

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SULLA COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA NEI PROCESSI PER CONTRABBANDO

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Se nel caso di contrabbando consumato seguito dalla consumazione della cosa contrabbandata si abbia un'offesa al patrimonio dello Stato. - 3. Sull'oggetto della tutela penale nel delitto di contrabbando. - 4. Identificazione del *tempus commissi delicti* e distinzione fra questo momento ed il momento di produzione del danno all'Erario. - 5. Se nel caso di contrabbando tentato o di contrabbando consumato di cosa non suscettibile di consumazione si abbia un'offesa al patrimonio dello Stato. - 6. Sulla ammissibilità nelle ipotesi di cui al paragrafo precedente della costituzione di parte civile. - 7. Dei mezzi per il conseguimento della riparazione del danno patrimoniale causato dai reati di contrabbando. - 8. Conclusione.

1. Uno studio pubblicato or non è molto in una nota Rivista che ha tenuto conto delle ricerche dottrinarie anche le meno recenti, e dei principi affermatasi nella evoluzione giurisprudenziale sull'argomento (1), ha richiamato la nostra attenzione sull'opportunità di riesaminare l'istituto della costituzione di parte civile dello Stato nei processi per contrabbando, al fine di considerare i risultati ai quali dottrina e giurisprudenza sono pervenute, risultati che non sempre appaiono convincenti, per la persistente tendenza a ribadire affermazioni talvolta confortate da luoghi comuni, aventi il solo pregio del loro costante ripetersi.

Lo schema seguito in quello studio, che si articola nell'esame di alcune questioni fondamentali in materia, non offre lo spunto a critiche sostanziali, ed anche i risultati ai quali l'A. perviene nella soluzione dei quesiti che si propone, sono, nella loro maggioranza, accettabili: non altrettanto però sembra possa affermarsi circa i ragionamenti che sono esposti a conforto delle tesi sostenute, ragionamenti i quali lasciano non di rado perplessi per l'incertezza con cui nozioni fondamentali sono sussunte a strumento della indagine da compiere.

Già in altra occasione (2) abbiamo esaminato il problema dell'ammissibilità della costituzione

(1) RAGNO: *La costituzione di parte civile dello Stato nei processi per contrabbando*. « Giust. Pen. », 1954, III, 481 e segg.

(2) Trattavasi di nota ad una ordinanza del Tribunale di Roma (DE FIGUEIREDO: *Inammissibilità di costituzione di parte civile dello Stato nel processo per contrabbando*. « Giust. Pen. », 1953, III, 309 e segg.), nota che fu da noi commentata in « Rass. Mensile dell'Avvocatura dello Stato », 1953, 153 e segg.

di parte civile nei processi per contrabbando, ed anche allora ci siamo trovati nella necessità di constatare che, quando gli strumenti della teoria vengono usati senza l'osservanza del rigore che la complessità dell'indagine esige, i risultati che si conseguono appaiono, se non addirittura errati, di consistenza pressochè irrilevante.

Causa non ultima dell'oggetto della nostra constatazione consiste probabilmente nel fatto che la materia può essere meglio trattata se ci si prospetti ogni aspetto dei problemi non semplici che riguardano l'istituto, così come altra inesatta soluzione dei problemi medesimi non è di rado sostenuta da chi ha una nozione evidentemente errata dell'istituto della costituzione di parte civile, dovuta alla malintesa convinzione della necessità di tutela degli interessi dell'Erario anche nei casi in cui tale tutela è destinata a risolversi in spreco di attività che più utilmente deve essere riservata per più proficui interventi.

2. Che nel caso di contrabbando consumato, seguito dalla consumazione della merce contrabbandata (3), si abbia un'offesa al patrimonio dello Stato, non sembra possa seriamente dubitarsi. L'affermazione che precede dev'essere attentamente considerata per i limiti entro i quali è contenuta: essa riguarda solo l'ipotesi di delitto consumato con conseguente consumazione della merce contrabbandata. L'importanza della limitazione è tale, a nostro parere, che non abbiamo potuto esimerci dalla ripetizione del concetto: con la riserva di esaminare in seguito se esso valga anche per i casi in cui il delitto sia solo tentato o, pur essendo consumato, la merce contrabbandata sia stata sequestrata, confermiamo che l'offesa al patrimonio dello Stato è evidente nella ipotesi principale che qui consideriamo.

L'esame dell'ordinamento delle imposte statali sui consumi nel nostro Paese è abitualmente condotto, da tutti gli studiosi della materia, seguendo la classificazione che di esse è fatta nella nostra pratica amministrativa: accanto alle imposte di

(3) Il verbo *consumare* è usato nel testo nei due significati: l'uno tecnico per il diritto penale (con riferimento cioè alla nozione del reato) e l'altro secondo il senso lessicale della parola.

fabbricazione (esatte cioè all'atto dell'uscita dell'oggetto tassato dalla fabbrica del produttore), ed a quelle esatte col metodo del bollo (es.: tassa sugli scambi, di bollo sui trasporti, sugli autoveicoli, sugli spettacoli e sulle carte da giuoco) sono considerati i dazi doganali, che sono imposte esatte su certi oggetti quando vengono introdotti dall'estero, e le imposte esatte col metodo del monopolio e della vendita degli oggetti tassati (tabacchi, sale, lotto pubblico). A prescindere dalla classificazione suesposta, che non è ciò che più ci interessa, ci preme rilevare che sia i dazi doganali, sia le imposte esatte col metodo del monopolio (di cui la evasione configura il delitto di contrabbando, secondo rispettivamente la legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 e quella sul monopolio dei sali e dei tabacchi 17 luglio 1942, n. 907), sono *tributi sui consumi*. Quando quindi la merce che è oggetto di questi tributi viene consumata senza che l'imposta sia corrisposta, è evidente che il patrimonio dello Stato subisce un danno.

Il concetto appare di semplicità e chiarezza tali da non esigere proprio quelle dimostrazioni per interpretazione di norme a cui suole talvolta ricorrere la dottrina (4). Vero è che tal premura appare giustificata dall'abituale osservazione secondo cui « i delitti di contrabbando non offendono il patrimonio dello Stato, ma il suo diritto sovrano all'imposizione ed alla regolare percezione dei tributi »: questa osservazione però, che è frequente in giurisprudenza, ove è posta a suffragio di una certa tesi (5), è stata opportunamente modificata dalla dottrina che, sulla base della nota biparti-

zione fra delitti che sono *contro* il patrimonio e delitti che offendono *comunque* il patrimonio (6), ha meglio valutato l'offesa all'Erario nei delitti di contrabbando comprendendo questo reato fra quelli che *comunque* offendono il patrimonio.

3. A noi sembra che sia opportuno procedere ad un ulteriore approfondimento dell'indagine sull'oggetto della tutela penale nel delitto di contrabbando.

L'affermazione, infatti, propria di certa ricordata giurisprudenza, secondo cui il delitto di contrabbando non offenderebbe il patrimonio dello Stato è sicuramente inesatta nei casi in cui tale delitto sia stato consumato e la merce oggetto del reato sia consumata (nei casi cioè in cui l'imposta sui consumi sia evasa); e se essa è fatta, come sembra si debba comprendere, per insistere sul concetto della offesa al diritto sovrano dello Stato all'imposizione ed alla regolare percezione dei tributi, sottopone all'attenzione del lettore altro concetto affatto convincente.

È intanto da dubitare che lo Stato abbia un diritto *sovrano* alla regolare percezione dei tributi: già abbiamo avuto occasione di rilevare a suo tempo (7) che, mentre il diritto alla imposizione dei tributi si riferisce allo Stato come *ente super partes* che vi provvede mediante atti del potere legislativo (onde la esatta identificazione della sussistenza della sovranità in tale funzione, propria dello Stato *ente super partes*), il diritto alla percezione dei tributi riguarda lo Stato come *ente inter partes*, che non può non ricorrere al giudice ogni qual volta si trovi in contrasto con un appartenente alla collettività giuridicamente organizzata che lo costituisce (ed a tal diritto mal si attaglia l'attributo di *sovrano*).

Il rilievo è però marginale: altro di ben maggiore consistenza deve richiamare la nostra attenzione. Ed è un rilievo che investe anche la elaborazione a cui l'affermazione giurisprudenziale è stata sottoposta dalla dottrina che ha ritenuto di superare l'agevole critica alla quale detta affermazione va soggetta col riferimento del reato in esame ai reati che offendono *comunque* il patrimonio.

Neanche questa elaborazione invero appare tranquillante. È evidente che nella ipotesi di contrabbando tentato (*equiparata quod poenam* ai casi di contrabbando consumato: artt. 108 legge doganale e 74 legge sul monopolio del sale e dei tabacchi), il tributo sui consumi non viene evaso; e parimenti deve dirsi nel caso di contrabbando consumato di merce poi sequestrata e di impossibile consumazione, caso in cui non c'è evasione all'imposta sui consumi, per la semplice ragione che il consumo non può avvenire. In queste ipotesi è errato ritenere che il delitto abbia *comunque* offeso il patrimonio dello Stato; si è venuta a de-

(4) Vi si attarda particolarmente il RAGNO, *op. cit.*, 483 - 484, con osservazioni talvolta addirittura inesatte. Non si comprende infatti che influenza possa esercitare, sulla identificazione dell'oggetto della tutela penale nel delitto di contrabbando, il fatto che la legge doganale, all'art. 145, dispone che il ricettatore è obbligato, solidalmente, col responsabile del delitto di contrabbando, al pagamento dei dritti doganali. La ricettazione è un delitto contro il patrimonio, il che però non comporta affatto come conseguenza che il delitto da cui le cose ricettate provengono (nel caso: contrabbando) debba essere, proprio per ciò, necessariamente, delitto contro il patrimonio.

Nè è accettabile l'osservazione secondo cui la proporzionalità della pena pecuniaria ai tributi evasi sarebbe sicura dimostrazione della patrimonialità del danno subito dall'Erario. L'osservazione non è fondata su principi certi ed è anche smentita da questo rilievo: nei casi di contrabbando tentato la pena pecuniaria è sempre proporzionale ai tributi a cui si riferisce il reato, e pure nessun danno patrimoniale si può dire che in quelle ipotesi sia stato arrecato all'Erario.

(5) Della tesi sulla inapplicabilità dell'attenuante di cui all'art. 62 n. 4, C.P. (cons.: Cass. 15 marzo 1951 « Archivio Penale », 1951, II, 390, ed altri precedenti ivi indicati). Altre volte la giurisprudenza ha fatto ricorso per escludere l'applicabilità dell'attenuante in esame ad altro ragionamento, che a noi sembra migliore: si è osservato cioè che, poichè la pena è commisurata all'entità del tributo evaso (in questo caso del danno cagionato all'Erario) o del tributo che si è tentato di evadere, non sembra concettualmente ammissibile che la pena prevista in astratto in misura proporzionale agli effetti manifestatisi (o che si sarebbe voluto si manifestassero) nel comportamento criminoso, possa in concreto subire una riduzione per interferenza di una ulteriore valutazione degli effetti medesimi, non apprezzata dal legislatore nel seguire un simile criterio di previsione in astratto della pena.

(6) Cons.: SALTELLI: *Delitti che comunque offendono il patrimonio*. « Ann. dir. e proc. pen. », 1939, 522. Alla distinzione fa ricorso il legislatore penale agli artt. 61 n. 7 e 62 n. 4 del Codice (aggravante del danno patrimoniale di rilevante gravità ed attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità).

(7) In *Rass. cit.*, loc. cit.

terminare una situazione di *pericolo* punita dal legislatore in astratto (salva al giudice una più moderata applicazione della pena, in base all'art. 133 c.p.) nella stessa misura in cui è punita la fattispecie di *danno* evidente, costituita dal contrabbando consumato di merce consumata (con evasione cioè dell'imposta sui consumi).

Non sembra dubbio che, se si ricorre ai concetti conseguenti alla distinzione dei reati in reati di *pericolo* e reati di *danno*, così come abbiamo fatto in precedenza, nella diversa classificazione delle varie fattispecie (sostanzialmente tre in tutto: due di *pericolo* ed una di *danno*), non solo si evitano sterili discussioni sulla identificazione della categoria di reati nella quale sistemare il delitto di contrabbando (8), ma, ed è ben più importante, si ottengono gli strumenti per la risoluzione di altre questioni in materia di grande rilievo.

4. Una prima riguarda la identificazione del *tempus commissi delicti* e la distinzione fra questo momento ed il momento della produzione del danno all'Erario.

(8) Se si segue la sistemazione adottata nel codice penale, non si sa come classificare il reato in esame. Secondo il RAGNO il contrabbando sarebbe un delitto contro la pubblica amministrazione, « poichè il generico diritto sovrano alla imposizione ed alla regolare percezione dei tributi si concretizza mercè l'espletamento di una funzione demandata alla P. A. » (*Op. cit.*, 481). « Ci confermano in questo assunto », rileva il citato A., « gli articoli: a) 110, n. 3 della legge doganale; b) 81, n. 3 della legge 17 luglio 1942, n. 907. Infatti da entrambi gli articoli con identica dizione si prevede un aggravante del reato di contrabbando nel caso che esso sia connesso con *altro* delitto contro la fede pubblica o contro la *pubblica amministrazione* ». Il corsivo è del RAGNO ed è stato evidentemente posto al fine di sottoporre all'attenzione del lettore un argomento di carattere letterale a sostegno della tesi propugnata, argomento che peraltro non esiste: è chiaro infatti che la parola « *altro* » ha riferimento al fatto che il contrabbando è già delitto e l'aggravante è dovuta alla connessione di *quest* delitto con un *altro* delitto, sia questo contro la fede pubblica o la pubblica amministrazione.

A noi sembra che nessuna delle categorie di reati considerati nel codice penale possa, con assoluta certezza, ricevere il reato di cui stiamo trattando; non quella dei delitti contro la P. A. (genericamente considerata) e tanto meno l'altra dei delitti contro la personalità (nella specie *interna*) dello Stato, non vertendosi, come già abbiamo avuto occasione di rilevare, in ipotesi di offesa al diritto sovrano dello Stato alla imposizione di tributi (se mai saremmo più propensi a sistemarlo tra i reati contro il patrimonio, avendo ben presente che il contrabbando tentato, ontologicamente diverso da quello consumato, non c'è dubbio, è a questo equiparato dal legislatore *quoad poenam*, ed il contrabbando consumato di merce poi sequestrata e di impossibile consumazione è reato di *pericolo*: le interferenze però, non trascurabili, di ordine pubblicistico, che investono nella specie l'offesa subita dallo Stato nei suoi interessi patrimoniali, ci lasciano perplessi anche di fronte a questa sistemazione). Tutto considerato, sembra più convincente ricorrere ad una specie del *genus* più ampio dei delitti contro la pubblica amministrazione: come il legislatore penale già ha riconosciuto le esigenze di distinzione ulteriore per certi delitti contro l'Amministrazione della Giustizia, così si può ritenere che il delitto di contrabbando offenda in particolare l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, nella quale sistemazione tutti gli elementi che comunque colorano quel reato sembrano in modo più convincente ricevibili.

Non è possibile giungere ad una soluzione che valga per le tre ipotesi fondamentali che abbiamo ripetutamente indicato; è al contrario necessario distinguere. Nel caso del contrabbando tentato il tempo della commissione del reato coincide, è ovvio, con il compimento degli atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere quel delitto: evidentemente il riferimento, nella determinazione della pena, ai diritti dovuti, deve intendersi dal legislatore fatto a quei diritti che si sarebbero dovuti se l'evasione tributaria fosse stata consumata e non solo tentata.

Nel caso invece del contrabbando consumato, con conseguente consumazione o non della merce contrabbandata, quel tempo coincide col momento dell'evasione dell'imposta, del mancato pagamento cioè del tributo entro il termine dalla legge disposto.

Le affermazioni che precedono non lasciano dubbi: la materia diventa meno chiara (almeno per le incertezze che la travagliano in dottrina e in giurisprudenza) quando si passa alla distinzione del *tempus commissi delicti* dal momento di produzione del danno.

Trascurandosi il punto fondamentale dell'argomento costituito dalla identificazione della natura del tributo, che col reato in esame viene evaso, si dice che il momento di commissione del contrabbando e quello di produzione del danno patrimoniale coincidono (9); altre volte si precisa che lo Stato, nel caso di contrabbando di tabacchi, quale monopolista nella vendita, subisce un danno dalla immissione nel mercato da parte di illegittimi concorrenti di quantitativi di tabacco sottratti al pagamento del tributo (10).

Ambedue le tesi sono infondate. Se è vero (e l'abbiamo rilevato in precedenza) che sia i diritti doganali, sia le imposte esatte col metodo del monopolio e della vendita degli oggetti tassati sono imposte sui consumi, è evidente che il danno patrimoniale subito dall'Erario si concretizza quando la merce contrabbandata sia consumata. Non deve trarre in inganno il fatto che il tributo deve essere pagato in un momento *anteriore* rispetto a quello del consumo della merce alla quale si riferisce e neppure l'altro fatto che, per presunzione insuperabile di legge, elementi dimostrativi di non avvenuto consumo, accettati dal legislatore, sono esclusivamente le ipotesi di applicazione del principio deducibile da una delle previsioni di esonero dal pagamento dei tributi dovuti di cui all'art. 5 della legge n. 27 del 1951 (distruzione delle piante a norma dell'art. 78 della legge n. 107 del 1942 in caso di semina, trapiantamento e coltivazione di tabacco senza autorizzazione): determinante in materia è la constatazione che il legislatore, quando accerta che la merce non è stata consumata (e non ammette prova per ipotesi che non partecipino del principio deducibile da quello dell'avvenuta distruzione delle piante, a mente del cennato articolo della legge sul monopolio), quando rileva cioè che l'imposta sul con-

(9) RAGNO, *op. cit.*, 486.

(10) Cass. 10 dicembre 1952, « Arch. pen. », 1953, II, 221.

sumo, sia pure non tempestivamente pagata, non può ritenersi evasa nella sostanza, non essendo avvenuto il consumo, mentre non esonera dall'obbligo del pagamento della pena pecuniaria (perchè il delitto è stato commesso con la inosservanza del termine entro il quale il tributo avrebbe dovuto essere pagato), esonera invece dall'obbligo del pagamento dei diritti doganali, in quanto la merce contrabbandata non è stata consumata.

L'essere nei casi di contrabbando di merce, qualunque essa sia, la condanna da rapportarsi alla misura, nella quale erano dovuti all'atto del superamento della barriera doganale i diritti e non già nella misura che potrebbe essere diversa (a causa di un prolungato deposito della merce), in cui sono dovuti all'epoca dell'accertata immisione nel mercato, non è elemento che conforti, come contrariamente si pretende (11), la tesi della coincidenza dei due momenti considerati, applicandosi, ovviamente, la sanzione prevista dalla legge in vigore al tempo della consumazione del delitto, in tutti i casi (salva la successione di legge penale più favorevole, ma non è cosa che qui ci interessi), in essi compresi quelli (non rari in pratica) in cui il *tempus commissi delicti* e quello di produzione del danno non coincidono.

5. L'importanza della questione che precede, posta non tanto per completezza di indagine, quanto per un primo richiamo di concetti che appaiono di estremo rilievo in materia, è superata dall'altra sull'ammissibilità della costituzione di parte civile dello Stato nei processi per contrabbando, che si riferiscono a fattispecie nelle quali o non si sia superato lo stadio di tentativo o la merce oggetto di contrabbando consumato non possa essere consumata.

Appunto i concetti precedentemente richiamati ci guidano nella soluzione del problema.

Nessun danno patrimoniale in queste ipotesi può lamentare l'Erario: se il contrabbando non è stato consumato nessun tributo è stato evaso e se la merce, sequestrata, non può essere consumata, ad una evasione *formale* (ci si passi la definizione), per la inosservanza del termine di corresponsione del tributo, non è susseguita l'evasione *sostanziale* dell'imposta per l'impossibilità del consumo della merce medesima.

La presenza quindi della parte civile in tali ipotesi non ubbidisce all'esigenza del conseguimento di una condanna al pagamento dei diritti dovuti.

