (n. 97).

IMPOSTA DI R. M. — Se la vendita in massa dell'azienda commerciale fallita, eseguita dal curatore, previe le autorizzazioni di legge, implichi nell'acquirente il « passaggio di esercizio », agli effetti dell'applicabilità degli artt. 62 e 63 della legge di R. M. (n. 6).

IMPOSTA SULL'ENTRATA. — I) Se sia applicabile l'esenzione dall'I.G.E. alle somme introitate a titolo di contributi statali dell'Ente nazionale dell'Artigianato e delle Piccole industrie (n. 40). — II) Se le somme introitate, a titolo di contributo statale dall'E.N.I.T. (Ente Nazionale Industria Turistiche) siano ammesse al beneficio dell'esenzione dall'I.G.E., di cui alla lettera c dell'art. 1 della legge 19 giugno 1940, n. 762 (n. 41).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se il privilegio della Finanza sui mobili e sugli immobili, facenti parte del patrimonio del contribuente alla data di trascrizione dell'avviso di accertamento, previsto dal primo comma dell'art. 3 del D.L. 2 luglio 1947, n. 683, presupponga la trascrizione dell'avviso di accertamento (n. 225). — II) Se, in materia di riscossione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, si rendano applicabili le disposizioni di cui agli artt. 62 e 63 della legge organica sull'imposta di R. M., concernenti rispettivamente, il privilegio speciale sui beni e sulle merci esistenti presso il contribuente (debitore) e la responsabilità solidale del successore del contribuente medesimo in un esercizio d'industria e commercio (n. 226). — III) Se l'aumento del 10 % del reddito precedentemente accertato, previsto dall'art. 3, secondo comma, della legge 11 gennaio 1951, n. 25 nel caso di omessa presentazione della dichiarazione abbia il carattere di pena (n. 227). — IV) Se l'aumento del 10 % sul reddito precedentemente accertato, previsto dall'art. 3, 2° comma della legge 11 gennaio 1951, n. 25, nel caso di omessa presentazione della dichiarazione, sia riconducibile nell'ambito di applicazione dell'art. 15 (4° comma) del R.D. 17 settembre 1931, n. 1608, nel senso, che, ove la dichiarazione stessa sia presentata con un ritardo che non superi il mese non possa applicarsi l'aumento, ma soltanto la soprattassa (n. 227). — V) Se il 1° comma dell'art. 22 del T.U. 5 luglio 1951, n. 573 vada applicato a tutti i contribuenti, ivi comprese le Società e gli enti tassati in base a bilancio (n. 227). — VI) Se l'aumento del 10 % previsto dall'art. 22 1° comma della legge 5 luglio 1951, n. 573, operi solo sulla iscrizione futura o anche sul reddito risultante dal bilancio di competenza, cioè sulla iscrizione a ruolo esistente (n. 227). — VII) Se, in caso di mancata presentazione della dichiarazione da parte di Società ed Enti tassabili in base a bilancio, la nuova iscrizione al ruolo del reddito dell'anno precedente, accertato in via definitiva, con l'aumento del 10 % rimanga provvisoria (n. 227). — VIII) Se le modificazioni delle tassazioni provvisorie effettuate sul bilancio di votazione costituiscano una vera e propria rettifica da parte del contribuente o semplici modalità di accertamento del reddito definitivo (n. 227).

INVALIDI DI GUERRA. — I) Se un concorso, già bandito, tra il personale non di ruolo, di un Ente pubblico, debba essere revocato dopo l'entrata in vigore della legge 3 giugno 1950, n. 375 (n. 2). — II) Se la legge 3 giugno 1950, n. 375, sia da interpretarsi nel senso che essa vieti i concorsi interni banditi tra il personale non di ruolo (n. 2).

LOCAZIONI. — I) Se l'Amministrazione possa far valere la clausola di anticipata risoluzione della locazione di beni immobili, contenuta nei contratti da essa stipulati, ove abbia bisogno di tali locali per il raggiungimento delle sue pubbliche finalità, in deroga alla norme

vincolistiche (n. 75). — II) Se la disposizione dell'articolo 98 del D.P.R. 5 giugno 1952, n. 656, determini una sostituzione *ope legis* della Amministrazione ai precedenti locatari nei contratti di affitto dei locali adibiti ad uso di ricevitorie P.T. (n. 76). — III) Se per dare esecuzione a tale sostituzione, debbano stipularsi con i locatori nuovi contratti (n. 76). — IV) Se, per operare detta sostituzione, sia sufficiente l'emana- zione di appositi decreti ministeriali, con i quali, sulla base del citato art. 98 del D.P.R. 5 giugno 1952, n. 656, si dichiari avvenuta la sostituzione e si provveda al relativo impegno di spesa (n. 76).