L'affermazione che precede non può certo apparire all'attento lettore come contraria a quell'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte con il quale si è ancora, or non è molto, ribadito che, in tema di reati doganali, la disposizione dell'art. 145 della legge doganale non esime il giudice di merito dal pronunciare la condanna al pagamento dei diritti, giacchè l'esenzione in parola è subordinata non già alla sola condizione del sequestro, ma altresì all'esistenza di una sentenza di condanna che, mutando il sequestro nella obbli-

gatoria confisca, stabilita dalla legge, consenta all'Amministrazione doganale di recuperare, a mezzo di questa, i diritti doganali (12).

Sostanzialmente i motivi che suffragano tale orientamento consistono nella considerazione secondo la quale, essendo diritto dell'Amministrazione finanziaria di alienare (cioè di immettere al consumo) la cosa sequestrata di cui il giudice, con sentenza passata in giudicato, abbia ordinato la confisca, non può ritenersi il sequestro come elemento dimostrativo certo della impossibilità del consumo, unica circostanza questa di esonero dall'obbligo del pagamento del tributo.

Se, pertanto, nel periodo intercorrente dal tempo di scadenza dell'obbligo del pagamento del tributo evaso al tempo dell'alienazione, in conseguenza della confisca, da parte dell'Amministrazione della cosa oggetto di contrabbando, l'imposta è diminuita nella sua entità per intervenuta disposizione di legge diversa più favorevole al contribuente, onde l'Amministrazione offesa dal reato, non può, con la vendita, ottenere il ristoro di tutto il danno patito, dovrà il condannato per contrabbando integrare la differenza non recuperata.

Per tale evenienza, quindi, è necessario che il giudice penale condanni il responsabile di contrabbando di merce sequestrata al pagamento del tributo evaso, al fine di ottenere il quale, lamentandosi un danno di natura patrimoniale, destinato la maggior parte delle volte a risolversi, è legittima la costituzione di parte civile.

Entro tali limiti sembra debba essere interpretato l'orientamento giurisprudenziale in esame, apparendo una più ampia interpretazione contraria al principio deducibile dall'art. 5 della legge n. 27 del 1951 nel punto in cui prevede l'esonero dall'obbligo del pagamento del tributo nel caso di distruzione della cosa oggetto di contrabbando, principio il quale tiene conto evidentemente (e non potrebbe essere altrimenti) della natura dell'imposta, sia pure con l'osservanza dell'indispensabile rigore, che il legislatore non ha potuto trascurare, relativo all'efficacia delle prove di non avvenuto consumo della cosa contrabbandata.

Vogliamo dire cioè, che, come nell'esempio più sopra riportato di riduzione dell'imposta, l'autore del delitto di contrabbando non potrebbe pretendere la distruzione della cosa a dimostrazione del non consumo di essa, per essere esonerato dal pagamento del maggior tributo non recuperabile all'atto della vendita conseguente alla confisca, così non si potrebbe neppure accollare al predetto l'obbligo del pagamento del tributo nei casi in cui per fatti a lui non imputabili (es.: deperimento durante il sequestro giudiziale), la cosa contrabbandata non potesse più essere alienata (dovesse cioè essere distrutta) o, se pur potesse essere alienata, non potesse essere consumata nella sua originaria qualità suscettibile di imposta sul consumo. L'applicazione del principio deducibile dall'accennata norma della legge n. 27 del 1951 (esonero dal tributo nell'ipotesi in cui la merce sia

(11) RAGNO, *op. cit.*, 485.

(12) Cass. 13 giugno 1953, « Arch. pen. », 1953, II, p. 617.

distrutta, o subisca sorte analoga, ai fini tributari, alla distruzione) in relazione ad una fattispecie di contrabbando, sarebbe, a nostro avviso, legittima nel caso in esame; mentre, d'altra parte, qualsiasi estensione che di esso si pretendesse in altre ipotesi, non espressamente previste dalla legge, urterebbe contro l'impossibilità di un'applicazione analogica di norma delimitante, in termini estremamente rigorosi, i casi di esonero da tributo di merce non consumata.

Le considerazioni che precedono valgono per tutte le ipotesi di contrabbando previste sia dalla legge doganale sia da quella sul monopolio dei sali e dei tabacchi: circa la prima siano i dazi doganali fiscali o protettivi. È noto che la dottrina ritiene dazi doganali fiscali quelli che hanno esclusivamente per scopo quello di procacciare un provento al fisco, e protettivi quelli che sono imposti su una merce per impedirne l'entrata: agli uni ed agli altri non può disconoscersi la natura di imposta sui consumi, neanche ai dazi protettivi i quali, sebbene non debbano rendere nulla al fisco, se raggiungono davvero l'intento protettivo dell'industria nazionale contro la concorrenza straniera, non possono non essere ritenuti tributi sui consumi (disposti dal legislatore anche per altri scopi specifici) ogni qual volta, sia pure raramente, incidano sul contribuente non trattenuto dalla entità del dazio dall'acquisto all'estero.

È da aggiungere, infine, che dette considerazioni valgono anche per le evasioni all'imposta, che, in aggiunta ai dazi doganali previsti dalle leggi doganali, è dovuta per il fatto obiettivo dell'importazione sulle merci importate dall'estero, in base all'art. 17 decreto legislativo 9 gennaio 1940, n. 2, sull'imposta generale sull'entrata.

È fuori dubbio che questo tributo nulla ha a che vedere con l'imposta sull'entrata tecnicamente intesa, onde nessuna indagine sulla natura e sul fondamento di questa è da compiersi ai fini che ci occupano. Il tributo dovuto per l'art. 17 del citato decreto legislativo n. 2 dell'940, ha la natura ed il fondamento dei dazi doganali (la norma che lo prevede è quindi norma doganale contenuta in legge non doganale) ed ha, quasi sempre, carattere fiscale, più raramente carattere protettivo: nell'un caso e nell'altro è tributo sui consumi, secondo quanto si è in precedenza esposto a proposito di dazi doganali in genere, onde appare conferente il richiamo alle conclusioni a cui siamo già pervenuti (13).

6. La mancanza di danno patrimoniale in alcune ipotesi già indicate (particolarmente in quelle di contrabbando tentato) rende meno semplice la soluzione del problema sull'ammissibilità della costituzione di parte civile dell'Amministrazione finanziaria dello Stato.

La pratica insegna che non di rado sogliono presentarsi delle fattispecie in cui, per quanto dai reati che le riguardano nessun danno di ordine

patrimoniale sia derivato, la soluzione di esse da parte del giudice penale ha riflessi civilistici importanti: l'interesse del soggetto passivo del reato a seguirne lo sviluppo, quanto più da vicino il codice di rito penale glielo consente, è incontestabile, e non sarebbe conforme all'equilibrio processuale opporvisi. È vero che nel processo penale preminenti appaiono le esigenze pubblicistiche della definizione *penale* della fattispecie, che può essere conseguita, la migliore auspicabile, nel contrasto delle parti, con la decisione del giudice, ma sarebbe fingere di non rendersi conto della realtà, se si ritenesse che debba restare tranquilla quella persona di cui gli interessi civilistici siano investiti dalla pronuncia penale emanata in causa in cui essa non sia presente.

De iure condendo, la nozione del danno risarcibile, per virtù di azione esercitata in sede penale, dovrebbe estendersi fino a comprendere anche alcune ipotesi che, per la vigente legislazione, non sono espressione di danno patrimoniale in atto; allo stato è giocoforza far ricorso alla pretesa risarcitoria di danno non patrimoniale, senza remore, per il diritto preminente di tutti, e tra gli altri in primo piano dello Stato, di non essere pregiudicati da una pronuncia penale in processo da cui solo contro la lealtà processuale si pretenderebbe di derivare conseguenze civilistiche *inaudita altera parte* (14).

Tale dev'essere, a nostro avviso, la soluzione del problema che ci occupa, soluzione alla quale, nulla può obiettarsi di decisivo, non essendoci dubbio (non ci sono note contrarie affermazioni giurisprudenziali) che anche le persone giuridiche (e, fra esse, la preminente che è lo Stato) soffrano le conseguenze dei danni non patrimoniali. Certo non sarà sempre possibile nascondere l'aspetto di accorgimento processuale in un intervento del genere: converrà quindi farvi ricorso sol quando l'interesse dell'Erario alla definizione della fattispecie appaia ben chiaro.

7. La riparazione del danno patrimoniale causato dai reati di contrabbando trova dunque la migliore sede di attuazione nell'esercizio dell'azione risarcitoria in sede penale: ciò non significa però che non esista altra via per la riscossione dei diritti dovuti all'Erario.

Anche questo punto è stato esaminato dalla dottrina che, dall'eccesso rappresentato dalla tesi secondo la quale la strada della costituzione di parte civile sarebbe impedita, passa all'eccesso opposto dell'affermazione secondo cui solo questa, e nessun'altra, sarebbe percorribile. Nessuna delle due opinioni appare esatta.

(13) Conforme: RAGNO: *Rapporto tra I.G.E. e l'art. 145 della legge doganale 25-9-1940, n. 1424*. «Giust. pen.», 1955, II, 289 e segg., in nota contraria a sentenza, Cassazione 27 maggio 1953, ivi pubblicata.

(14) L'esperienza professionale non è avara di esempi. Non di rado accade di dovere insistere sulla fondatezza di una accusa di tentata truffa contro lo Stato per impedire che, da una erronea esclusione di responsabilità penale, lo Stato sia obbligato a prestazioni di ordine economico non dovute, a favore dell'imputato prosciolto. E gli esempi non mancano neppure in materia di contrabbando tentato: la difesa di una tesi di modifica dell'imputazione può consigliare, per le conseguenze tributarie che ne possono derivare, all'Amministrazione finanziaria di prendere parte al processo.

Non la prima, in quanto la competenza del contabile doganale a riscuotere i diritti dovuti alla dogana e non pagati in tutto o in parte, con le norme stabilite dal T. U. 14 aprile 1910, n. 639, appare solo manifestazione di agevolazione fatta ad un soggetto per la sua particolare qualità, senza che sia esclusa la competenza dell'Autorità giudiziaria a dirimere quella controversia che il contribuente può agevolmente far sorgere nei confronti dell'Amministrazione di cui contesti la pretesa tributaria (15).

E neppure la seconda, sostenuta dal RAGNO, fondata sull'erroneo presupposto che l'art. 24 della legge doganale, il quale appunto regola la competenza del contabile doganale, a cui abbiamo più sopra accennato, sia posto « a presidio e garanzia dell'art. 23 » ed abbia « un ambito di applicazione ristretto ai casi previsti dall'art. 23, che lo richiama a proprio sostegno » (ritardato pagamento dei diritti indicati in bolletta registrata o maturati successivamente all'effettuata liquidazione) (16).

La lettera delle norme in esame non autorizza un'interpretazione così restrittiva e gli argomenti presentati a conforto di essa non convincono.

Non si comprende infatti perchè il sistema di riscossione di cui all'art. 24 debba essere limitato alle ipotesi dell'art. 23 per prevedere questo una contravvenzione nel ritardo del pagamento dei diritti che non possa essere esteso anche, come lo deve essere, all'ipotesi di contrabbando; e l'obiezione poi che, quando il legislatore ha voluto affermare la competenza di organi amministrativi, l'ha espressamente indicata come nei casi di cui agli artt. 141, 142 e 143 della legge doganale (per la legge sul monopolio si consideri in corrispondenza l'art. 110), onde, sulla base del noto brocardo, *ubi lex voluit dixit*, non sarebbe lecito affermare che il contabile doganale possa agire fuori dell'ambito fissato dall'art. 23, non ha fondamento, in quanto le citate norme regolano l'ipotesi di competenza degli uffici doganali a consentire alla estinzione dei delitti di contrabbando punibili con la sola multa od alla oblazione in materia contravvenzionale, che nulla hanno a che vedere con la competenza fondamentale dell'Amministrazione (e per essa del contabile doganale) a riscuotere i diritti dovuti alla dogana. Nessuna rilevanza può quindi riconoscersi nel caso al principio *ubi lex voluit dixit*, non tanto per la genericità che la dottrina gli riconosce, quanto per la impossibilità di richiamo di tal principio nel raffronto di competenze di genere assolutamente diverso (17).

Nulla vieta quindi di ammettere, in linea teorica, che, indipendentemente dallo sviluppo del

processo penale, l'Amministrazione finanziaria possa procedere alla riscossione dei diritti dovuti e non pagati in tutto o in parte; se il contribuente si acqueta, la definizione tributaria del contesto può essere raggiunta indipendentemente da quella penale della imputazione.

Se il contribuente invece reagisce all'ingiunzione, la controversia viene sottoposta all'esame del giudice civile competente (secondo le norme del T.U. n. 639 del 1910) e questi, avendo notizia della pendenza di un processo penale, sospende per l'art. 3 del c.p.p. il giudizio civile. L'Amministrazione finanziaria può, di conseguenza, trasferire (art. 24 c.p.p.) nel processo penale l'azione civile.

In pratica una simile situazione è certamente rara per l'evidente macchinosità di essa senza il corrispettivo di apprezzabili vantaggi, ma non è la rarità sufficiente ad escludere la possibilità del verificarsi di essa.

8. La esposizione, a nostro modesto avviso, delle soluzioni che possono essere date alle questioni prospettate nei paragrafi che precedono, non prescinde mai dal temperamento di due esigenze fondamentali nella tutela degli interessi dell'Era-rio: per esse la solerzia ed il rigore assoluto della difesa del patrimonio della collettività giuridicamente organizzata non debbono risolversi in interventi che, per i loro effetti irrilevanti nel campo economico, si riducono a spreco di attività professionale, a tutto danno, naturalmente, per la limitatezza delle umane possibilità, di altre ben più vantaggiose allo Stato.

Allo svisamento dell'istituto della parte civile, nella tendenza che il difensore non di rado sente urgere ad invadere funzioni ad altri istituzionalmente riservate, non si deve indulgere; ed ai ricorsi a detto istituto che la teoria ci consente, anche se proprio non appaia sussistere il danno patrimoniale di cui chiedere il risarcimento o questi sia destinato a sicuro ristoro, si deve por mano sol quando l'interesse, che mai deve essere di sanzione penale, ad una definizione piuttosto che ad un'altra della fattispecie per le conseguenze civilistiche (di regola di ordine economico), che ne derivano, non appare contestabile.

Un malinteso senso di rigore per principio distrae dalla via di utilitarismo economico che, se è la preminente per gli interessi di qualsiasi appartenente alla collettività è, a nostro parere, l'unica da percorrersi quando siano in causa gli interessi della collettività medesima, la quale proprio non può correre il rischio di perdersi per strade, magari molto appariscenti, ma che certo conducono a mete di nessuna utilità.

FRANCO CHIAROTTI

AVVOCATO DELLO STATO

Lo studio del collega Chiarotti non è l'espressione d'un punto di vista affermatosi nella materia trattata, ma vuol solo dare l'avvio ad una discussione dalla quale dovrebbe scaturire un orientamento definitivo.

In un prossimo numero pubblicheremo sull'argomento una nota a sentenza della Corte Suprema di Cassazione in causa Poitral ed altri, nella quale si segue una tesi opposta a quella sostenuta nello studio.

(15) Cons. in *Rass. cit.*, la nostra critica a DE FIGUEIREDO, *op. cit.*

(16) *Op. cit.*, col. 491.

(17) Per quanto riguarda le evasioni tributarie alla legge sul monopolio competenza analoga a quella del contabile doganale spetta al contabile delegato, secondo l'art. 112 di detta legge da integrarsi con l'art. 5 della legge n. 27 del 1951 (la quale ha specificatamente regolato l'obbligo del pagamento dei diritti di monopolio) e con i principi deducibili dal R. decreto 14 aprile 1910, n. 639, per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici.

LA DESTINAZIONE DI UN BENE A PUBBLICO SERVIZIO

1. Importanza ed effetti della destinazione. — 2. Il concetto di destinazione e suoi diversi aspetti per i beni demaniali e per i beni del patrimonio indisponibile. — 3. L'elemento obbiettivo della destinazione per la demanialità. — 4. e per l'indisponibilità. — 5. La destinazione dei beni espropriati, per l'esecuzione di un'opera pubblica. — 6. Destinazione e utilizzazione. — 7. La tutela della destinazione.

1. Il concetto di destinazione ad un pubblico servizio è fondamentale per il regime di un bene patrimoniale appartenente allo Stato, alla Provincia o al Comune, perchè da questa destinazione deriva (art. 826, 3° comma c.c. l'indisponibilità del bene. Contrariamente, infatti, alle previsioni che il non dimenticato DI GENNARO ebbe a formulare nel suo elaborato studio sulle cose mobili con pubblica destinazione (*Il diritto dei beni pubblici*, 1935, p. 1 e segg.), la figura dell'indisponibilità non solo non si è andata dissolvendo, ma ha acquistato concretezza di contorni in dottrina e in giurisprudenza.

In linea generale può dirsi che gli effetti della destinazione sono gli stessi dell'indisponibilità, e si ricollegano alla impossibilità di sottrarre il bene al fine pubblico cui è vincolato. Ogni atto contrastante con la destinazione è nullo, anche se posto in essere dalla pubblica amministrazione; annullabile se posto in essere fra privati, secondo la sentenza 14 agosto 1953, n. 2748, della Cassazione (cfr., sull'argomento, CAMADA-BARTOLI: *In tema di inalienabilità di beni patrimoniali indisponibili* « Riv. trim. dir. pubblico » 1953, 815 e segg.).

Alcune sentenze, particolarmente per beni mobili appartenenti alle forze armate, hanno dedotto dall'indisponibilità il carattere di bene fuori commercio (Trib. Casale, 20 gennaio 1950, « Foro It. », 1950, I, 623), carattere che sembra riconosciuto — sempre per gli atti di disposizione contrastanti con le necessità del pubblico servizio — anche dalla Corte Suprema (sent. 28 gennaio 1944, n. 49, « Giur. Compl. Cass. Civ. » 1944, 26).

Per tutto ciò, invece, che non pregiudica la destinazione, il bene indisponibile non è fuori commercio; onde un immobile è suscettibile di essere assoggettato, per usucapione ad una servitù di veduta (sent. citata e Cass., 13 febbraio 1939, « Riv. Amm. », 1939, 44. In nessun caso, tuttavia, potrebbe ammettersi un diritto di acquisto per accessione, neppure se il bene non serva, attualmente, al fine pubblico al quale era originariamente destinato (Cass., 28 aprile 1954, n. 1306); e tanto meno potrebbe ammettersi una esecuzione forzata sul bene indisponibile (ZANOBINI; *Corso*, vol. IV, ed. 1948, p. 134; Trib. Verona, 21 marzo 1938, « Riv. Amm. », 1938, 48).

2. Tali, e di tale importanza essendo gli effetti della destinazione, è evidente l'opportunità di stabilire quando, e in che modo, essa si verifichi. Problema di non facile soluzione, posto che il concetto di destinazione è rilevante ad effetti diversissimi: dalla qualificazione di pertinenza (817, c.c.), all'accertamento di una aggravante per il reato di furto (625, c.p.).

La varietà dei campi di applicazione del concetto non giova alla sua chiarezza.

Naturalmente, è possibile tentare di cogliere l'essenza del concetto, riducendone la definizione ai minimi termini. Se per destinazione si intende il rapporto di strumentalità esistente fra un bene ed il soddisfacimento di un pubblico bisogno, è evidente che una simile definizione si attaglia a tutte le ipotesi: ma essa rimane imprecisa e, per ciò stesso, equivoca.

È possibile che sia dovuto ad un equivoco del genere la traslazione del concetto di destinazione, valido per stabilire la demanialità, al campo dei beni patrimoniali indisponibili. Una simile trasposizione è inconcepibile per coloro che considerano la destinazione un elemento caratteristico della demanialità, e la individuano nell'atto (legislativo) che conferisce ad una intera ed astratta categoria di beni l'attitudine ad una funzione esclusiva dell'ente pubblico (Guicciardi). Per coloro che accettano questa teoria non può in alcun modo ammettersi una analoga destinazione per i beni indisponibili: giacchè se una tale destinazione esistesse, ciò significherebbe che il bene è demaniale, non patrimoniale.

La realtà è che il concetto di destinazione valido per la demanialità, è diverso dal concetto di destinazione ai fini della indisponibilità. Quando si afferma che è un controsenso parlare di demanialità che sorge per volontà della pubblica amministrazione, perchè il suo sorgere avviene in modo non particolare e concreto, ma generale e astratto (legge), si dice cosa vera per il demanio, ma non per il patrimonio indisponibile. Non v'è dubbio, infatti, che il concetto di destinazione a servizio pubblico di cui all'art. 826, c.c., si riferisce precisamente ad un fatto o atto della pubblica amministrazione, non ad un atto legislativo. La riprova di questa affermazione si trae dalla legislazione sulla Contabilità dello Stato, nel cui seno sorge la distinzione fra beni patrimoniali disponibili ed indisponibili. Ivi è previsto che i beni immobili siano assegnati ad un servizio governativo (art. I, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440), il che avviene normalmente mediante appositi atti amministrativi, di cui si fa annotazione nei registri tenuti dagli Uffici Finanziari (Art. 14 regolamento, 23 maggio 1924, n. 827).

La destinazione permane in quanto permanga la volontà della pubblica amministrazione, tanto è vero che in caso di eccesso o abuso della destinazione (il che può verificarsi solo in relazione a fatti o atti volitivi non certo in relazione ad atti legislativi), si provvede ai mutamenti ritenuti opportuni (art. 18 regolamento).

Queste osservazioni permettono di chiarire la diversa portata dell'atto (amministrativo), di destinazione ad un servizio pubblico di un bene patrimoniale, rispetto all'analogo atto (amministrativo), che riconosce, in concreto e per ogni singolo bene, l'esistenza dei requisiti della demanialità. Mentre questo secondo può essere meramente ricognitivo (demanio necessario), il primo, invece, è sempre un atto costitutivo; l'atto con il quale la pubblica amministrazione destina un bene patrimoniale ad un servizio governativo sta al bene stesso come l'atto legislativo di destinazione sta al bene demaniale: l'uno e l'altro creano rispettivamente la indisponibilità e la demanialità.

Con ciò non si vuole dire che sempre ed in ogni caso occorra l'atto (o fatto) amministrativo di destinazione ad un pubblico servizio. L'indisponibilità può sorgere anche direttamente dalla legge, come è espressamente stabilito dall'art. 9 del regolamento di contabilità; e il secondo comma dell'art. 826, c.c. elenca precisamente una serie di beni, che sono indisponibili *ex lege*. Ma non v'è dubbio che sia rimesso alla volontà della pubblica amministrazione attribuire o meno il carattere di indisponibilità, là dove questa deriva non direttamente dalla legge, ma dalla destinazione ad un pubblico servizio.

Rappresenta un semplice corollario di questo principio l'affermazione, contenuta in una recente sentenza della Corte Suprema (Sezioni Unite 20 luglio 1954, n. 2600), che anche per i beni indisponibili la volontà della pubblica amministrazione è la fonte diretta del rapporto pertinenziale esistente fra beni diversi.

Come solo alla pubblica amministrazione spetta il potere di costituire situazioni soggettive, a vantaggio di terzi, su beni indisponibili, così spetta solo alla pubblica amministrazione, il giudizio sulla compatibilità di queste situazioni con la destinazione del bene ad uso pubblico: da ciò deriva che unicamente la volontà della pubblica amministrazione può integrare la funzionalità di un bene indisponibile, destinando al suo servizio altro bene e creando, in tal modo, la figura della pertinenza.

3. Viene spontaneo, a questo punto, porre sullo stesso piano l'atto amministrativo di destinazione, è l'altro atto, caratteristico per i beni del demanio legale, così detto di « classificazione ».

In sostanza, con questo atto lo Stato dichiara di riconoscere come proprietà sua determinati beni e di ritenersi demaniali (Ranelletti). Poiché anche l'atto di classificazione è generalmente ritenuto costitutivo (Cass., 2 agosto 1949, n. 2098, « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1949, 3, p. 248), sembra, a tutta prima, legittima una equiparazione della portata dei due atti, ai fini rispettivamente della demanialità (classificazione) e della indisponibilità (destinazione).

In realtà, una simile equiparazione sussiste solo in parte.

La classificazione di un bene di demanio accidentale fra i beni demaniali è certamente, al pari dell'atto di destinazione di un bene patrimoniale ad un servizio pubblico, un atto di volontà della pubblica amministrazione. Ma questo atto non è di per sé sufficiente, se non sussistono anche i requisiti obiettivi della demanialità. Su questo punto la dottrina e la giurisprudenza sono concordi: e, per la verità, sembra ovvio che essendo dalla legge qualificata demaniale, ad esempio, una strada, non basta che un terreno appartenga allo Stato e sia classificato fra le strade, se strada ancora non è.

Senonché va osservato che il così detto « momento obiettivo della demanialità », ha subito, nella dottrina e nella giurisprudenza più recenti, una evoluzione non del tutto giustificata. L'elemento obiettivo era dal Ranelletti individuato nella « attitudine e soddisfare i bisogni della collettività », cioè, in una semplice potenzialità di uso (in senso analogo A. Napoli, 23 luglio 1952, « Dir. e Giur. », 1952, 342), punto di vista certamente esatto, che trova rispondenza in disposizioni legislative (cfr. art. I, R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, sulle acque ed impianti elettrici).

Nell'elaborazione più recente, invece, si esige una effettività di destinazione alla pubblica funzione (DE

MARTINO: *Proprietà*, in « Commentario », a cura di S. Scialoja, p. 69; Cass., Sez. Unite, 23 febbraio 1954, n. 517, « Foro It. », 1954, I, 767).

È dubbio che questa soluzione sia corretta. Giova precisare che il problema dell'individuazione degli elementi obiettivi della demanialità fu affrontato quasi esclusivamente in relazione alla espropriazione per pubblica utilità: il che è ben comprensibile, posto che è questo il procedimento tipico, in virtù del quale un bene passa dalla proprietà privata alla proprietà pubblica. Tuttavia, l'espropriazione per pubblica utilità è raramente fine a sé stessa, poichè di solito non tende soltanto al passaggio di proprietà del bene, ma prelude ad una trasformazione della consistenza obbiettiva dell'immobile, per renderlo idoneo ad una pubblica funzione (opera pubblica). Se si tiene presente questa circostanza, si comprende l'esitazione della Suprema Corte a riconoscere demaniale un bene che non ha ancora quella che il Ranelletti chiamava la « conformazione prodotta dalla mano dell'uomo », atta a soddisfare il pubblico bisogno. Ma non appena questa idoneità viene posta in essere, il bene diviene demaniale, sia o no la sua destinazione (effettiva). Non occorre, in altri termini, che sia concretamente attivato l'uso pubblico, e che il bene concretamente soddisfi la pubblica funzione. Non occorre che una strada sia aperta al traffico, perchè essa sia demaniale (*contra*, ma senza motivazione. ZANOBINI: *Corso*, 3 ed., vol. IV, p. 31): essa è tale, non appena il terreno regolarmente espropriato acquista i caratteri di strada; cioè non appena la sua conformazione ne permetta la « deliberazione di espressa destinazione all'uso pubblico, e l'inserzione negli elenchi » (Cass., 7 aprile 1952, n. 931, « Acque e bonifiche », 1953, 51). Gli elementi obiettivi della demanialità ineriscono al bene, non all'uso del bene. Nessuna norma di diritto positivo permette di sostenere questa opinione, che porterebbe all'assurdo di non considerare ancora demaniale una raccolta di opere in un museo statale, solo perchè il museo non è ancora aperto al pubblico.

4. Queste premesse giovano a chiarire in che consista l'elemento obiettivo richiesto ai fini non più della demanialità, ma della disponibilità.

Le idee, a questo riguardo, appaiono ancora confuse. La Corte Suprema ha esaminato recentemente il problema, allo scopo di stabilire la natura del bene nella fase di assestamento, fra il decreto di espropriazione ed il compimento dell'opera pubblica. Mentre nella decisione 28 giugno 1951, n. 1741 (questa « Rassegna », 1951, 164), la Cassazione aveva riconosciuto la indisponibilità del bene, in quanto vincolato alla costruzione dell'opera pubblica, per contro nella successiva sentenza 23 febbraio 1954, n. 517, già richiamata, andò in contrario avviso, così motivando:

« Ma a termini di questa norma sono indisponibili quei beni che siano attualmente destinati ad un pubblico servizio, ossia che già assolvano effettivamente ad una funzione inerente ai fini propri della pubblica amministrazione; e tra essi non possono comprendersi i beni che l'Amministrazione intenda soltanto adibire successivamente a un fine pubblico. Anche a questo proposito torna applicabile l'osservazione fatta già, nel senso che non basta una determinazione dell'Amministrazione a stabilire l'indisponibilità dei beni, ma occorre che essi abbiano ricevuto, obbiettivamente e di fatto, quella

destinazione alla quale la legge ricollega la qualifica di beni indisponibili.

Quindi non può neppure ammettersi che un bene solo perchè l'Amministrazione intende servirsene per l'esecuzione di un'opera che una volta compiuta e funzionante, avrà carattere demaniale, rivesta, nel frattempo, natura di bene indisponibile; esso invece non adempie attualmente ad alcun pubblico servizio, e costituisce solo un mezzo predisposto dall'Amministrazione per la realizzazione dell'opera, la quale soltanto sarà direttamente destinata all'uso pubblico ».

Con successiva sentenza 22 maggio 1954, n. 789, di nuovo a Sez. Unite, la Corte Suprema ribadì che non basta la semplice destinazione potenziale all'esecuzione dell'opera di pubblica utilità per rendere indisponibile il bene, se la pubblica amministrazione mostri poi di non volerla attuare « Giur. It », 1954, I, I, 810 e questa « Rassegna », retro p. 149).

La giurisprudenza sopra ricordata non può accettarsi se non entro giusti limiti. Senza dubbio, vi sono beni di patrimonio indisponibile che, se appartenenti allo Stato, sono tali per legge: foreste, miniere, caserme, armamenti, aeromobili, navi da guerra, cose di interesse artistico, storico, archeologico ed altri.

Questi beni, che hanno una individualità loro propria, presentano *naturalmente* (l'avverbio è quanto mai proprio), una consistenza obbiettiva che ha precise caratteristiche esteriori e concrete. Non vi è dubbio di sorta sul fatto che se uno scavo nel terreno, in forma di galleria, non ha tali caratteristiche obbiettive da poter essere qualificato miniera in senso giuridico, esso non è di per sé un bene indisponibile, anche se appartiene allo Stato. In questo senso si può riconoscere che un bene non è indisponibile *ex lege* se non ricorrono, obbiettivamente e di fatto, determinati elementi esteriori. Ma del tutto diverso è il ragionamento per i beni di cui al terzo comma dell'art. 826 c.c., cioè per i beni che acquistano l'indisponibilità in virtù della loro destinazione ad un pubblico servizio. La legge positiva non richiede, per tali beni, una particolare « conformazione » obbiettiva. A differenza di quanto si verifica per i beni del demanio accidentale (822, 2° comma), e per i beni dichiarati indisponibili *ex lege* (826, 2° comma), il legislatore non ha inteso menomamente precisare la natura *concreta* dei beni indisponibili per destinazione. Non esistono aspetti obbiettivi dei vari beni, tali da limitare il potere di destinazione da parte della pubblica amministrazione. Per tornare all'esempio dello scavo in galleria, esso non è certamente una miniera, e come tale indisponibile *ex lege* se non ha i caratteri obbiettivi delle miniere: ma può immediatamente divenire indisponibile se la pubblica amministrazione, con atto amministrativo espresso o con manifestazioni tacite, lo destina ad altro pubblico servizio (per es.: rifugio contraereo). E ciò è possibile, appunto perchè i beni indisponibili per destinazione non sono tali in rapporto a categorie predeterminate di beni, aventi specifiche caratteristiche, ma sono tali in virtù di un semplice atto di volontà della pubblica amministrazione, che può esplicarsi su qualsiasi bene.

Con ciò non si vuole affermare che il concetto di destinazione obbiettiva o effettiva del bene non trovi alcuna applicazione per i beni indisponibili. Soltanto, tale concetto acquista significato diverso. A differenza di quanto si è detto per i beni demaniali, per i quali la destinazione esprime una qualità della cosa (che deve essere idonea

al soddisfacimento della funzione), invece per i beni indisponibili la destinazione rimane estrinseca al bene, come atto di volontà della pubblica amministrazione. Non più l'idoneità attuale del bene, ma la possibilità per il bene di essere o divenire idoneo al pubblico servizio, condiziona la legittimità della destinazione a sensi dell'art. 826, 3° comma, c.c.

Questi principi trovano conferma in una norma legislativa espressa, diretta a precisare non l'indisponibilità, ma il suo contrario, cioè la disponibilità. Stabilisce, infatti, l'art. 38 del regolamento del provveditorato generale (R. D. 30 giugno 1929, n. 1058), che si intendono per beni patrimoniali disponibili quei beni che siano stati dismessi dalle amministrazioni che le avessero in uso, che non servano ad alcun uso governativo, civile o militare, oppure « che non abbiano né possano avere particolari destinazioni ». Sembra chiaro che non l'attualità, ma la semplice potenzialità di destinazione è presupposta dal legislatore come criterio decisivo per mantenere l'indisponibilità del bene.

Una riprova dell'esattezza di questa conclusione si trae dallo esame del fenomeno della cessazione della indisponibilità.

Come l'effettività dell'uso e del servizio non condiziona menomamente l'atto di destinazione, così la cessazione dell'uso e del servizio non fa venir meno l'indisponibilità, occorrendo, sempre un provvedimento formale ed esplicito della pubblica autorità. Solo a questa, infatti, spetta di decidere se un determinato bene del patrimonio indisponibile sia o meno divenuto inservibile ai fini del pubblico servizio (Cass., 6 marzo 1952, n. 596, « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1952, I, p. 554; Cass. 12 agosto 1952 n. 2666, questa « Rassegna », 1952, 144).

L'attualità dell'uso non è, quindi, elemento obbiettivo della indisponibilità, come non lo è della demanialità: ma mentre questa richiede una attuale idoneità del bene alla pubblica funzione, la indisponibilità esige unicamente una concreta possibilità di destinazione del bene, cioè una idoneità meramente potenziale. E il giudizio su tale potenzialità è rimesso esclusivamente alla pubblica amministrazione.

5. Alla luce di questi principi, i casi esaminati dalla giurisprudenza ricevono diversa soluzione, a seconda che esista, o no, un atto o un comportamento amministrativo, con il quale la pubblica amministrazione manifesti la sua volontà che il bene possa avere una particolare destinazione », come si esprime l'art. 38, R.D. 20 giugno 1929, n. 1058. Se, dopo l'espropriazione per pubblica utilità, la pubblica amministrazione mostri di non voler eseguire in concreto l'opera pubblica (tale è il caso esaminato dalla sentenza 22 marzo 1954, n. 789, della Cassazione), nè in qualche modo dimostri di ritenere il bene suscettibile di altra pubblica destinazione, il carattere di indisponibilità viene meno. Ma non può consentirsi nella tesi, di portata generale, che il bene espropriato rimanga disponibile, dopo l'espropriazione, fino all'ultimazione dell'opera.

Il pensiero che una strada, già costruita in massima parte e sul punto di essere ultimata, possa essere soggetta ad esecuzione immobiliare come bene disponibile mentre sono in corso i lavori, non può non lasciare grandemente perplessi: eppure tale sarebbe la conseguenza del principio, così sicuramente formulato dalla Cassazione, che « in pendenza dell'esecuzione dell'opera tali beni non sono soggetti al vincolo previsto dal 2°

comma dell'art. 828, c.c., quali beni indisponibili» (Cass., 23 febbraio 1954, n. 517, « Foro It. », 1954, I, 770). Il criterio decisivo è, invece, un altro, ed è quello affermato dalla precedente sentenza 22 giugno 1951, n. 1741, della stessa Corte Suprema (questa « Rassegna », 1951, 164).

Il bene espropriato diviene indisponibile non appena esso passa nella proprietà dello Stato, della Provincia e del Comune, con la specifica destinazione ad un fine pubblico: destinazione che è perfetta nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, non appena il bene viene riconosciuto idoneo ai fini pubblici e l'ente ne viene proprietario. La concreta attuazione dell'opera darà a questa il crisma della demanialità: ma fino a tanto che persiste l'idoneità *potenziale* del bene al pubblico servizio, e questa idoneità è riconosciuta dalla pubblica amministrazione, il bene è indisponibile. Si ha una riprova indiretta di questa tesi nella disciplina della retrocessione di beni espropriati, non utilizzati per la esecuzione dell'opera. Il fatto obbiettivo della mancata utilizzazione (l'art. 60 della legge sulle espropriazioni dice: « Se qualche fondo non ricevette in tutto od in parte la prevista *destinazione* », non vale, di per sé, a rendere disponibile il bene: spetta all'espropriante o, in sua vece, al prefetto dichiarare « che i beni più non servono all'opera pubblica ». Non potrebbe desiderarsi una dimostrazione più chiara del fatto che non l'esecuzione dell'opera, ma la permanente possibilità e utilità dell'esecuzione vincolano il bene. Esso non può essere rivendicato, perchè con ciò verrebbe sottratto alla sua destinazione, perdurante nonostante la mancata utilizzazione.

Il caso della retrocessione conseguente al decorso dei termini (art. 63 legge sulle espropriazioni), costituisce solo un'apparente eccezione al principio. È ben vero che la decadenza per decorso dei termini non richiede una preventiva dichiarazione dell'inservibilità del bene, rispetto all'opera non eseguita: ma una simile dichiarazione non è richiesta solo perchè, per legge, diviene inefficace la stessa dichiarazione di pubblica utilità (art. 13, legge sulle espropriazioni), cioè quella fondamentale manifestazione di volontà, con la quale si riconosce l'opera di pubblico interesse. Quando l'art. 63 entra in gioco non sussiste più neppure, in virtù della legge, il presupposto dell'utilità pubblica: dal che deriva necessariamente la estinzione di qualsiasi potere di destinazione, che rimarrebbe privo del suo fine.

Non può, infatti, affermarsi una permanente destinazione a pubblico servizio, se la corrispondenza della espropriazione alla finalità di pubblico interesse, fondamento della dichiarazione di pubblica utilità, è distrutto *ope legis*.

Raramente la questione risulta esaminata dalla giurisprudenza. Tuttavia si può ricordare, come precedente di un certo interesse, il caso esaminato dal Consiglio di Stato nella decisione 6 marzo 1936, « Foro It. », 1936, III, 73. Si trattava di un terreno già espropriato per pubblica utilità, rimasto inutilizzato e per oltre un trentennio classificato fra i seminativi e affittato per la coltivazione. Nella controversia sottoposta al Consiglio di Stato, l'Amministrazione sostenne che la semplice intenzione di adibire il suolo ad un pubblico servizio, estrinsecatasi nell'autorizzazione di un progetto di costruzione, dovesse portare alla sua indisponibilità. Questa non fu accolta dal Consiglio di Stato, che riconobbe, tuttavia, l'esistenza di una già perfetta destinazione

nell'approvazione del progetto compilato, che nel caso specifico equivaleva a dichiarazione di pubblica utilità, in virtù dell'art. 6 della legge 14 luglio 1907, n. 553.

Può, dunque, concludersi che nell'espropriazione per pubblica utilità la destinazione (e con essa l'indisponibilità) immanente nella stessa dichiarazione di pubblica utilità, si perfeziona nel momento del decreto di esproprio e permane fino a quando non viene eliminata da un atto amministrativo espresso (art. 60, legge 25 giugno 1865, n. 2359), o dal decorso del termine (art. 63). Fuori del caso della espropriazione, la destinazione di un bene patrimoniale ad un pubblico servizio si perfeziona nel momento in cui la pubblica amministrazione riconosce la idoneità del bene al pubblico servizio, assegnandolo al Ministero competente. Il che equivale a dire che è sufficiente, a questo fine, una esplicita manifestazione di volontà della pubblica utilità, tacita o espressa. Un tipico esempio di destinazione espressa si ha in talune ipotesi, in cui il legislatore ricollega espressamente ad un atto formale amministrativo l'effetto della destinazione: fra i casi più recenti, va ricordato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il quale vengono destinati a pubblici servizi i beni del disciolto partito fascista (art. 30, L. Luog. 27 luglio 1944, n. 159).

6. È implicitamente risolto, nell'esposizione che precede, il quesito se la destinazione si intenda attuata in un momento anteriore, o posteriore, o coevo alla consegna all'amministrazione interessata.