MILITARI. — I) Se dal rapporto di servizio militare di leva sorgano, nel soggetto passivo, diritti subiettivi o interessi legittimi verso l'Amministrazione in punto al suo esercizio. (n. 1). — II) Se nell'ipotesi di richiamo alle armi, dopo l'espletamento del servizio di leva possano sussistere diritti subiettivi e interessi legittimi del soggetto passivo verso l'Amministrazione (n. 1). — III) Se il richiamo alle armi, effettuato per errore, di militare in congedo illimitato, possa dar luogo ad azione di risarcimento danni da parte del militare medesimo (n. 1).

MINIERE. — Se possa ritenersi legittimamente emesso, a norma dell'art. 1 del R.D.L. 18 maggio 1942, n. 617, sulla disciplina della utilizzazione delle torbiere, il decreto di concessione per la coltivazione di una torbiera, che non sia stata mai intrapresa dal proprietario del fondo, prescindendo dalla preventiva fissazione di un termine al proprietario medesimo (n. 9).

OPERE PUBBLICHE. — I) Se la norma dell'art. 2 della legge 6 dicembre 1947, n. 1501, abbia carattere innovativo (n. 34). — II) Se la limitazione temporale all'esercizio del diritto (o della facoltà) di chiedere la revisione dei prezzi da parte dell'appaltatore in un contratto con la Pubblica Amministrazione, sancita dall'art. 2 della legge n. 1501 del 6 dicembre 1947, sia applicabile a tutti i contratti, qualunque sia la data di stipulazione, purchè i contratti medesimi non siano ancora definiti o sia applicabile solo ai contratti stipulati dopo la pubblicazione della legge medesima (n. 34).

PIANI REGOLATORI. — Se la norma dell'art. 33 del R.D.L. 22 novembre 1937, n. 2105, che regola le « nuove costruzioni in vecchi centri abitati » contempli le costruzioni effettuate completamente *ex novo* o le ricostruzioni effettuate la dove distruzioni e demolizioni si siano verificate a causa di movimenti tellurici (n. 2).

POLIZIA. — I) Se l'Amministrazione ai sensi dell'art. 1 (ultimo comma) del capitolato generale d'oneri per il servizio di casermaggio della P.S., sia in via ordinaria tenuta a corrispondere all'impresa assuntrice la diaria prevista per la sistemazione delle famiglie dei sottufficiali e appuntati di P. S., coniugati o vedovi con prole, fruanti di alloggio di servizio, anche se i medesimi non richiedano dette prestazioni (n. 3). — II) Se, ai suddetti effetti, i militari fruanti di alloggio di servizio debbano essere considerati come forza effettivamente accasermata (n. 3).

POSTE. — I) Se l'Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi possa rinunciare alla prescrizione intervenuta in ordine ad un assegno postale (n. 36). — II)

Se la disposizione dell'art. 98 del D.P.R. 5 giugno 1952, n. 656, determini una sostituzione *ope legis* della Amministrazione ai precedenti locatari nei contratti di affitto dei locali ad uso di ricevitorie P.T. (n. 37). — III) Se, per dare esecuzione a tale sostituzione, debbano stipularsi con i locatori nuovi contratti (n. 37). — III) Se, per operare detta sostituzione, sia sufficiente l'emana- zione di appositi decreti ministeriali, con i quali, sulla base del citato art. 98 del D.P.R. 5 giugno 1952, n. 656, si dichiari avvenuta la sostituzione e si provveda al relativo impegno di spesa (n. 37).

PRESCRIZIONE. — I) Se sia legittima la determinazione di eliminare gli atti di ufficio, relativi a pratiche per le quali si sia maturato il termine di prescrizione di eventuali ulteriori diritti da parte di privati (n. 16). — II) Se in relazione alle disposizioni contenenti norme per la applicazione in Italia degli accordi di pagamento stipulati con Paesi esteri, il termine di prescrizione di eventuali diritti relativi ad atti interessanti persona ed enti stranieri, agli effetti della conservazione degli atti medesimi, debba desumersi dalle rispettive legislazioni straniere (n. 16). — III) Se l'Amministrazione delle Poste e dei Telegrafi possa rinunciare alla prescrizione intervenuta in ordine ad un assegno postale (n. 17). — IV) In quale termine si prescriba il diritto dello Stato alla ripetizione degli assegni indebitamente riscossi da un proprio dipendente (n. 18). — V) Da quando decorra la prescrizione del diritto dello Stato al recupero degli assegni indebitamente percepiti dai propri dipendenti (n. 18). — VI) Se la prescrizione annuale prevista dall'art. 2955 C.c. n. 5 per il « diritto dei commercianti per il prezzo delle merci vendute a chi non ne fa commercio », possa applicarsi al diritto delle Società somministratrici di energia elettrica al pagamento del prezzo (n. 19).