Poichè la destinazione, come tale, si esaurisce in una manifestazione di volontà della pubblica amministrazione essa è perfetta prima della consegna; come si vedrà oltre, la consegna e l'uso concernono l'utilizzazione concreta, del bene, non la destinazione. Ma deve essere segnalato a questo riguardo, un recente orientamento della Corte Suprema, che nella citata sentenza n. 789 del 1954, affrontò e risolse il problema in un modo diverso, basandosi su un criterio semplice e chiaro, ma di dubbio valore.

Poichè — osserva la Corte — in base all'art. 1, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, i beni immobili assegnati ad un servizio amministrativo (ovvero, in altri termini, i beni indisponibili), sono amministrati dal Ministero cui il servizio dipende, basta esaminare se, nei singoli casi, il bene sia già amministrato dal Ministero assegnatario; in caso affermativo si tratta di un bene destinato a pubblico servizio, cioè indisponibile; a opposta conclusione deve invece giungersi se il bene è ancora amministrato dalle Finanze.

Questo criterio (che affiora già nella decisione 22 dicembre 1952, n. 992 del Consiglio di Stato, « Foro Amm. », 1953, I, 3, 278), rivela una tendenza a dare maggiore peso all'elemento soggettivo (atto amministrativo di destinazione), anzichè all'elemento oggettivo (idoneità potenziale del bene alla pubblica funzione), per il sorgere dell'indisponibilità. Ciò rappresenta senza dubbio un progresso, rispetto alla precedente giurisprudenza, ma non ancora completo. La consegna del bene ad una singola amministrazione, infatti, non è la destinazione, ma la conseguenza di una destinazione già avvenuta; e questa è compito dell'Amministrazione delle Finanze, che precede alle varie destinazioni d'accordo con i Ministeri interessati. Esistono disposizioni legislative, secondo le quali il Provveditorato decide circa la destinazione dei beni patrimoniali (cfr. art. 36, R.D. 30

giugno 1929, n. 1058): e il termine « decide », sembra del tutto proprio.

Il Ministero assegnatario ha, infatti, il potere (esclusivo) di amministrare il bene, e di attuare concretamente la destinazione al servizio: ma nel potere di amministrare (art. 1, R.D. 10 novembre 1923, n. 2440), non rientra il potere di destinare il bene a servizi di competenza di altre amministrazioni, nè il potere di far cessare totalmente la destinazione pubblica. Anche a questo fine, le singole amministrazioni devono preventivamente procedere a dismissioni dopo di che solo l'Amministrazione delle Finanze ha il potere di sclassificare il bene, cioè, di far venire meno la destinazione al pubblico servizio, rendendo il bene disponibile.

Tutto ciò diviene più chiaro, se si distingue la *destinazione*, che è rimessa sempre al Ministero delle Finanze, dalla concreta *utilizzazione*, che rientra nei poteri dell'amministrazione consegnataria. Anche quella che si è chiamata, non del tutto esattamente, tutela della destinazione, è per lo più una tutela dell'utilizzazione del bene in conformità alla destinazione; ciò spiega come tale tutela rimanga affidata all'ente assegnatario, e non al Ministero delle Finanze (Consiglio di Stato, 22 dicembre 1952, « *Foro Amm.* » 1953, 1, 3, 278).

La distinzione fra destinazione e utilizzazione permette di risolvere altri casi dubbi che si sono presentati in giurisprudenza, fra i quali la questione se l'amministrazione usuaria possa modificare l'uso concreto del bene indisponibile.

La risposta è affermativa, sempre che venga mantenuta la destinazione a quella branca di pubblici servizi, che rientrano nei compiti dell'amministrazione usuaria. Così facendo, non si modifica la destinazione, ma l'utilizzazione. Non sembra, perciò, del tutto esatta la massima che « il Ministero al quale è dato in uso un immobile di proprietà dello Stato può cambiare parzialmente o totalmente la *destinazione* tutte le volte che motivi di pubblico interesse impongono tale cambiamento », Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 ottobre 1951, « *Giur. It.* », 1952, III, 51): in realtà, nel caso di specie si trattava di un immobile che era stato progettato e costruito per un determinato istituto di istruzione, e che poi venne invece (a quanto può dedursi dalla motivazione), adibito ad un uso diverso dal Ministero della Pubblica Istruzione, sempre, però, entro l'ambito dell'attività pubblica di sua competenza.

Sembra chiaro che in un caso siffatto, si sia posto in essere un cambiamento d'uso, non di destinazione, se si intende quest'ultima nel suo corretto significato di atto amministrativo vincolante il bene ad un pubblico servizio. Atto, codesto, che talvolta porta l'indicazione di un particolare e specifico uso, ma che si sostanzia nella generica assegnazione del bene ad un determinato Ministero, ed in tale assegnazione esaurisce normalmente la sua portata vincolante.

La stessa distinzione fra destinazione e utilizzazione giustifica la soluzione accolta per le entrate in danaro dello Stato, che la Corte Suprema riconobbe destinate ad un pubblico servizio in virtù della semplice iscrizione nella parte attiva del bilancio.

Sull'argomento, la Cassazione si espresse in termini assai recisi: « La destinazione non si attua singolarmente per entrate, in modo che a determinate entrate debbono corrispondere determinate spese, ma si attua indifferentemente per tutte le entrate, nel senso che queste, iscritte in bilancio, sono globalmente nel loro insieme

destinate alle spese; ed è un errore esigere, ai fini della impignorabilità, l'analitica determinazione dell'erogazione alla quale una entrata è destinata » (Cass., 20 marzo 1952, n. 755, « *Foro It.* », 1952, 707; in argomento vedi questa « *Rassegna* », 1950, p. 82, e « *Riv. it. dir. fin. e scienze delle finanze* », 1953, 155 e segg.). L'esattezza della soluzione è manifesta, se si pone mente che la materiale erogazione delle entrate in danaro rappresenta l'utilizzazione del bene indisponibile (nella specie, danaro), ma non la destinazione, che deriva da una anteriore e generica manifestazione di volontà (che è per il danaro, l'iscrizione in bilancio, come per i beni immobili destinati a pubblico servizio, è l'atto di assegnazione al Ministero competente).

7. Nell'ambito della tutela del patrimonio indisponibile e più precisamente sulla possibilità di una autotutela in via amministrativa, sono sorte questioni di vario genere. Si è negato allo Stato un potere di autotutela per questi beni, invocandosi l'opinione di una parte della dottrina (cfr. « *Foro Pad.* », 1954, I, 1080 e segg.).

A fondamento del diniego si è osservato, riprendendo un argomento già apparso in una decisione del Consiglio di Stato (Sez. VI, 13 novembre 1951, « *Riv. Amm.* » 1952, 272, particolarmente 274), che il potere di autotutela è esplicitamente affermato dal legislatore per i beni demaniali (art. 823, c.c.), mentre per i beni patrimoniali in genere, salvo disposizioni espresse, devono valere le norme comuni (art. 828, c.c.).

La questione va, peraltro, ulteriormente approfondita. L'esclusione del potere di autotutela, nei riguardi dei beni patrimoniali, si è voluto giustificare in base al rilievo che l'attività della pubblica amministrazione diretta alla difesa di tali beni non integra una attività autoritaria amministrativa, con poteri di comando, bensì, per la materia cui si riferisce e per l'oggetto che di questa forma il substrato, si mantiene nell'ambito del diritto privato (Cass., 26 giugno 1953, n. 1980, in questa « *Rassegna* », 1953, 233, con nota critica). Ora, a parte i dubbi sulla rilevanza della distinzione ai fini della questione, deve osservarsi che una attività privatistica della pubblica amministrazione può esplicarsi solo rispetto ai beni patrimoniali redditizi, ai beni, cioè, che solo indirettamente adempiono una funzione strumentale per il raggiungimento dei fini pubblici.

Ma l'opposto deve dirsi per quei beni che direttamente sono utilizzati per il servizio pubblico; in tal caso, l'attività della pubblica amministrazione è di per sé pubblica, perchè concerne beni che sono elementi materiali dei pubblici servizi. La diversa natura dell'attività spiegata dalla pubblica amministrazione, giustifica, anche seguendo il criterio assunto dalla Corte Suprema, il riconoscimento di un potere di autotutela per i beni della seconda categoria, cioè per i beni appartenenti al patrimonio indisponibile (cfr. « *Riv. Amm.* » 1953, 698, in nota alla citata sentenza della Cassazione).

Non ostacola questa conclusione la diversa formulazione dello art. 823, 2° comma, e dell'art. 828, 2° comma, c.c. Quando nell'art. 823, il legislatore affermò che spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni demaniali, aggiungendo che essa può procedere sia con mezzi amministrativi sia con mezzi ordinari, non intese con ciò nè innovare alla precedente legislazione, nè conferire alla pubblica amministrazione un potere di autotutela prima inesistente. Simile potere era universalmente riconosciuto alla pubblica amministrazione an-

che prima del 1942, non solo in base alle norme particolari concernenti i vari beni demaniali, ma anche in forza del generico disposto dell'art. 378 della legge sulle opere pubbliche; e lo si giustificava con il rilievo che i beni demaniali sono necessari all'amministrazione per la soddisfazione di un interesse pubblico, e che tale soddisfazione non può essere differita o ritardata per il fatto del privato (GUICCIARDI: *Demanio*, p. 424).

Il 2° comma dell'art. 823, ebbe invece, come è ben noto, il prevalente scopo di eliminare le dispute sulla facoltà della pubblica amministrazione di avvalersi dei mezzi di tutela *ordinari*, e in particolare delle azioni possessorie negate dalla giurisprudenza sotto il vecchio codice.

Questi chiarimenti permettono di affermare che il potere di autotutela della pubblica amministrazione non trova il suo fondamento, nè storico nè giuridico, nella norma dell'art. 823, ma in un altro principio: cioè, l'esecutorietà degli atti amministrativi di diritto pubblico.

Invertendo la proposizione del Sandulli («L'esecutorietà è una manifestazione del potere di autotutela della pubblica amministrazione»), sembra più esatto dire che l'autotutela è una manifestazione dell'esecutorietà dell'atto amministrativo: ed è proprio in virtù dell'esecutorietà, che le pretese della pubblica amministrazione fondate su atti amministrativi vengono portate ad esecuzione direttamente dalla pubblica amministrazione, senza necessità di fare ricorso ai mezzi ordinari.

Questi principi (del resto notissimi, ed estensibili anche a fatti amministrativi: Cass., 13 febbraio 1953, n. 365, «*Foro It.*», 1953, I, 959), si applicano agevolmente agli atti amministrativi aventi per oggetto i beni patrimoniali indisponibili, posto che non vi può essere dubbio sul loro carattere di atti di diritto pubblico, e sulla loro finalità di pubblico interesse; e neppure può esservi dubbio sulla giustificazione del potere di autotutela, adattandosi ai beni destinati a pubblico servizio quelle stesse considerazioni di opportunità che furono esposte per i beni demaniali. La condizione particolare dei beni indisponibili, di costituire strumenti diretti per la soddisfazione del pubblico interesse, legittima ampiamente l'esecutorietà degli atti che ne tutelano la destinazione.

La giurisprudenza ha fatto corretta applicazione di tali principi in relazione ai beni indisponibili concessi ad uso di alloggio ai propri funzionari in relazione al servizio, riconoscendo alla pubblica amministrazione il potere di far cessare l'uso del bene, e negando contro l'atto amministrativo, diretto a tal fine, la tutela possessoria (Cass., SS.UU., 29 aprile 1954, n. 1309; Cass., SS.UU., 18 maggio 1954, n. 1568). Al qual proposito la stessa Corte Suprema aveva già avuto occasione di ribadire che non solo l'atto formale amministrativo possiede il carattere dell'esecutorietà, ma analogo carattere deve essere riconosciuto all'atto materiale di esecuzione, con il quale la pubblica amministrazione realizza la sua pretesa: e come non è ammessa tutela possessoria contro il primo, così non è ammessa contro il secondo (Cass., 12 febbraio 1952, n. 352).

A. CHICCO

NOTA

La questione trattata nel punto 6 dell'articolo merita una ulteriore precisazione.

La confusione che spesso si fa fra potere di destinazione del bene pubblico e potere di utilizzazione di esso produce

conseguenze che, solo raramente, si rivelano sul piano giudiziale, in quanto nella maggior parte dei casi i loro effetti restano nella cerchia dei rapporti interni tra Amministrazioni statali (rispettivamente l'Amministrazione del Demanio e il Ministero al quale il bene è attribuito in uso).

Accade, infatti, spesso che l'Amministrazione che utilizza il bene sia portata ad usarlo in modo tale da mutarne sostanzialmente la destinazione; ciò avviene, il più delle volte, permettendo che del bene si faccia uso da parte di privati o di funzionari per scopi diversi da quelli per cui il bene fu assegnato.

Così, specialmente negli edifici destinati ad uso di pubblico ufficio, avviene spesso che le Amministrazioni usuarie destino parte dei locali ad abitazione di funzionari, di impiegati o addirittura di estranei, in contrasto con tutte le norme che regolano tale materia.

È evidente che, finchè tale uso illecito dura, e, cioè, finchè gli illeciti utenti non vengano molestati nel loro pacifico godimento non sorgono vertenze giudiziali. Ma ciò non significa che non sussistano gravi violazioni di legge che possono portare, perfino, a conseguenze di carattere penale.

In tal caso si è, infatti, in presenza di una vera e propria usurpazione di competenza da parte dell'Amministrazione usuaria del bene nei confronti di quella Amministrazione alla quale, come abbiamo visto sopra, è dalla legge esclusivamente attribuito il potere di destinazione del bene: l'Amministrazione del Demanio.

Tali usurpazioni di competenza possono integrare, evidentemente, gli estremi del reato previsto dall'art. 323 del Codice penale, ove, naturalmente, siano riscontrabili gli estremi del dolo specifico consistente nell'intenzione di procurare a taluno un vantaggio non dovutogli, abusando dei poteri inerenti ad un determinato ufficio.

È chiaro, pertanto, che di fronte al verificarsi di abusi del genere l'Amministrazione del Demanio è tenuta ad accertare in via amministrativa se sussistano gli estremi del reato sopra accennato, procedendo nel caso che l'inchiesta amministrativa si concluda in senso positivo, alla doverosa denuncia all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 2, 1° capoverso del Codice di procedure penale.

Lo stato di generale tolleranza che è finora invalso in questa materia e che poteva, in certi limiti, essere spiegato se non giustificato dalla acuta crisi degli alloggi, non è più ulteriormente ammissibile; nè, comunque, può valere, ove malaguratamente dovesse persistere, per costituire una giustificazione, giuridicamente valida, per escludere la responsabilità di quei funzionari i quali, venuti a conoscenza di abusi del genere non provvedano alle denunce e alle inchieste previste dalla legge.

Non può non rilevarsi, infine, che il campo, nel quale a quanto sembra sono più frequenti gli abusi, è quello cui dà luogo l'amministrazione e la utilizzazione dei beni immobili costituenti il patrimonio artistico nazionale.

Relativamente a questi beni, infatti, la linea di demarcazione tra la competenza dell'Amministrazione del Demanio e la competenza del Ministero della Pubblica Istruzione (Direzione generale Anichità e Belle Arti) è apparsa finora non chiara.

Non sembra, tuttavia, che la legislazione vigente possa determinare al riguardo seri dubbi e che per tali beni debbano adottarsi criteri diversi da quelli ricordati.

Anche per tali beni, infatti, il potere di destinazione spetta all'Amministrazione del Demanio, mentre all'Amministrazione delle Belle Arti spetta soltanto il potere-dovere di amministrarli rigorosamente in modo conforme alla loro specifica destinazione.

La esattezza di questo principio risulta con tutta chiarezza dal R. D. 3 ottobre 1919, n. 1792, sulle modificazioni alla dotazione della Corona e riordinamento del patrimonio artistico nazionale, il quale pone una precisa distinzione tra la destinazione del bene disposta mediante decreto presidenziale di concerto col Ministro per le Finanze (Direzione generale del Demanio) e l'amministrazione di essi da parte del Sottosegretariato per l'Antichità e Belle Arti, che, in quella occasione, venne istituito.

Nessuna norma è successivamente intervenuta a modificare questi criteri, chè, anzi, la esclusività nel potere di destinazione nell'Amministrazione del Demanio è stata rafforzata dal T. U. sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

La importanza della questione cui qui accenniamo risulterà ben chiara ove si rifletta che gli edifici appartenenti al patrimonio artistico nazionale possono essere utilizzati, e, talvolta lo sono, come pubblici uffici, con evidente vantaggio non solo per il decoro della Pubblica Amministrazione ma anche per il bilancio dello Stato che potrebbe risparmiare parte delle notevoli somme attualmente impiegate per pagamento di canoni di locazione di locali di proprietà di privati.

È evidente che solo l'Amministrazione del Demanio può avere una visione unitaria del problema e solo essa può, quindi, procedere, nell'esercizio della sua competenza, alla destinazione dei suddetti edifici, ove, ben s'intende, il loro uso come pubblici uffici sia compatibile con le esigenze artistiche.

Tale compatibilità è evidentemente indiscutibile quando risulti, comunque, che gli edifici in questione siano stati adibiti, come ad esempio è avvenuto per l'ex palazzo reale di Venezia, ad abitazione di funzionari e di impiegati ed estranei all'Amministrazione nonchè a « foresterie » e a sede di enti ed associazioni di diversa natura in gran parte a titolo gratuito o quasi, in quanto è chiaro che se un edificio artistico può essere utilizzato, a giudizio dell'Amministrazione delle Belle Arti, in tal guisa, a maggior ragione potrà essere utilizzato come sede di uffici pubblici.

Senza contare che, mentre l'utilizzazione a fini privati implica un mutamento di destinazione che non può evidentemente essere consentita dall'Amministrazione delle Belle Arti per i motivi che sopra si sono chiariti, l'utilizzazione per ufficio pubblico non richiederebbe nemmeno un vero e proprio mutamento di destinazione.

NOTE DI DOTTRINA

GIOVANNI DE GENNARO: Scritti di diritto pubblico.
A cura di Gino De Gennaro e Guido Landi.
(Ediz. Giuffrè, 1955, 3 volumi).

In questi tre volumi sono raccolti e sistematicamente coordinati, se non tutti, la maggior parte degli scritti pubblicati dal De Gennaro, nel corso della sua feconda attività scientifica nel campo del diritto amministrativo. La materia della quale soprattutto l'A. si è occupato è quella che concerne l'Amministrazione locale, e gli scritti raccolti nei volumi ora pubblicati costituiscono veramente una miniera di materiale indispensabile per coloro che comunque si occupano di questo argomento.

Ma non mancano nella raccolta studi e monografie che concernono anche i problemi dell'Amministrazione statale e che sono certamente di rilevante interesse per coloro i quali debbono trattare tali problemi, sia dal punto di vista dottrinario, sia dal punto di vista professionale.

Segnaliamo, così, in modo particolare, l'articolo sui « Provvedimenti definitivi impliciti » il quale costituisce una trattazione veramente esauriente del delicato argomento, notevole, oltre che per l'acutezza dell'indagine, per la accuratezza e completezza della documentazione dottrinale e giurisprudenziale.

Di particolare interesse sono anche gli articoli, contenuti nel primo volume, che concernono i rapporti tra lo Stato e la Regione Siciliana, mentre opportuna si rivela anche la consultazione dell'articolo relativo alla esecuzione forzata contro i Comuni, in quanto tratta questioni che interessano anche l'Amministrazione statale.

Il lavoro dei due coordinatori aggiunge pregio all'opera, benchè esso sia stato danneggiato da un infortunio di impaginazione che ingenera confusioni tra il secondo e il terzo volume.

M. PIERRO: Corso di Diritto del Lavoro, vol. II, 1955, Torino.

L'A. in questo secondo volume dell'opera, tratta dei soggetti del rapporto collettivo di lavoro ed in particolare, dell'istituto dell'associazione sindacale, sia quale soggetto di rapporti giuridici, sia quale strumento di azione e di collaborazione con lo Stato nel campo della legislazione del lavoro.

Il Pierro segue la tendenza dottrina che ricomprende nell'ambito del diritto del lavoro quel settore di studio e di legislazione afferente alla organizzazione della disciplina del rapporto collettivo di lavoro, per il che egli non attribuisce al c.d. diritto sindacale un'autonomia avulsa dal vasto campo del diritto del lavoro.

Conseguentemente la trattazione del tema della associazione sindacale trova la sua sede naturale nel corso che recensiamo.

Posti precisi cenni sul concetto di associazione e sul rapporto fra libertà e diritto di associazione, il Pierro offre un pregevole saggio storico sul fenomeno dell'unionismo professionale dal 1886 al 1944. Quindi, l'A., esamina e pone in luce gli elementi costitutivi dell'associazione sindacale (l'elemento personale — lo scopo — il patrimonio), tratta del problema del riconoscimento giuridico di essa, delle forme di capacità attinenti all'istituto, e dell'aspetto dinamico dell'associazione sia nel campo della controversia collettiva di lavoro sia nel settore della iniziativa legislativa, ove alla associazione viene riconosciuta la funzione di collaborazione degli organi statuali.

Anche questo secondo volume, merita pieno consenso, ed, in particolare l'aver il Pierro posto in luce, con tratti così precisi e sicuri, gli aspetti peculiari dell'associazione, istituto così socialmente importante nella dinamica dei rapporti collettivi di lavoro, costituisce uno degli indiscutibili pregi dell'opera.

A. TERRANOVA

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE - Concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico - Controversie sulla fornitura di energia elettrica - Art. 10 Statuto Trentino - Alto Adige - Competenza autorità giudiziaria ordinaria. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 847/54, Pres.: Brunelli; Est.: Stella Richter; P. M.: Marmo, conf. - Soc. Montecatini c. Regione Trentino Alto Adige).

Rientrano nella competenza dei Tribunali delle Acque pubbliche le controversie che coinvolgono l'interesse della pubblica amministrazione circa il regime delle acque, in quanto vengono in contestazione l'esistenza, l'estensione o le modalità del diritto alla derivazione (art. 140, lettera c del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775) e pertanto anche quelle sui diritti di riserva a favore dei comuni rivieraschi, costituendo la fornitura dell'energia in detti casi una modalità ed una condizione della concessione d'acqua pubblica (art. 52 stesso T.U.).

Per contro le controversie insorte in ordine all'applicazione del disposto dei primi due commi dell'art. 10 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige (L.C. 26 febbraio 1948, n. 5); sono di competenza del Giudice Ordinario, in quanto le relative pretese trovano il loro titolo esclusivamente nella legge e non nell'atto di concessione, e non toccano l'interesse della pubblica amministrazione.

Con questa, e con le altre analoghe sei sentenze di pari data nei confronti di altre Società idroelettriche, la Suprema Corte, in sede di regolamento di competenza avverso la decisione 15 dicembre 1953-2 febbraio 1954 del Tribunale di Trento (vedi: Acque Bonifiche Costruzioni, 1954, p. 289), ha avuto occasione di pronunciarsi in ordine alla competenza per le controversie insorgenti dall'applicazione dell'art. 10 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige.

Dopo aver ribadito i concetti determinanti ora la competenza dell'A.G.O., ora dei Tribunali delle Acque (cfr. in dottrina PACELLI: Le Acque pubbliche, p. 685 e GILARDONI: Acque pubbliche e Impianti elettrici, vol. III, p. 209 e segg.), richiamando al riguardo conformi precedenti (sent. 7 giugno 1943, n. 1383, in « Rep. Foro It. », 1943-45, voce condutture elettriche n. 9, col. 361; sent. 6 giugno 1950, n. 1422, « Giur. Compl. Cass. Civ. » 1950, II, n. 1471, p. 515 e sent. 20 giugno 1952, n. 1814, « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1952, II, 2, n. 1943, p. 1210), la sentenza passa a chiarire come non esista analogia fra il caso di specie e quello previsto dall'articolo 52 del T.U. sulle Acque e sugli impianti elettrici.

Le Società Idroelettriche, infatti, avevano sostenuto la competenza del Tribunale Regionale delle Acque pubbliche, in base alla asserita identità delle

controversie in questione con quelle relative al diritto di riserva, a favore dei comuni rivieraschi, di una quantità d'energia non superiore a un decimo di quella ricavata dalla portata minima continua, per destinarla a servizi pubblici, ed al riguardo ricordavano alcune sentenze della Suprema Corte, che tale competenza avevano riconosciuto (cfr. Sez. Un., 25 febbraio 1948, n. 294, in « Mass. Foro It. », 1948, col. 63).

Secondo la retta interpretazione del Supremo Collegio, nel caso dei comuni rivieraschi la quota parte d'energia loro riservata è pure sempre un elemento (eventuale) dello stesso provvedimento di concessione e quindi le controversie relative si risolvono, in sostanza, in forma di discussione e di impugnazione dell'atto di concessione anzidetto.

Nel caso previsto dall'art. 10 del citato Statuto regionale, invece nessun interesse dell'amministrazione preposta al regime delle Acque è in gioco, poichè il diritto vantato e contestato appartiene alla Regione, la quale, se pure è un'amministrazione pubblica e un soggetto di diritto pubblico, ha un interesse ben diverso da quello del Ministero dei Lavori Pubblici dello Stato, che sovrintende alle Acque pubbliche ».

Derivando dunque la riserva a favore della Regione direttamente dalla legge e non dall'atto di concessione, questo non è posto in discussione e va quindi mantenuta la competenza ordinaria.

Nè la competenza del Giudice specializzato potrebbe essere affermata per la natura della controversia, in relazione alla necessità di accertamenti tecnici particolari per la sua risoluzione, dovendosi, anche a tale riguardo tener presente soltanto l'oggetto dedotto in giudizio in relazione alla causa petendi, che — nella specie — è quello di vedere se la Regione ha o meno diritto di avere consegnata, e a quali condizioni, l'energia pretesa.

I. T.

ALTA CORTE DI GIUSTIZIA DELLA COMUNITÀ EUROPEA CARBONE ED ACCIAIO - Decisioni dell'Alta Autorità - Impugnazione - Violazione di legge ed eccesso di potere - Listini dei prezzi - Scarti - Pubblicazione delle variazioni di listino - Limiti. (Decisione n. 2, in data 20 dicembre 1954 - Pres.: Pilotti; Rel: Giudice Riese; Avvocato Generale: Lagrange - Governo della Repubblica Italiana (Cons. Monaco) avv. dello Stato Arias c. Alta Autorità della C.E.C.A. (Cons. giur. Catalano) Avv. Coutard.

I. Non costituisce violazione del Trattato della Comunità della C.E.C.A. la decisione n. 1/54 dell'Alta Autorità la quale dispone che il praticare prezzi diversi da quelli del listino non costituisce pratica vietata qualora il venditore possa dimo-

strare che trattasi di una transazione che non rientri nelle categorie previste dal listino oppure che gli scarti di prezzo praticati lo furono in egual misura con tutte le transazioni comparabili.

La decisione predetta non fa venir meno l'obbligo della pubblicazione dei prezzi che costituiscono scarto al listino.

II. La decisione dell'Alta Autorità della C.E.C.A. n. 2/54, costituisce violazione del Trattato nella misura in cui essa permette alle imprese di praticare uno scarto medio in più o in meno, fra i prezzi effettivamente applicati e i prezzi pubblicati, senza preventiva pubblicazione delle modifiche dei listini.

Il Trattato della C.E.C.A. prescrive la pubblicazione dei prezzi esatti sotto forma di listini.

L'Alta Autorità non può determinare liberamente quali prezzi debbano essere pubblicati e quali non debbano essere pubblicati.

Alcuni rilievi, a titolo di chiarimento e premessa saranno opportuni affinché il lettore si renda pienamente conto dell'importanza e del singolare carattere della decisione della Corte di Giustizia della Comunità del Carbone e dell'Acciaio che ha risolto la vertenza sorta fra il Governo Italiano e l'Alta Autorità della C.E.C.A.

Com'è noto, la Comunità del Carbone e dell'Acciaio fu istituita con gli Accordi di Parigi del 18 aprile 1951 (ratificati dall'Italia con legge 25 giugno 1952, n. 766), allo scopo di creare la prima base di una stretta collaborazione economica fra i Paesi Europei. Aderirono agli accordi l'Italia, la Francia, la Germania, l'Olanda, il Belgio ed il Lussemburgo.

Si è cominciato col creare un vero e proprio mercato comune del carbone e dell'acciaio. A tal fine, mentre fu ammesso il principio della libera concorrenza fra le imprese della Comunità, furono dettate norme per impedire la concorrenza sleale e per assicurare la piena pubblicità dei listini dei prezzi e delle condizioni di vendita (vedansi, particolarmente, artt. 2, 3, 4 e 60, n. 1, n. 2 a) e b) del Trattato).

Per realizzare il mercato comune furono, fra l'altro, aboliti i diritti doganali.

Questi, però, vennero provvisoriamente mantenuti in misura progressivamente decrescente, per l'Italia, a difesa delle sue industrie siderurgiche, affinché queste non subissero nei primi tempi di applicazione del Trattato, troppo dannose ripercussioni per effetto della concorrenza di imprese più forti di altri Paesi della Comunità (vedi paragrafo 30 della Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie).

Nel trattato furono previsti e disciplinati vari organi della Comunità.

Giova ricordare, agli effetti della presente nota, l'Alta Autorità (art. 8 a 19) e la Corte di Giustizia (art. 31 a 43).

L'Alta Autorità può dirsi l'organo esecutivo della Comunità poichè essa assicura, nei modi previsti dal Trattato e, cioè, soprattutto, mediante decisioni obbligatorie, raccomandazioni ed adozione di sanzioni, il raggiungimento dei fini che il Trattato stesso si propone.

Presso l'Alta Autorità è istituito un Comitato Consultivo che, in molti casi, Essa è tenuta a sentire.

La Corte di Giustizia è istituita per l'interpretazione e l'applicazione del Trattato e dei regolamenti di esecuzione.

La competenza della Corte è stabilita dall'art. 33.

Il contenuto di tale competenza è diverso a seconda che il ricorso sia proposto da uno Stato della Comunità o dal Consiglio dei Ministri, da un lato, oppure da un'impresa od associazione d'impresе previste dall'art. 48 dall'altro. Nel primo caso, la Corte è competente per i ricorsi di annullamento delle decisioni e raccomandazioni dell'Alta Autorità fondati su motivi di incompetenza, violazione di forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto riguardante la sua applicazione o per sviamento di potere; nel secondo caso, solo per sviamento di potere commesso nei confronti delle stesse imprese od associazioni ricorrenti.

Nella specie, come risulta dalla particolareggiata esposizione di fatto della sentenza della Corte di Giustizia, il Governo Italiano aveva impugnato le decisioni 1/54; 2/54 e 3/54 del 7 gennaio 1954 dell'Alta Autorità, da questa emanate a modifica delle precedenti decisioni 30/53 e 31/53 del 2 maggio 1953.

L'impugnativa era stata proposta perchè le nuove decisioni erano considerate violatrici del Trattato in materia di disciplina dei divieti di discriminazione e, soprattutto, dell'osservanza dell'obbligo di pubblicità dei listini dei prezzi e delle condizioni di vendita.

A commento della decisione della Corte, converrà, ora, rievocare il contenuto sostanziale delle argomentazioni della difesa del Governo Italiano, addotte a censura delle decisioni impugnate.

Questa difesa ha sempre sostenuto il principio fondamentale che la pubblicità dei listini, disposta dall'art. 60, n. 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, è un mezzo necessario ed inderogabile per impedire le discriminazioni vietate dall'art. 4, lettera B e 60, n. 1 del Trattato stesso e per assicurare alle industrie siderurgiche italiane la particolare e transitoria protezione di cui al paragrafo 30, n. 2, della Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie.

Non costituisce, certamente, l'unico mezzo, ma, certo, il mezzo principale e più efficace per evitare — nei limiti del possibile — le discriminazioni.

Se, invece, come venne stabilito nella decisione 1/54 dell'Alta Autorità, si ammette il principio degli scarti sui prezzi pubblicati, è sicuro che si apre la porta a trattamenti preferenziali che vanno contro l'unità del mercato comune ed il libero spiegamento della concorrenza nella sua sfera.

Così, se per mancanza di pubblicità piena, il cliente B non sa che l'impresa ha operato nei riguardi del cliente A un determinato scarto, sia pure nella stessa misura in cui si dispone a farlo a lui stesso, ecco subito infranto il divieto di discriminazione, perchè sin tanto che non si conosca a priori il trattamento che si otterrà, non si ha nessuna garanzia che l'impresa farà a me lo stesso trattamento che ha fatto ad un altro.

Oltre allo scopo di impedire i trattamenti discriminatori, la pubblicità piena dei listini ha in mira

il raggiungimento di altre finalità non meno importanti e, cioè:

1° Quella generale riguardante l'intero mercato della Comunità del Carbone e dell'Acciaio, di dar piena conoscenza ad ogni compratore dei prezzi e delle condizioni di vendita che un'impresa si dispone a fare indistintamente verso tutti i clienti e ciò per un duplice fine:

a) uno di carattere pubblico (d'interesse cioè comunitario) di permettere alle imprese di conoscere esattamente i prezzi praticati dai concorrenti per dare ad esse la possibilità di allinearvisi;

b) uno di carattere puramente privato (e, cioè, nell'interesse commerciale di ogni singola impresa). Esso si basa sulla circostanza che i listini hanno, pure, il carattere di un'offerta a contrattare. Il termine « listino », ha, anche per il Trattato, il suo significato usuale commerciale e deve, perciò, contenere l'indicazione dei prezzi ai quali le imprese si dichiarano pronte a vendere i loro prodotti. Se tale è, anche, la funzione del listino non si sa vedere come possano esistere — per volere dell'Alta Autorità — prezzi praticati diversi da quelli pubblicati.

2° Quella particolare riguardante la speciale e transitoria protezione del mercato italiano dell'acciaio, di cui è menzione al paragrafo 30, n. 2, della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie.

La pubblicità piena dei listini è il miglior mezzo di protezione del mercato italiano perchè il detto paragrafo 30, n. 2, vieta, in modo non equivoco, alle imprese non italiane di effettuare in Italia qualsiasi vendita a prezzi inferiori a quelli di listino. Qualunque scarto sui prezzi di listino è proibito. Non soltanto è vietato — come pretendeva la difesa dell'Alta Autorità — l'allineamento sul mercato italiano ai sensi dell'art. 60, n. 2 b) del Trattato, ma qualunque deviazione, per qualsiasi scopo, dai prezzi di listino, a meno che il Governo Italiano non abbia dato il suo consenso a tale deviazione.

Le imprese italiane hanno, poi, durante il periodo transitorio, un interesse maggiore a quello delle altre imprese della Comunità, a che i prezzi praticati coincidano con quelli di listino perchè quelle imprese, durante il periodo di presunta, temporanea debolezza, dovranno potersi fondare sulle indicazioni dei listini per i fini della concorrenza leale e per il miglioramento dei costi di produzione.

Dalle argomentazioni svolte dalla difesa del Governo Italiano appariva in pieno risalto, la funzione essenziale, preminente ed inderogabile della pubblicità dei listini: solo, una vera e piena pubblicità può garantire dalle insidie della discriminazioni ed assicurare in particolare, la protezione del mercato italiano.

La critica, in sostanza, si appuntava contro la decisione 2/54 (anzichè contro quella 1/54), perchè quella decisione violava, in pieno, il principio generalissimo stabilito dall'art. 60, n. 2, mentre la decisione 1/54, aveva una portata certamente più limitata in quanto introduceva solo due ordini di eccezioni — per quanto gravi — al divieto di praticare prezzi diversi da quelli prescritti dal listino e violava — secondo la difesa italiana — l'art. 60, n. 1, perchè veniva a facilitare, inevitabilmente, pratiche discriminatorie.

Salvato, perciò, il principio della piena pubblicità dei listini così gravemente compromesso dalla deci-

sione 2/54, può dirsi salvato lo spirito informatore delle precedenti decisioni dell'Alta Autorità, n. 30/53 e 31/53, molto più conformi delle successive, al contenuto del Trattato e più idonee, quindi, alla realizzazione del mercato comune.

Pertanto, la decisione della Corte di Giustizia della C.E.C.A. che, pur dichiarando che l'applicazione di scarti sui prezzi di listino non costituisce pratica discriminatoria nè violazione delle regole di pubblicità qualora gli scarti siano applicati in misura uguale a tutte le transazioni comparabili fra loro o si tratti di transazioni cosiddette « singolari », ha deciso che la pubblicità dei listini deve essere piena (ed ha, per tale motivo, annullato la decisione 2/54), ha consentito al Governo Italiano di raggiungere gli scopi per cui l'impugnativa era stata proposta.

La vittoria giudiziale del Governo ricorrente è stata piena, per quanto siano state dalla Corte disattese le censure mosse contro la decisione 1/54, perchè, non solo è stato riaffermato — come si è detto — l'obbligo del pieno rispetto dei prezzi di listino, ma è stato deciso che « anche qualora siano consentite vendite a prezzi inferiori a quelle di listino, esse non sono consentite sul mercato italiano. Il paragrafo 30, dunque, vieta, nella specie, di estendere al mercato italiano il gioco degli scarti rispetto ai listini. E poiché la decisione 2/54, disconosce questo divieto essa viola una norma giuridica relativa all'applicazione del Trattato ».

La Corte di Giustizia, come abbiamo già accennato, ha affermato che la decisione 1/54, non viola le disposizioni del Trattato della Comunità, nè quelle concernenti l'obbligo della pubblicità dei listini.

« La decisione 1/54 — ha dichiarato la Corte a proposito della pubblicità — non fa venir meno l'obbligo della pubblicazione; al contrario, lo mantiene esplicitamente. Non è, pertanto, fondata l'obiezione che la decisione leda le norme relative alla pubblicità dei prezzi e che essa intacchi il principio della pubblicità quale mezzo destinato ad impedire le pratiche vietate. L'appunto che la decisione 2/54 ammette gli scarti e dispensa le imprese, nei limiti da essa previsti, dalle pubblicazioni di un nuovo listino, va esaminato in relazione all'aderenza di detta decisione alle disposizioni del Trattato; tale appunto non può, in ogni caso, essere fatto per la decisione 1/54, la quale non muta in nulla il principio della pubblicità ».

Questa affermazione della Corte di Giustizia ha, per lo meno, il merito di fugare, in gran parte, un equivoco indubbiamente ingenerato dal testo della decisione 1/54.

Quando si dichiara che il venditore, in un duplice gruppo d'ipotesi, può applicare prezzi e condizioni che « si discostino da quelli previsti nel suo listino », già si ammette e si prevede uno strappo al principio della pubblicità piena e rigorosa. Nè vale aggiungere — sempre nella decisione 1/54 — che « tali eccezioni e scarti restano per altro, soggetti ai limiti risultanti dalle regole relative alla pubblicità dei prezzi », quando, poi, nella decisione 2/54 — che è conseguente alla prima e che di questa è in gran parte applicazione — si stabiliscono, invece, norme di ampia dispensa dalla pubblicità per « le eccezioni e gli scarti ».

Perciò, la precisazione della Corte ha avuto per effetto di svuotare la decisione 1/54, di una parte notevole del suo contenuto di pericolosità che era appunto quello di ammettere « scarti », ai prezzi di listino che non fossero soggetti all'obbligo della preventiva pubblicazione.

Diciamo « di una parte notevole » e non di tutto il contenuto perchè, se da un lato, la Corte ha stabilito che « la decisione 2/54, è incompatibile con il Trattato nella misura in cui essa permette alle imprese di praticare uno scarto medio in più od in meno, fra i prezzi effettivamente applicati e i prezzi pubblicati, senza preventiva pubblicazione delle modifiche ai listini », d'altra parte ha legittimato l'equivoco concetto introdotto dall'Alta Autorità nella decisione 1/54, di transazioni cosiddette singolari o più precisamente (ed ancor più pericolosamente), di « transazioni non previste dal listino ».

Ora, per questo gruppo di transazioni, non è evidentemente concepibile una preventiva pubblicazione di listini per la contraddizione che nol consente. Ecco, allora, la via aperta a molte discriminazioni.