PREZZI. — I) Se la norma dell'art. 2 della legge 6 dicembre 1947, n. 1501, abbia carattere innovativo (n. 18). — II) Se la limitazione temporale all'esercizio del diritto (o della facoltà) di chiedere la revisione dei prezzi da parte dell'appaltatore in un contratto con la Pubblica Amministrazione sancita dall'art. 2 della legge n. 1501 del 6 dicembre 1947, sia applicabile a tutti i contratti, qualunque sia la data di stipulazione, purchè i contratti medesimi non siano ancora definiti o sia applicabile solo ai contratti stipulati dopo la pubblicazione della legge medesima (n. 18).

PROFITTI DI REGIME. — Se l'espressione « tra i suoi danti causa » di cui all'art. 45 (3° comma) del D.L. 26 marzo 1946 n. 134, si riferisca solo al dante causa immediato dell'attuale possessore della cosa già appartenente al debitore di profitti di regime o anche al dante causa mediato (n. 66).

PROPRIETÀ INTELLETTUALE. — I) Se la norma dell'art. 43 del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127, sia applicabile su brevetti già concessi e per i quali non sia stata promossa la procedura di esproprio, ove le Amministrazioni militari interessate non abbiano esercitato la facoltà di imposizione del segreto sulle domande o l'abbiano esercitato illegittimamente (n. 11). — II) Se la facoltà, prevista dall'art. 43 del R.D. 29 giugno 1939, n. 1127, debba ritenersi vincolata al termine di otto mesi dalla domanda di brevetto, previsto dall'ar-

articolo 40 entro il quale l'Amministrazione deve comunicare la propria volontà di procedere all'espropriazione (n. 11). — III) Se il legittimo esercizio, da parte delle Amministrazioni militari interessate, del potere di imporre il vincolo del segreto sia sulle domande d'invenzione, ai sensi dell'art. 40, 3° comma, sia sui brevetti già concessi, nei casi previsti dall'art. 43, comporti l'obbligo di pagamento della indennità nei riguardi degli interessati (n. 11).

REGIONI. — Se la Regione autonoma della Sardegna abbia la potestà legislativa in materia di sanzioni punitive (n. 44).

REQUISIZIONI. — Se le pertinenze di beni immobili, agli effetti della legge 9 gennaio 1951, debbano considerarsi beni immobili o mobili (n. 102).

SOCIETÀ. — I) Se il primo comma dell'art. 22 del T.U. 5 luglio 1951, n. 573, vada applicato a tutti i contribuenti ivi comprese le Società e gli enti tassati in base a bilancio (n. 50). — II) Se, in caso di mancata presentazione della dichiarazione da parte di Società ed enti tassabili in base a bilancio, la nuova iscrizione al ruolo del reddito dell'anno precedente, accertato in via definitiva, con l'aumento del 10 %, rimanga provvisoria (n. 50). — III) Se le modificazioni delle tassazioni provvisorie effettuate sul bilancio di votazione costituiscano una vera e propria rettifica da parte del contribuente o semplici modalità di accertamento del reddito definitivo (n. 50).

SUCCESSIONI. — Se sia lecita la condizione, apposta ad una disposizione testamentaria, che limiti la possibilità di nozze in considerazione dello stato sociale della persona (n. 37).

TERREMOTI. — Se la norma dell'art. 33 del R. D.L. 22 novembre 1937, n. 2105, che regola le « nuove costruzioni in vecchi centri abitati » contempli la costruzione effettuate completamente ex novo o le ricostruzioni effettuate là dove distruzioni o demolizioni si siano verificate a causa di movimenti tellurici (n. 8).

TRANSAZIONI. — I) Se per le transazioni stipulate dalle Amministrazioni dello Stato sia obbligatorio il parere dell'Avvocatura dello Stato, anche quando sia previsto il parere di altri organi consultivi di particolari amministrazioni. (n. 5). — II) Se le riserve avanzate dell'appaltatore ed i provvedimenti che su di esse sono adottati dall'Amministrazione diano, in ogni caso, luogo a vera e propria transazione (n. 5).

TRATTATO DI PACE. — I) Se la procedura prevista dall'articolo unico del D.L. 25 maggio 1946, n. 434, e dell'art. 1 del D.L. 12 giugno 1947, n. 557, in relazione al disposto dell'art. 9 del D.L. 26 marzo 1946, n. 140, possa essere applicata, oltre che all'ipotesi di locazione stipulata « dal sequestratario o dal suo rappresentante » anche nel caso in cui la locazione sia stata stipulata dall'amministratore, che agiva in nome e per conto del suddito ex nemico, quando le misure di guerra erano già revocate (n. 53). — II) Se coll'espressione « territoriale italiano », di cui all'art. 76 n. 2 del Trattato di pace, sia da intendersi soltanto quel territorio, che tale sia rimasto per effetto del Trattato o nell'espressione medesima vadano comprese anche quelle zone che, in seguito al trattato, abbiano cessato di appartenere all'Italia (n. 54). — III) Se la dichiarata annessione di Curzola all'Italia per effetto del D.L. 18 maggio 1941, n. 452, sia sufficiente a qualificare l'isola come compresa in « territorio italiano » agli effetti dell'art. 76 n. 2 del Trattato di pace (n. 54).