In sostanza, la pubblicità piena, secondo la pronuncia della Corte vale per gli scarti (ed il principio affermato è già importantissimo), ma non vale per le « eccezioni », cioè per le transazioni c. d. singolari. La difesa del Governo Italiano si è molto adoprata per contestare l'ammissibilità — in via generale — di « transazioni che non rientrino fra quelle previste dai listini ». L'Alta Autorità avrebbe dovuto, semmai, con maggior cura, prevedere singoli gruppi di tali contratti (come ad esempio quelli per pubbliche aggiudicazioni), ma non introdurre il criterio generale in questione senza, per di più, dare alcuna indicazione di massima per la definizione di tale categoria.

Mancando, appunto, ogni criterio di definizione delle transazioni c. d. singolari è ben di scarsa efficacia il precetto stabilito dall'Alta Autorità — sempre nella decisione 1/54 — che l'impresa debba « giustificare » che il contratto concluso a prezzi diversi da quelli di listino, ha carattere singolare.

Basterà una certa avvedutezza e furberia dello imprenditore nella compilazione dei suoi listini, basterà omettere alcuni elementi tecnici non essenziali per far apparire extra ordinem un contratto che, in realtà, non lo è e per poter quindi operare, con relativa sicurezza, quelle discriminazioni che l'art. 60, paragrafo 1 del Trattato vieta, invece, così rigorosamente. Nel migliore dei casi — e a differenza di quanto avveniva per effetto del più saggio sistema adottato anteriormente che tali categorie di contratti non ammetteva — si apriranno fra l'Alta Autorità e le imprese numerose e sottili controversie per stabilire se una transazione sia singolare o no, controversie per le quali mancherà all'Alta Autorità stessa ogni sicuro punto di riferimento.

L'ammettere una deviazione dei prezzi di listino per le transazioni c. d. singolari è, per quanto riguarda il pericolo delle discriminazioni, sicuramente più grave che lo stabilire la legittimità degli scarti in misura uguale alle transazioni comparabili. Infatti — come ha, pure, ritenuto la Corte — la comparabilità può essere valutata in base ad un elemento obiettivo e controllabile: la situazione del mercato. Invece, il carattere singolare della transazione è ben

difficile a determinarsi: si dovrà tener conto delle particolari circostanze in cui essa è stata conclusa — afferma la Corte — ma a quali principi direttivi ci si potrà riferire?

La Corte di Giustizia, poi, ha solennemente e chiaramente affermato — come abbiamo già visto — il principio della pubblicità obbligatoria e preventiva dei listini dei prezzi esatti e delle condizioni di vendita, e ciò, sia per motivi di diritto pubblico (perchè la pubblicazione dei listini è tassativamente imposta dal Trattato per informare le imprese della Comunità), sia per motivi di diritto privato, dato che i listini costituiscono — come si è visto — « offerte a contrattare ».

La Corte, seguendo le tesi sostenute dalla difesa del Governo Italiano ricorrente, ha disatteso le argomentazioni più o meno speciose della difesa dell'Alta Autorità la quale credeva di potersi arrogare la più ampia potestà circa la pubblicità aei prezzi e di poter — nientemeno — « prescrivere secondo il suo libero apprezzamento ciò che deve essere pubblicato e ciò che non ha da esserlo ». Con questo sistema — ha osservato la Corte — si può anche giungere « a porre nel nulla il principio della pubblicazione obbligatoria (principio previsto dal Trattato) ».

La difesa dell'Alta Autorità — infatti — interpretava l'espressione contenuta al n. 2 dell'art. 60 (relativa alla pubblicità dei listini) dans la mesure et dans les formes prescrites par la Haute Autorité nel senso che Essa, Alta Autorità, avesse il potere discrezionale di fissare addirittura il contenuto dei listini e le indicazioni relative ai prezzi.

Era questa — a parere della difesa del Governo Italiano — un'interpretazione arbitraria ed erronea del detto inciso dell'art. 60, n. 2 e, per di più, contraria ai fini per i quali il Trattato ha disposto la pubblicità.

Il potere discrezionale dell'Alta Autorità deve essere esercitato nel pubblico interesse della sicura conoscenza da parte dei compratori e dei venditori dei prezzi di listino e non può essere deviato in modo da distruggere la funzione dei listini stessi.

Il concetto di prezzo è un concetto giuridicamente e commercialmente unitario; vari elementi concorrono a determinarlo. Tutti questi elementi, niuno escluso, debbono essere resi pubblici senza riserva, omissioni od eccezioni.

L'inciso in questione non può essere interpretato che nel senso che all'Alta Autorità spetta di prescrivere le modalità e le forme delle pubblicazioni e cioè, come ha esemplificato la Corte di Giustizia: fissare, ad esempio, il termine entro il quale avrà vigore il nuovo listino, precisare che certi ribassi — quale quello di seconda scelta — devono essere indicati nel listino, decidere se le spese d'imballaggio devono essere pubblicate oppure no.

Ma non potrebbe, invece, ad esempio, l'Alta Autorità disporre che siano pubblicati solo prezzi indicativi e non prezzi esatti che costituiscono il contenuto di una vera e propria « offerta a contrattare ».

La difesa dell'Alta Autorità aveva, poi, ritenuto dover sostenere che le informazioni sugli scarti praticati sui prezzi di listino stabilite dalla decisione 3/54, potessero sostituire il regime di piena pubblicità dei listini dei prezzi. L'equivoco era evidente;

altra cosa sono le informazioni ex post (dirette all'Alta Autorità) sugli scarti praticati le quali servono per il controllo delle transazioni già avvenute e per reprimere le violazioni delle norme imperative del Trattato e per l'applicazione delle eventuali sanzioni ed altra cosa è la pubblicazione dei listini — rivolta al pubblico — che ha, sempre, scopi preventivi e, cioè quelli di evitare le discriminazioni e di determinare i prezzi veri a cui le imprese sono disposte a vendere.

La Corte di Giustizia ha dato, poi, esauriente risposta e smentita alle altre argomentazioni — che chiameremo di contorno e di giustificazione del nuovo provvedimento — dell'Alta Autorità.

Risulta che Essa è stata addotta ad allontanarsi dal precedente sistema di pubblicità rigida dei listini da una contingenza di mercato: la tendenza al ribasso. Fu osservato dalla Difesa del Governo Italiano che non è certo un buon sistema adottare provvedimenti che producono conseguenze per un tempo indeterminato, a motivo di circostanze passeggere e, del resto, già superate. Ciò costituisce un tipico vizio della volontà di chi ha emanato il provvedimento amministrativo.

D'altra parte, poi, la situazione del mercato al ribasso non giustificava in alcun modo la soppressione della pubblicità obbligatoria dei listini. Per il caso di crisi o di perturbazioni del mercato — ha rilevato opportunamente la Corte di Giustizia — il Trattato conferisce all'Alta Autorità svariati poteri che Essa, evidentemente, non ha avuto presente al tempo dell'emanazione della decisione 2/51 e, cioè, quelli di cui agli articoli 60, n. 2, in fine, 61, 63, 58, 59, ecc.

L'Alta Autorità giustificava, di poi, l'abbandono del vecchio sistema di pubblicità con la necessità di evitare il pericolo di intese fra produttori, pericolo che sarebbe stato inerente al regime precedente.

Ma, a parte il fatto che, per evitare le intese, l'Alta Autorità può intervenire con mezzi ad hoc, previsti dal Trattato, si rilevò che le intese erano possibili anche con l'adozione dello scarto medio sui prezzi di listino e che già tali intese si erano verificate sotto il nuovo regime... E la Corte di Giustizia fu, pure di questo avviso.

Questa ha disatteso, infine, l'argomento addotto nei « considerando », della decisione 2/54, secondo cui il principio della pubblicità deve essere compatibile con la libera formazione dei prezzi dell'acciaio.

Ma quando mai la pubblicità piena dei listini è stata di ostacolo « alla libera formazione dei prezzi »? Le imprese possono fare i prezzi che vogliono; soltanto debbono essere tenute a modificare i listini ogni qualvolta intendano modificare i prezzi. Ciò per il raggiungimento pieno delle finalità per le quali la pubblicazione dei prezzi è stata disposta.

E così l'art. 1 della decisione 2/54 dell'Alta Autorità è stato annullato dalla Corte di Giustizia che lo ha considerato come violatore di norme essenziali del Trattato.

Questi principi fondamentali sono stati applicati dalla Corte di Giustizia — come si è visto — poi, per l'interpretazione del paragrafo 30, n. 2, della Convenzione relativa alle Disposizioni Transitorie, riguardanti le industrie italiane. Qui l'osservanza

dei prezzi di listino è rigorosissima. Nessuno scarto dai medesimi è stato ritenuto lecito. La protezione speciale delle nostre industrie resterà integra durante tutto il periodo transitorio.

Merita di essere ricordata, a termini di questo commento della sentenza della Corte di Giustizia, una questione di carattere pregiudiziale che era stata sollevata dalla Difesa del Governo Italiano sulla legittimità della decisione 2/54, in relazione al disposto del paragrafo 30, n. 2, delle Norme Transitorie.

L'art. 60, n. 2, del Trattato prescrive all'Alta Autorità di udire il Comitato Consultivo per tutto quanto riguarda la pubblicità dei listini e, cioè, per ogni scopo sia di carattere generale che particolare per cui la pubblicità è stata disposta.

Tra gli scopi di carattere particolare, vi è indubbiamente quello della speciale protezione del mercato italiano di cui al paragrafo 30, n. 2, più volte citato.

Orbene, il Comitato Consultivo, richiesto con grande ed inspiegabile fretta dall'Alta Autorità di esprimere il suo parere, dichiarò di non aver potuto pronunziarsi, per mancanza di tempo materiale sulla questione della particolare protezione delle industrie italiane e, particolarmente, sulla questione del diritto di veto che spetta al Governo Italiano circa ogni deviazione dai prezzi indicati dai listini.

È, quindi, mancato il parere del Comitato Consultivo su un punto importante riguardante la modifica del regime di pubblicità dei prezzi.

La Difesa del Governo Italiano trasse da ciò le conseguenze che il provvedimento de quo era nullo per difetto di elemento essenziale o, quanto meno, non opponibile al Governo Italiano.

Tuttavia la Corte di Giustizia ha creduto di dover respingere tale eccezione pregiudiziale, affermando che il Comitato Consultivo era stato regolarmente consultato. Apprezzamento, dunque, di puro fatto che, con ogni rispetto, non ci sembra basato su dati esatti.

CESARE ARIAS

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Imposte dirette - Riscossione - Sospensione della esecuzione - Ricorso all'intendente - Impugnativa. (Consiglio di Stato, Sez. V, 6 ottobre 1950, n. 1029 - Est. Scottò - Cagnoli c. Intendenza di Finanza, in « Giurispr. Compl. Cass. », Sez. Civ., 1951, I, 844, con nota contraria di Scandale).

Nelle controversie previste dall'art. 72 della legge sulla riscossione delle imposte dirette (T. U., 17 ottobre 1922, n. 1401), la giurisdizione del Consiglio di Stato non può invocarsi se non per la tutela degli interessi legittimi.

Nella fase dell'esecuzione per debito d'imposta il contribuente ha, di regola, soltanto un interesse legittimo che le operazioni dell'esattore si svolgano regolarmente. Non attendono invece alla regolarità delle operazioni dell'esattore le controversie relative all'accertamento dell'imposta o all'individuazione del debitore d'imposta, le quali concernono diritti soggettivi perfetti e investono la cognizione del giudice ordinario.

Gli amministratori di società, i quali lamentano che erroneamente sono stati dichiarati responsa-

bili per il debito d'imposta della società, ai sensi dell'art. 16 del D. L. 27 maggio 1946, n. 439, sollevano una controversia, la quale, sebbene sorga durante l'esecuzione, attiene tuttavia all'individuazione del soggetto d'imposta ed è pertanto soggetta alla giurisdizione del Tribunale.

L'accertamento compiuto dagli uffici finanziari sul requisito richiesto dal suddetto art. 16 della notevole sproporzione fra capitale sociale e reddito accertato, ha carattere tecnico o empirico, ma non importa esercizio di potere discrezionale, esulandovi ogni valutazione del pubblico interesse e non essendo ragioni di pubblico interesse ad influire sulla determinazione dell'Amministrazione.

(Sez. Unite, 16 ottobre 1953, n. 3394. relatore Di Liberti, Ubaldi c. Intendenza di Finanza di Roma; stessa controversia.

L'art. 72 della legge sulla riscossione delle imposte dirette esclude il controllo del giudice ordinario e ammette quello della pubblica amministrazione sulla legittimità degli atti esecutivi dell'esattore.

Pertanto contro le decisioni dell'Intendente di Finanza il contribuente non ha un diritto soggettivo perfetto, ma solo un diritto affievolito in puro interesse legittimo.

Restano escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 72 le controversie relative non già alla legittimità e regolarità dell'esecuzione, ma all'esistenza del debito d'imposta.

Pertanto è di competenza del giudice ordinario la controversia con la quale gli amministratori di società negano l'applicazione nei loro confronti dell'art. 16 del D. L. 27 maggio 1947, n. 439, e quindi la loro condizione di debitori d'imposta.

1. — *In senso conforme si vedano:*

Sez. V del Consiglio di Stato, 29 dicembre 1950, n. 1350 e 14 aprile 1951, n. 350; S. U., 30 ottobre 1951, n. 2655.

Con queste decisioni e con quelle, di cui si sono innanzi riportate le massime, la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato hanno risolto un'unica complessa controversia.

Non avendo la società pagato l'imposta di contingenza accertata a suo carico, l'esattoria notificò avviso di mora a varie persone, che avevano ricoperto la carica di amministratore della società, per la loro responsabilità solidale stabilita dall'art. 16 del R. D. L. 27 maggio 1946, n. 436. Ciascuno di costoro propose ricorso amministrativo per proprio conto all'Intendenza di Finanza, a norma dell'art. 72 del T. U. per la riscossione delle imposte dirette, lamentando le errate applicazioni dell'art. 16; e indi contro i provvedimenti di rigetto adottati dall'Intendente di Finanza propose ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato.

Nelle decisioni massimate Consiglio di Stato e Cassazione concordano nell'ammettere il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Le Sezioni Unite prendono però le mosse da una indagine, che rispetto a quella di giurisdizione ha carattere preliminare: quale sia cioè l'ambito di applicazione dell'art. 72 del T. U. per la riscossione

delle imposte dirette; in quali casi e a chi sia consentito il ricorso all'Intendente di Finanza.

Secondo l'art. 72, il ricorso all'Intendente è concesso al « contribuente che si creda gravato dagli atti dell'esattore ».

È stato ritenuto che non possono con il suddetto ricorso essere sollevate le questioni relative al debito d'imposta, che sorgono in sede di accertamento, possono invece essere proposte le questioni relative alla esecuzione, che sorgono nel corso dell'azione esecutiva.

In particolare, sia pure con una qualche perplessità, finora è stato ritenuto che possono avvalersi di tale ricorso coloro che sono responsabili dell'imposta solidalmente con il debitore principale: parenti ed affini entro il terzo grado, proprietari di mobili soggetti a privilegio fiscale, cessionario di esercizio commerciale, eredi, affittuari, terzo possessore (SCANDALE: La riscossione delle imposte dirette, Napoli, 1950, p. 462, 466 e in via generale p. 504; si vedano anche i precedenti giurisprudenziali citati dallo stesso autore; LA TORRE: Cod. esattoriale, Padova, 1936, vol. I, p. 238).

La sentenza qui annotata delle Sezioni Unite si è invece discostata da questo indirizzo dottrinario e giurisprudenziale, poiché per una categoria di responsabili d'imposta, qual'è quella degli amministratori di società ha ritenuto non applicabile l'articolo 72. Questo nuovo orientamento può essere basato su un'interpretazione letterale della norma e anche su ragioni logiche.

Secondo un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 72, parlare di « contribuente gravato dagli atti esecutivi », induce a pensare che sia certo e definito il titolo del debito d'imposta e si controverta solo degli atti esecutivi. E da un punto di vista logico la controversia sollevata da chi neghi di essere responsabile dell'imposta attiene all'accertamento dell'obbligazione tributaria, alla determinazione cioè di uno degli elementi (soggetti) dell'obbligazione tributaria.

Peraltro sembra a noi che ben più valide ragioni possono invocarsi a sostegno dell'indirizzo più antico.

I privilegi fiscali o la responsabilità solidale dei responsabili d'imposta vengono in considerazione in sede di esecuzione; e in effetti è il testo unico per la riscossione delle imposte dirette a prevedere e disciplinare i casi più frequenti di privilegio fiscale o responsabilità solidale.

L'iscrizione a ruolo del debitore principale esplica la sua efficacia anche nei confronti del responsabile d'imposta ope legis (a proposito del cessionario di azienda vedasi SCANDALE, op. cit., con p. 498, con richiami giurisprudenziali; QUARTA: Comm. imposta di R. M., 3ª ediz., vol. III, p. 130; vedasi anche per gli amministratori di società e in generale S. U., 9 febbraio 1952, n. 322, in « Rass. dell'Avvocatura », p. 105), quindi senza bisogno di un atto formale di accertamento dell'amministrazione finanziaria, in base a notifica dell'avviso di mora da parte dell'esattoria.

È vero che il responsabile d'imposta, contestando tale sua posizione giuridica, solleva una questione d'imposta, pone in discussione il suo debito tributario; ma non può nemmeno negarsi che tale controversia sorge in sede di esecuzione. E da un punto di vista sistematico bisogna dire che, parlandosi del

responsabile d'imposta (almeno di quelle che sono le figure tipiche e generali di responsabile d'imposta), nel testo unico per la riscossione delle imposte dirette e consentendosi ivi all'esattore di agire esecutivamente contro di esso, l'art. 72 dello stesso testo unico non ha potuto non comprendere fra le controversie che possono proporsi contro gli atti esecutivi anche quelle sollevate dal responsabile di imposta.

In quanto egli è responsabile dell'imposta solidalmente con il debitore principale e in quanto pone una controversia d'imposta, l'art. 72, lo considera come contribuente con tutte le conseguenze inerenti a tale posizione giuridica; in quanto poi il suo obbligo viene in considerazione in sede di esecuzione, lo stesso art. 72, assoggetta le controversie relative all'esistenza di tale obbligo al procedimento concesso al contribuente per l'opposizione agli atti esecutivi.

2. A parte questa indagine preliminare svolta nella sentenza delle Sez. Unite, sull'ambito di applicazione dell'art. 72, Cassazione e Consiglio di Stato, concordano poi nel distinguere le controversie che, pur sorgendo in sede di esecuzione, sollevano una questione d'imposta e quelle relative alla regolarità degli atti esecutivi, attribuendo alla cognizione del giudice ordinario le prime, alla cognizione del giudice amministrativo le altre.

Secondo il ragionamento seguito, il criterio per risolvere la questione di giurisdizione è in questa materia quello generale della distinzione fra diritti soggettivi e interessi legittimi, e mentre nelle prime delle suddette controversie viene in discussione la lesione di un diritto soggettivo, nelle seconde verrebbe, invece, in discussione la violazione di un interesse legittimo, in correlazione con l'interesse pubblico alla regolarità degli atti esecutivi e con i poteri riconosciuti a tale scopo all'Intendente di Finanza dall'art. 72.

In senso conforme si vedano anche: Consiglio di Stato, Sez. V, 14 febbraio 1941, in *Giurispr. Ital.*, 1942, III, 34, con nota di Papaldo; 5 dicembre 1941, *ivi*, III, 165.

In dottrina, invece, si ammette la giurisdizione del Consiglio di Stato in tutte le controversie, che in base all'art. 72 sono demandate all'esame dell'Intendente di Finanza, ritenendosi che ricadano nell'ambito di applicazione di questa norma sia quelle d'imposta (dei responsabili d'imposta) sia quelle relative alla regolarità degli atti esecutivi. Questa tesi, data per pacifica da alcuni autori (SCANDALE, *op. cit.*, p. 520; LA TORRE, *op. cit.*, p. 245; SERA: *Riscoss. imp. dir.*, Roma, 1897, p. 221), è stata sviluppata dal PAPALDO (*Giur. It.* 1942, III, 34, in nota alla decisione della Sez. V, 14 febbraio 1941, innanzi citata), e dallo SCANDALE (*Giur. Completa Corte di Cass.*, 1951, I, 816, in nota alla stessa decisione della Sez. V, 6 ottobre 1950).

Secondo lo Scandale, la competenza del Consiglio di Stato è una vera e propria competenza esclusiva estesa quindi alla tutela dei diritti soggettivi oltre che degli interessi. Il Papaldo, invece, non giunge a quelle estreme conseguenze, ma ritiene che la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo si estenda a tutte le controversie dell'art. 72, perchè in vista dell'interesse pubblico, che questa norma

mira a tutelare, all'Intendente di Finanza è stata riconosciuta un'attribuzione amministrativa con esclusione (per lo meno finchè non interviene il pagamento), di ogni influenza del giudice ordinario; e il contribuente mira ad ottenere dal Consiglio di Stato un sindacato di legittimità sul provvedimento dell'Intendente, al fine di stabilirne la corrispondenza al pubblico interesse e in caso contrario ottenerne l'annullamento.

Come si vede, la questione di giurisdizione dell'art. 72 dà luogo a non poche incertezze e perplessità. Noi riteniamo che per l'esatta soluzione di essa non è possibile allontanarsi dal principio generale basato sul duplice criterio dell'esistenza di diritti soggettivi perfetti e interessi legittimi, in ciò concordando con le affermazioni di principio contenute nelle decisioni delle Sez. Unite e del Consiglio di Stato.

Ci sembra, invece, che qualche osservazione si possa fare sulle conclusioni cui si è pervenuti nelle suddette decisioni, e che una rigorosa applicazione del principio generale direttivo porti a dover riconoscere la competenza del giudice ordinario non solo per le questioni d'imposta, ma anche per le questioni relative alla regolarità degli atti esecutivi.

3. È bene tenere presente che le controversie previste nell'art. 72 sorgono e si agitano fra l'esattore, nell'esecuzione del servizio di riscossione ad esso affidato, e il contribuente.

Considerate in questi termini e in questi limiti le controversie, non vi è dubbio che vengano in discussione solo diritti soggettivi: si può, anzi, dire di più, che non è configurabile nei confronti dello esattore, un'ipotesi di interessi legittimi.

Le norme della legge di riscossione, che disciplinano il procedimento di esecuzione fiscale, mirano in sostanza a potenziare l'azione dell'esattore, attribuendo agli atti compiuti e al procedimento seguito dall'esattore, alcune prerogative e alcuni caratteri degli atti amministrativi. Gli atti dell'esattore sono assistiti dalla presunzione di legittimità e sono muniti di esecutorietà; essi, inoltre, sono concatenati in un unico procedimento, sicchè il privato non può agire se non dopo e in opposizione dell'atto terminale del procedimento, mediante azione che concretamente non può non essere quella di risarcimento dei danni. Avendo riguardo al risultato pratico di questa disciplina legislativa, è stato in dottrina e in giurisprudenza osservato che in tale modo si viene ad imporre al privato l'onere del solve et repete nei confronti degli atti dell'esattore allo stesso modo che nei confronti dell'accertamento fiscale.

Tuttavia le prerogative riconosciute dalla legge agli atti dell'esattore non escludono:

1) che tali atti incidono su diritti soggettivi del contribuente;

2) che l'esattore è e resta un privato, concessionario di pubblico servizio, sicchè nei suoi confronti non è concepibile una tutela degli interessi legittimi, ma solo la tutela dei diritti soggettivi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.

Uno dei rimedi che la legge concede al contribuente è il ricorso amministrativo all'Intendente di Finanza. Ma, dopo ciò che si è detto, è agevole desumere quali siano il contenuto e i termini della contestazione,

che viene portata all'esame dell'Intendente, riguardo sia ai soggetti, fra i quali la contestazione si agita (contribuente ed esattore), sia all'oggetto di essa (il diritto soggettivo del contribuente, che si pretende lesa dagli atti esecutivi dell'esattore).

Oltre tutto la dizione dell'art. 72 non lascia dubbi in proposito, essendovi stabilito che può proporre il ricorso amministrativo « il contribuente che si creda gravato dagli atti dell'esattore ».

L'altro rimedio è quello dell'azione giudiziaria per i danni derivanti dalla procedura esecutiva, una volta che questa sia condotta a termine (art. 73).

Sicchè in definitiva il contribuente, a tutela del suo diritto soggettivo e contro gli atti lesivi dell'esattore, ha a sua disposizione due rimedi che si integrano e si completano a vicenda: il ricorso amministrativo durante la fase della procedura esecutiva; l'azione per risarcimento dei danni, una volta condotta a termine la procedura di esecuzione.

A ben vedere, dal raffronto fra gli artt. 72 e 73 è dato ricavare un qualche elemento utile a conforto di tale sistema.

Innanzitutto, come per l'art. 72 il ricorso amministrativo può essere proposto dal « contribuente che si creda gravato dagli atti dell'esattore », così per l'art. 73, l'azione di risarcimento dei danni è proposta dalle « parti che si ritenessero lese dagli atti esecutivi dell'esattore ». Si tratta in sostanza della stessa materia che forma oggetto sia del ricorso amministrativo, sia dell'azione giudiziaria.

In secondo luogo, dopo che l'art. 72 concede al privato il ricorso amministrativo, ci sembra sintomatico l'art. 73, là dove prevede che allo stesso privato, contro gli stessi atti esecutivi e per le stessa lesione spetta inoltre, l'azione giudiziaria per il risarcimento dei danni, venendo così a confermare che i due rimedi, quello amministrativo e quello giudiziario, si integrano e si completano a vicenda.

4. In genere, per suffragare la tesi della giurisdizione del Consiglio di Stato, si è avuto riguardo ad un altro aspetto della questione, cioè alla posizione e alla funzione dell'Intendente di Finanza in materia di riscossione delle imposte dirette, nonchè ai poteri allo stesso Intendente attribuiti per il ricorso gerarchico. Senonchè, sembra a noi, che anche lo esame di questo profilo della questione porti a ribadire il sistema, schematicamente delineato nel numero precedente.

È pacifico che il ricorso amministrativo del contribuente come l'esame, che ne è demandato all'Intendente, mirano ad assicurare la legittimità e la regolarità degli atti esecutivi. Ma mentre per noi, come risulta dal numero precedente, trattasi di istituto predisposto dal legislatore per la tutela e la salvaguardia del contribuente, secondo la corrente dominante l'istituto mirerebbe a salvaguardare un interesse pubblico, volto, per l'appunto, ad assicurare la legittimità e la regolarità della procedura di esecuzione; l'Intendente di Finanza sarebbe preposto a realizzare un interesse pubblico, e, per quel che concerne il contribuente, il ricorso gerarchico gli consentirebbe non già di far valere un suo diritto soggettivo nei confronti dell'esattore, ma di far valere un interesse legittimo, nei confronti dell'Intendente di Finanza, per la salvaguardia del suddetto

interesse pubblico. La tesi, come si è detto innanzi, è sviluppata, soprattutto, dal PAPALDO, op. cit., anche il Consiglio di Stato, nella decisione innanzi riportata, parla di interesse legittimo alla regolarità degli atti esecutivi, pur dando, come si è visto, a questo interesse legittimo un contenuto più limitato.

È questa un'impostazione, sulla quale non ci sembra di poter convenire e che richiede alcune rettificazioni.

Innanzitutto, pur essendo vero che la legge per la riscossione delle imposte dirette è ispirata alla salvaguardia di un preminente interesse pubblico, tuttavia è da aggiungere che questo non lo si può intendere nel senso e con l'estensione voluta dalla corrente dominante. L'interesse pubblico cui la legge si ispira è quello di una sollecita azione esecutiva, non intralciata da opposizioni defatigatorie. Ma un tale interesse pubblico non consente il sacrificio, la violazione o comunque l'affievolimento del diritto soggettivo del contribuente, che è, quindi, e resta il limite al suddetto interesse pubblico e all'azione esecutiva dell'esattore. Sicchè, venendo a parlare della legittimità e regolarità degli atti esecutivi, le quali sono richieste appunto per la tutela del diritto soggettivo del contribuente, ci sembra evidente che non l'interesse pubblico sia in gioco, ma il diritto soggettivo del contribuente. Se si vuole una conferma di ciò, basti osservare che le questioni sollevate col ricorso amministrativo non pongono affatto in discussione l'interesse pubblico, ma concernono soltanto la violazione dell'altrui diritto soggettivo: sono, cioè, unicamente quelle questioni che ogni debitore può prospettare davanti al giudice ordinario e che, nel caso di azione esecutiva esattoriale, il contribuente può avanzare in sede amministrativa in attesa di farle valere, poi, davanti al giudice ordinario.

Una seconda osservazione consente di precisare più concretamente la posizione e la funzione dello Intendente di Finanza, sia in genere, in materia di servizio esattoriale, sia, in particolare, a proposito del ricorso amministrativo. Indubbiamente spettano all'Amministrazione funzioni di sorveglianza sull'andamento del servizio esattoriale, che è servizio pubblico dato in concessione all'esattore. Ma, avviata la procedura esecutiva nei confronti del contribuente, non è già l'andamento del servizio pubblico, che viene in discussione; vengono, invece, in discussione diritti ed obblighi inerenti a quella determinata procedura esecutiva, che, non bisogna dimenticare, sostituisce o si interseca e comunque si modella su quella esecutiva normale svolta per tramite degli organi giudiziari. Nella procedura di esecuzione esattoriale l'Amministrazione, e per essa l'Intendente di Finanza, assume in base al ruolo d'imposta, posizione di titolare di un diritto di credito (credito d'imposta), che non cessa di essere tale per le particolari garanzie e i particolari privilegi da cui è assistito per la riscossione; l'esattore assume, secondo la concezione prevalente, posizione di titolare dell'azione esecutiva; il contribuente, infine, quella di debitore esecutato. Come si vede, non solo per il contribuente, ma anche per l'Amministrazione, come infine per l'esattore ricorre l'ipotesi del diritto soggettivo perfetto. Avuto riguardo alla singola procedura esecutiva, bisogna dire che, come gli atti dell'esattore sono diretti all'esercizio dell'azione

esecutiva, così l'azione dell'Amministrazione è di retta alla tutela ed alla realizzazione del diritto di credito, o comunque si ispira a questa posizione giuridica dell'Amministrazione, di titolare cioè, del credito d'imposta. Così ad esempio, nel corso dell'esazione, o anche della procedura esecutiva, è previsto che possa l'Amministrazione concedere dilazioni o sgravi, che vincolano anche l'esattore (art. 18 dei Capitoli normali). Questa precisazione giova a comprendere meglio la natura dei rapporti fra l'Amministrazione e l'esattore, nonchè, per quel che qui interessa, il fondamento del ricorso amministrativo. L'esattore, come titolare dell'azione esecutiva, può intraprendere l'esercizio di tale azione, ma non può disporne, essendo previsto (art. 66 della legge di riscossione), che nè egli nè l'agente incaricato della riscossione possono sospendere, comunque, gli atti esecutivi se non a seguito di pagamento, non altrimenti provato che in base a quietanza esattoriale. Viceversa spetta all'Amministrazione, che è titolare del diritto di credito, e per essa all'Intendente, di disporre dell'azione esecutiva, annullando o sospendendo gli atti esecutivi (art. 72).

Infine si può aggiungere che, pur essendo vero che l'Intendente di Finanza viene dall'art. 72 investito di un'attribuzione esclusiva, tuttavia questa non giustifica, se rettamente intesa, la competenza del Consiglio di Stato. Secondo il PAPALDO, questa attribuzione esclusiva starebbe a rivelare l'esistenza di un interesse legittimo. Analogamente le Sezioni Unite, nella sentenza commentata osservano che in base alla suddetta attribuzione esclusiva « viene affievolito in puro interesse legittimo » il diritto del contribuente.

Sembra a noi che non sia possibile equivocare fra prerogative dell'azione esattoriale e attribuzione dell'Intendente. La legge innanzitutto stabilisce, come si è visto innanzi, alcune prerogative nei confronti dell'azione esattoriale, non consentendo l'opposizione giudiziale durante la procedura esecutiva, ma ammettendo l'azione di danni quando la procedura esecutiva sia stata condotta a termine. Sta in ciò la limitazione che, forse, sarebbe meglio definire « particolare disciplina » del diritto soggettivo del contribuente; e non ci sembra — come già si è detto — che essa possa dar luogo alla sussistenza di un interesse legittimo. Quanto, poi, all'attribuzione dell'Intendente essa va intesa sotto un duplice profilo: come temperamento alle prerogative riconosciute all'esattore e, quindi, come rimedio per la tutela del diritto del cittadino (vedasi n. 3), ovvero anche come facoltà riserbata all'Amministrazione, quale titolare del credito d'imposta di disporre e sottoporre a riesame amministrativo l'azione esecutiva in luogo e vece dell'esattore (vedasi innanzi in questo stesso paragrafo).

5. Nell'indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato non è infrequente una diversa impostazione della questione, secondo la quale, ponendosi a base dell'indagine il diritto soggettivo del contribuente, si è, peraltro, osservato che esso può essere affievolito per i particolari poteri discrezionali dell'Intendente e si è ammessa la competenza del giudice amministrativo nei casi e nei limiti di tale affievolimento (Sez. V, 14 febbraio 1941, in « Giur. It. », 1942, III, 34).

Naturalmente, il principio astratto, cui tale l'indirizzo si ispira, non solleva obiezioni, mentre rende perplessi l'applicazione di esso, sia che si tratti di individuare poteri discrezionali riconosciuti alla Intendente, sia che si tratti di determinare i modi e i termini entro cui essi operino un affievolimento.

Come poteri discrezionali dell'Intendente sono stati indicati quello di sospendere gli atti esecutivi, a norma dell'art. 72, ed anche quello di ridurre un pignoramento eccessivo ed oneroso, in analogia di quanto dispone l'art. 496, c.p.c. Nella controversia che ha dato luogo alle decisioni commentate, le parti private ebbero a qualificare come potere discrezionale dell'Amministrazione quello di valutare la notevole sproporzione fra capitale sociale e reddito accertato, sulla base della quale l'art. 16 del D.L. 27 maggio 1947, n. 439, prevede la responsabilità solidale degli amministratori per il debito d'imposta della società.

A proposito di questo preteso apprezzamento discrezionale, la decisione del Consiglio di Stato, qui commentata, ha avuto modo di osservare che non ricorrono nè i caratteri del potere discrezionale, nè gli elementi di un affievolimento del diritto soggettivo, non essendo dato di ravvisare alcuna incidenza del pubblico interesse.

La decisione merita di essere segnalata per l'esatta intuizione dell'affievolimento, che richiede:

1) l'attribuzione di un potere discrezionale in funzione di un interesse pubblico e per la valutazione concreta di tale interesse;

2) il corrispondente concreto sacrificio dell'altrui diritto come diretta conseguenza dell'esercizio di quel potere e della valutazione di quell'interesse.

In mancanza di uno degli elementi la discrezionalità consentita all'Amministrazione può avere carattere tecnico o empirico, ma non importa l'affievolimento del diritto soggettivo.

Ma proprio la suddetta decisione offre il modo di osservare che anche rispetto al potere di sospensione degli atti esecutivi come al potere di riduzione del pignoramento manca la possibilità di configurare un'ipotesi di affievolimento (1).

A proposito di questi poteri particolari si può ripetere ciò che si è venuto dicendo in genere a proposito della funzione demandata all'Intendente per il ricorso amministrativo. La valutazione amministrativa dell'Intendente di Finanza, sia nel decidere in genere il ricorso del contribuente, sia più particolarmente nel disporre la sospensione degli atti esecutivi o la riduzione del pignoramento non concerne l'interesse pubblico, ma concerne l'interesse del contribuente; anzi le attribuzioni riconosciutegli mirano al rispetto del diritto soggettivo del contribuente.

6. Resta da esaminare, se un ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato avverso la decisione intendenziale sia configurabile sotto il profilo di una competenza esclusiva del giudice amministrativo. Per

(1) Oltre tutto non si è considerato che la sospensione (la quale va concessa con ordinanza) è provvedimento interinale rispetto all'annullamento, su cui si provoca la decisione dell'Intendente; si tratta di provvedimento non definitivo che non può essere impugnato davanti al Consiglio di Stato.

escludere tale possibilità basti osservare che sarebbe necessaria, e invece manca, una norma esplicita che attribuisce una siffatta competenza esclusiva.

E in effetti lo SCANDALE, op. cit., si è basato per ammetterla, soprattutto, su considerazioni equitative, che potrebbero avere valore de iure condendo ma non secondo l'ordinamento positivo.

Ma le considerazioni dello SCANDALE si prestano a una qualche osservazione, che, a nostro avviso, da un lato conferma l'opportunità di mantenere l'attuale sistema e dall'altro, nell'ambito di questo, costituisce una riprova della esattezza della nostra tesi.

Secondo l'A., fermo restando il principio del solve et repete, per gli interessi di carattere generale, ch'esso mira a salvaguardare, dovrebbe, peraltro, concedersi al contribuente di potere sottrarsi al rigore di un tale principio non solo mediante il ricorso amministrativo, ma dandogli altresì la possibilità di proporre ulteriormente il ricorso al Consiglio di Stato. Ci sembra del tutto evidente che in tale modo non si introdurrebbe un temperamento al rigore della legge, ma in effetti si sovvertirebbe il sistema legislativo, svuotando di ogni contenuto il principio del solve et repete, raggiungendosi un risultato del tutto inammissibile.

Basti al riguardo ricordare che la Corte di Cassazione ha ritenuto, come è noto, di poter consentire una deroga al principio del solve et repete soltanto allorchè la pretesa tributaria si ravvisi infondata prima facie. E per quanto questa deroga dia luogo a non poche perplessità (vedasi « Relazione Avvocatura dello Stato, 1926-29, cap. I, paragrafo 2º) è certo che questo temperamento ha almeno il vantaggio pratico di non sovvertire il sistema e di non svuotare di contenuto il principio (cui viene a derogare solo in casi eccezionali) come, invece, avverrebbe accogliendosi la tesi dallo SCANDALE propugnata.

ROCCO DI CIOMMO

LEGGI - Potestà regolamentare della Pubblica Amministrazione - Potestà regolamentare del Governo e dei singoli Ministri - Decreto 15 gennaio 1951 del Ministro dell'Industria e Commercio concernente i mezzi economici per il funzionamento dell'Ente Nazionale Cellulosa - Costituisce atto amministrativo regolamentare - Contributi per il funzionamento dell'Ente Nazionale Cellulosa - Natura giuridica tributaria - Costituzione Repubblica Italiana - Contrasto dell'art. 1, ultimo comma legge 13 giugno 1940, n. 868, con l'art. 23 della Costituzione. (Corte di Cass., S. U., Sent. n. 2465/54 - Pres. Galizia, Est. Tavolaro; P. M.: Eula - Cartiera Italiana c. E. N. Cellulosa).

Potestà regolamentare dell'Amministrazione non è soltanto l'attività normativa collegialmente spiegata dal Governo, la quale attiene ai poteri istituzionali di tale supremo organo politico, e si esplica nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, emanato con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato, bensì quella esercitata dai singoli ministri: il potere regolamentare del Governo preesiste alle disposizioni di carattere costituzionale che lo riconoscono, circoscrivendolo e condizio-

nandolo negli schemi tipici di regolamenti di esecuzione, regolamenti autonomi e regolamenti di organizzazione; il potere regolamentare dei ministri, individualmente considerati, quali capi dei loro rispettivi dicasteri, trae invece la sua origine da leggi particolari, nell'ambito delle quali deve operare, senza urtare contro il sistema giuridico, anzi adattandosi a questo.

Costituisce atto amministrativo regolamentare o regolamento, non, quindi, atto legislativo delegato nè atto soltanto amministrativo, il decreto 15 gennaio 1951 del Ministro dell'Industria e del Commercio, emanato in virtù di una facoltà allo stesso ministro espressamente conferita dalla particolare legge 13 giugno 1940, n. 868, ed inteso a disciplinare con carattere normativo il complesso fenomeno economico di apprestamento dei mezzi necessari all'Ente Nazionale della Cellulosa e della Carta (Consortio obbligatorio con personalità di diritto pubblico), per porlo in condizioni di poter esplicare la pubblica funzione per la quale è stato istituito.

I contributi di cui alle lettere b), c) e d) dell'art. 1, legge 13 giugno 1940, n. 868, o ricadenti sull'importo delle fatture emesse dalle cartiere o loro consorzi o da importatori, o posti a carico dei produttori di fibre tessili artificiali o ricadenti sui quantitativi di cellulosa importata o prodotta nella Repubblica e destinata a impieghi diversi, non sono prestazioni di carattere associativo o consortile, bensì hanno natura giuridica di imposta, siccome tributi speciali, che trovano il loro fondamento giuridico oltre che nella soggezione alla potestà di imperio anche in un particolare vantaggio del contribuente: e per conseguenza l'art. 3 della legge 13 giugno 1935, n. 1453 (con la quale è stato costituito l'Ente Nazionale per la Cellulosa), le successive leggi n. 2189 del 1936 e 868 del 1940 e i decreti ministeriali in base ad esse emanati costituiscono un compendio di norme che, disciplinando la raccolta dei mezzi economici occorrenti alla vita di detto ente pubblico, fanno quindi parte del diritto tributario.

Con l'entrata in vigore dell'art. 23 della Costituzione repubblicana, per il quale «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», deve ritenersi abrogata la legge 13 giugno 1940, n. 868, nella parte in cui, all'ultimo comma dell'art. 1, dispone che non solo «le modalità per l'applicazione e la riscossione dei contributi di cui alle lettere b), c) e d), ma anche le «eventuali modifiche della misura di tutti i contributi previsti in detto articolo, saranno stabilite con decreto del Ministro per le corporazioni (ora dell'Industria e Commercio), di concerto col Ministro delle Finanze», e ciò perchè detta disposizione, autorizzando indiscriminatamente il Ministro ad apportare «tutte le eventuali modifiche nella misura di tutti i contributi» lo autorizza anche a modificare in aumento la misura stessa, ed oltre il limite stabilito dalla legge medesima ».

Con le due prime massime la Corte di Cassazione ha deciso alcuni fondamentali aspetti della complessa questione, che si agita in dottrina e in giurispru-

denza, sulla potestà regolamentare della pubblica Amministrazione (1).

Si discuteva, com'è noto, della sopravvivenza di tale potere dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, delle sue forme e dei suoi limiti. Con l'annotata sentenza, la cui motivazione è esauriente e davvero pregevole, la Corte ha confermato che la potestà regolamentare della pubblica amministrazione trova il suo fondamento nei principi generali del vigente ordinamento giuridico e risponde ad una esigenza naturale dello Stato moderno, tanto da potersi affermare che « le disposizioni di carattere costituzionale non creano, ma riconoscono il potere regolamentare del Governo, lo circoscrivono e lo condizionano ». A questa affermazione, in verità, non riteniamo di poter pienamente aderire, perchè, a nostro avviso, la Costituzione è, quanto meno formalmente, la fonte primaria di ogni potere, che non può preesistere ad essa (2). Ciò, a nostro avviso non significa, però, che le norme costituzionali siano soltanto quelle esplicitamente formulate nella Carta costituzionale e nelle successive leggi costituzionali. Secondo i comuni canoni interpretativi, espressamente enunciati nell'art. 12 delle preleggi, ma che rappresentano il risultato della nostra secolare tradizione giuridica e che, pertanto, non possono non valere anche per l'applicazione delle norme costituzionali, queste formano un sistema unitario e vanno, perciò, interpretate in relazione fra loro, non trascurando il criterio storico-sistematico, di guisa che possano da esse trarsi principi generali, apparentemente non scritti, ma risultanti dal sistema e implicitamente enunciati o presupposti dalle varie norme espresse. In seguito ad una siffatta interpretazione, l'esistenza di un potere regolamentare della pubblica amministrazione è innegabile. Esso risulta espressamente dall'art. 87 della Carta costituzionale, che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di emanare i regolamenti generali; risulta altresì, sia pure implicitamente, dal precedente art. 77, nonché da varie norme degli Statuti Speciali regionali, approvati, com'è noto, con leggi costituzionali (articolo 13, S. S. Sicilia; art. 6, S. S. Sardegna; art. 4, S. S. Valle d'Aosta; art. 13, S. S. Trentino-Alto Adige). Implicitamente risulta, infine, dalle riserve legislative contenute in varie norme della Carta costituzionale, che non avrebbero senso se non sul presupposto dell'esistenza di un potere normativo, generale o speciale, della pubblica amministrazione, e dell'autonomia, riconosciuta agli enti locali, che la esplicano anche e soprattutto con l'esercizio del potere regolamentare. Questo, però, non è regolato direttamente dalle norme costituzionali, se non per quanto attiene ai limiti e, relativamente ai regolamenti generali, all'autorità competente ad emanarli. La sua disciplina concreta è, pertanto, devoluta alla legge ordinaria, donde il permanere di efficacia dell'art. 3 delle preleggi, che la Corte ha ritenuto, a nostro avviso esattamente, tuttora pienamente operante. In applicazione della predetta norma, la sentenza ha distinto

la potestà regolamentare del Governo da quella dei singoli Ministri ed è precisato che questa, traendo origine da leggi particolari, deve operare nell'ambito di esse, adattandosi al sistema giuridico.

Procedendo oltre nell'interpretazione sistematica della norma contenuta nell'art. 3 delle preleggi, in relazione al vigente ordinamento costituzionale, la Corte ha definito gli atti regolamentari dei Ministri come « regolamenti delegati », istituto ben noto alla dottrina, sostanzialmente e formalmente diverso dalle « leggi delegate ».

Non riteniamo, invece, di poter pienamente aderire alle ultime due massime, con le quali, la Corte, affermata la natura tributaria del contributo, di cui alle lettere b), c) e d) dell'art. 3, della legge 13 giugno 1935, n. 1453, modificato con leggi n. 2189 del 1936 e n. 868 del 1940, ha ritenuto costituzionalmente illegittimi i provvedimenti ministeriali, coi quali il predetto contributo era stato variato.

La qualificazione delle entrate degli enti pubblici è attualmente ben più difficile di quanto non lo fosse cinquant'anni fa e, a nostro avviso, gli schemi tradizionali non sono più sufficienti a contenere tutte le ipotesi, che la legge, in relazione alle mutate condizioni economico-sociali, ha posto in essere. Soprattutto va riveduta, a nostro avviso, la categoria delle entrate di diritto pubblico non tributarie, che attualmente, secondo la più autorevole dottrina, comprende i prezzi pubblici, corrispettivo parziale, cioè, di un pubblico servizio reso dallo Stato. Questa categoria deve essere attentamente riesaminata alla luce dei nuovi organismi e dei nuovi fenomeni economico-sociali, fra i quali merita un posto particolare l'associazione obbligatoria delle categorie produttrici, attuata in maniera non sempre uniforme e, soprattutto, che non sempre assume né può assumere lo aspetto tipico del consorzio-persona giuridica. Si pensi, ad esempio, alle casse-conguaglio sorte per la necessità di fissare un prezzo di imperio, pari al costo di produzione medio, assicurando, però, l'integrale produzione. I contributi imposti a carico dei produttori più favoriti (a costi inferiori al prezzo di imperio), ed a favore dei meno favoriti (produttori a costi superiori al prezzo d'imperio) non possono certamente qualificarsi tributi (3). La legge in sostanza, attua un'associazione obbligatoria di tutte le aziende al fine di una produzione a costi unitari, che si ottiene compensando le perdite delle aziende meno favorite con gli extra profitti di quelle più favorite.

Un fenomeno parzialmente analogo si verifica nella fattispecie sottoposta all'esame della Corte, la quale, in verità, si era posta la questione se i contributi non rappresentassero prestazioni di carattere consortile o associativo, ma l'ha risolta negativamente in base ad argomentazioni, a nostro avviso, non decisive.

Non sembra, infatti, potersi negare ai contributi in parola, il carattere associativo o consortile e ciò nonostante ch'essi siano commisurati alla quantità di carta o cellulosa, prodotta o consumata, invece che alla importanza o al reddito dell'azienda, come

(1) Cfr. La facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche in questa « Rivista », 1949, p. 69-70 (in particolare p. 78).

(2) Cfr. L'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato, in questa « Rivista », 1953, p. 10.

(3) Vedi in questa « Rivista », 1951, p. 200-203.

avviene normalmente e sempre che non si tratti di contributo fisso. L'art. 1 della citata legge 13 giugno 1935, n. 1453, infatti, precisa che dell'ente della cellulosa fanno parte tutte le aziende produttrici di cellulosa e di carta nonché le altre aziende consumatrici di cellulosa. I contributi, previsti dal successivo art. 3, lettera b), c) e d) sono dovuti dai titolari delle predette aziende, non da terzi, e, cioè esclusivamente dai consorziati. Essi agiscono, pertanto, solo nell'ambito interno del consorzio obbligatorio. Questo contributo è imposto: a tutti i produttori di carta, a cui sono legislativamente equiparati gli importatori, in ragione del 5 % del prezzo ricavato dalla vendita di carta o cartoni (lettera b); ai consumatori di cellulosa per la produzione di fibre tessili artificiali (lettera c); ai produttori (o importatori) di cellulosa destinata ad uso diverso dalla fabbricazione di fibre tessili artificiali. Obbligati, pertanto, sono esclusivamente i produttori di carta e cellulosa e i consumatori di cellulosa, in una parola: i consorziati. Nè la possibilità di rivalsa è fenomeno esclusivo del diritto tributario, perchè il produttore normalmente si rivala o tende a rivalersi di tutte le spese e gli oneri della produzione, fra cui può annoverarsi il contributo in esame. La espressa menzione della facoltà di rivalsa è, poi, necessaria nell'ipotesi di prezzo d'imperio, che non ne consentirebbe maggiorazioni espressamente non autorizzate.

L'ultima massima ci trova decisamente dissenzienti, soprattutto per quanto riguarda la sua categoricità e le argomentazioni, dalle quali discende. L'art. 23 della Carta costituzionale non contiene, a nostro avviso, una riserva legislativa, quanto meno assoluta. Nè sembra potersi disconoscere alle espressioni usate dal legislatore costituzionale un significato tecnico e uniforme e ciò particolarmente considerando la cura, con la quale è stata elaborata la Carta costituzionale.

Dall'esame sistematico della vigente Costituzione si rilevano tre tipi di riserve: la prima, costituzionale, nei riguardi del legislatore ordinario (ad esempio: art. 16, 1° comma u. p., artt. 20, 21 e 22 Carta costituzionale); le altre due, legislative, rispetto alle norme regolamentari. Di queste, una è assoluta (ad esempio: artt. 8 e 10 Carta costituzionale), ed impedisce al potere esecutivo l'esercizio di ogni potestà regolamentare sulla materia riservata; l'altra è relativa (ad es.: artt. 13, 14, 15, 16, 121 Carta costituzionale) e riserva alla legge soltanto la determinazione dei casi e dei modi, nei quali può essere esercitato il potere regolamentare della pubblica amministrazione. L'art. 23, a nostro avviso, pone una riserva di quest'ultimo tipo, fissando il principio costituzionale (necessariamente attenuato, per effetto del mutato ordinamento statutale, che più non esige la rigorosa tutela dei cittadini nei confronti del potere regio, rispetto a quello posto dall'art. 30 dello Statuto albertino), che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». A questa, pertanto, è riservata la determinazione dei casi e dei modi dell'imposizione, ma non l'imposizione, che rimane atto del potere esecutivo. L'espressione in base alla legge non equivale a dalla legge.

Non si tratta, quindi, di delega di potere legislativo, come ha ritenuto la Corte, applicando alla fattispecie, a nostro avviso erroneamente, la norma contenuta nell'art. 76, della Carta costituzionale, bensì di esercizio di quella potestà d'imposizione, che, secondo la Costituzione, deve derivare dalla legge ed essere esercitata nei casi e coi limiti da essa fissati, ma rimane pur sempre attribuita alla autorità amministrativa.

Applicando il principio generale costituzionale della riserva legislativa relativa, dovrebbe pertanto, affermarsi la legittimità costituzionale della legge, da cui derivava il potere di imposizione e che questo potere aveva regolato, determinando i casi ed i limiti del suo esercizio (soggetti, oggetto, criteri, ecc.), e, conseguentemente, la legittimità costituzionale del regolamento, che, nell'ambito della legge, aveva modificato la misura dei contributi.

Non ci nascondiamo che, anche in forza di questo principio, senza necessità di ricorrere all'applicazione analogica dell'art. 76, della Carta costituzionale, a cui potrebbe pervenirsi per la considerazione che nella specie trattavasi di regolamenti delegati (ministeriali), si potrebbe ritenere compresa nella espressione «in base alla legge», la determinazione di criteri precisi e, soprattutto, la fissazione di limiti rigorosi, entro i quali soltanto l'aliquota deve essere variata, ma tale soluzione mai giustificherebbe l'affermazione contenuta nella sentenza che la legge «... deve altresì determinare i presupposti di fatto del rapporto tributario ed il contenuto preciso del medesimo, esclusa ogni facoltà discrezionale nell'autorità amministrativa».

Confidiamo, pertanto, in un riesame della questione da parte della Suprema Corte.

G. GUGLIELMI

IMPOSTE E TASSE - Imposte doganali - Opposizione ad ingiunzione per nullità della sua notificazione e per estraneità al rapporto tributario - Mancato previo pagamento del tributo (solve et repete) - Improprietà della domanda - Azione in garanzia - Inammissibilità. (Corte di Cass., Sez. Un. Civ., Sentenza n. 2798, del 31 luglio 1954 - Pres.: Galizia; Est.: Civiletti; P. M.: Eula - S. p. A. « Sorveglianza » e Olindo Degli Eredi c. Finanza).

È controversia d'imposta, ai sensi dell'art. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, quella relativa all'accertamento della qualità di soggetto d'imposta, principale e sussidiario, nei confronti della Finanza. Ad essa, pertanto, è applicabile il principio del *solve et repete*, che è escluso soltanto quando la questione possa essere risolta per sola intuizione, senza che occorran accertamenti di fatto o ricorrano quesiti di diritto.

L'improprietà della domanda principale importa, come necessaria conseguenza, l'improprietà dell'azione di rivalsa per il rapporto di dipendenza di questa con l'azione principale, onde è necessariamente operante anche per essa la pregiudiziale, che opera per quest'ultima.

La prima massima rappresenta giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione, il cui insegnamento è costantemente seguito dalle Corti di merito. L'ina-

plicabilità del principio del solve et repete sussiste soltanto quando risulti prima facie (dice l'annotata sentenza con felice espressione per sola intuizione), l'inesistenza, non l'invalidità, del rapporto d'imposta. Tali circostanze non ricorrevano nella specie, perchè l'Amministrazione assumeva, sulla scorta di numerosi documenti esibiti, che la società opponente era condebitrice dei diritti doganali per essere cointeressata ed avere sovvenzionato le operazioni, cui i diritti stessi si riferivano.

La seconda massima, invece, lascia piuttosto perplessi. La « Sorveglianza », aveva esercitato l'azione di rivalsa con separato atto di citazione ed i processi erano stati riuniti per connessione. L'azione di rivalsa, pertanto, non era ritualmente collegata con rapporto di dipendenza necessaria con la domanda principale, che, fra l'altro, non tendeva ad una pronunzia di condanna, bensì di assoluzione. Se la finanza avesse convenuto la « Sorveglianza », per ottenere la condanna giudiziale e quella avesse chiamato in garanzia la ditta Degli Eredi, sarebbe

sussistita la necessaria dipendenza, che à fatto ritenere estensibile a questa la pregiudiziale operante per la prima. Ma nella specie la « Sorveglianza », opponendosi all'ingiunzione fiscale, chiedeva dichiararsi giudizialmente l'infondatezza della pretesa della Finanza. L'azione di rivalsa, pertanto, autonomamente esercitata, era subordinata non all'accoglimento, ma al rigetto della domanda principale e non pare che al suo esame potesse essere di ostacolo la improponibilità di questa, avendo tale pronunzia effetto processualmente analogo a quella di rigetto. A rigore, la questione, sollevata con l'azione di rivalsa della « Sorveglianza », nei confronti della ditta Degli Eredi e della Finanza, relativa all'obbligo di sopportare o al diritto di riversare sull'altro gli effetti dell'ingiunzione per l'ipotesi di non accoglimento dell'opposizione, non involgeva una controversia d'imposta. Nè, a nostro avviso, costituiva ostacolo all'esame della controversia la circostanza che il tributo non fosse stato ancora pagato.

G. GUGLIELMI

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

APPELLO - Appello contro sentenza parziale - Riserva fatta all'udienza - Inammissibilità dell'appello immediato. (Corte d'Appello di Roma, Sez. III, Sent. n. 723/54 - Ferrazza c. Ufficio Stralcio conf. lav. agr.).

La legge 14 luglio 1950, n. 181, innovando al sistema del codice di rito vigente, ha accolto il principio dell'impugnativa immediata di tutte le sentenze parziali, salva la facoltà, da esercitarsi in via alternativa, di differirne l'impugnazione, previa riserva da farsi in termine perentorio. Lo esercizio di tale facoltà, però, preclude la proposizione della impugnativa immediata, salvo che questa non sia proposta contro la stessa sentenza da alcuna delle altre parti soccombenti (art. 390, c.p.c. modificato).

Aderiamo pienamente alla sentenza, che ha accolto la tesi sostenuta dall'Avvocatura sulla scorta della prevalente giurisprudenza (Cass., II, n. 2766/53, in « Mass. Foro It. », 1953, n. 22, col. 527; Corte di Appello di Milano, 13 giugno 1952, in « Giur. It. », 1952, I, 2, 259; Corte di Appello di Roma, 12 luglio 1952, ivi 1953, I, 2, 139; Corte di Appello di Brescia, 5 marzo 1952, in « Foro Pad. », 1952, I, 685; Corte di Appello di Firenze, 12 agosto 1952, in « Giur. Tosc. », 1953, 103 e 10 febbraio 1953, ivi, 281; contra ordinanza Corte di Appello di Milano, 16 giugno 1953, in « Foro It. », 1953, I, 1161), e della più autorevole dottrina (L. BIANCHI D'ESPINOSA: Rassegna di giurisprudenza, in « Riv. dir. proc. », 1953, VIII, p. 302).

L'art. 340, c.p.c., modificato con la legge 14 luglio 1950, n. 181, dispone che contro le sentenze parziali l'appello può essere differito, qualora la parte soccombente ne faccia riserva a pena di decadenza entro il termine per appellare e in ogni caso non oltre la prima udienza successiva alla comunicazione della sentenza. Quando sia fatta riserva, l'appello deve essere proposto congiuntamente a quello avverso la sentenza definitiva, a meno che altra parte non lo proponga immediatamente.

Potrebbe dubitarsi se il termine per l'appello immediato, in deroga al disposto dell'art. 326 c.p.c., non inizi il suo decorso dalla comunicazione della sentenza parziale, tanto più che la legge parla di appello immediato o differito e la omissione della riserva potrebbe essere considerata acquiescenza alla sentenza parziale; ma è innegabile che, effettuata la riserva, sia inammissibile l'appello immediato. La facoltà concessa dalla legge è alternativa ed electa una via altera consumitur. Esattamente la Corte di Cassazione, nella citata sentenza, così decise: « Al soccombente, che, nell'alternativa tra impugna-

zione immediata o differita della sentenza non definitiva, siasi volontariamente determinato, in obbedienza ad un suo particolare interesse, a scegliere la via del ricorso differito, ciò inequivocabilmente manifestando per effetto della rituale e tempestiva riserva, resta inibito di esercitare la facoltà di gravame immediato, facoltà che deve ritenersi insuscettibile di reviviscenza, in quanto definitivamente ripudiata ».

Deve trattarsi, però, di formale riserva diretta a differire il gravame e non di riserva generica, avente l'unico scopo di manifestare la mancata accettazione della sentenza parziale e la volontà di proporre, avverso la stessa, appello immediato. In questi sensi la Corte di Cassazione ha, con recente sentenza (n. 1616/54 in « Settimana Cassazione », 1954, col. 220), temperato il rigore del principio dianzi affermato, interpretando la norma in conformità dei principi generali di diritto sull'interpretazione degli atti negoziali.

In ogni modo, la sentenza che dichiara inammissibile l'appello, per il motivo di cui sopra, non è ostativa all'ulteriore appello, ritualmente proposto (Cass. III, n. 2762/54 in « Settimana Cassazione », 1954, col. 342).

G. GUGLIELMI

ENFITEUSI - Diritto di riscatto - Esercizio - Principi sull'esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre - Inapplicabilità - Oneri dei rimborsi - Casi tassativi - Retratto enfiteutico - Limiti. (Corte di Appello di Catania, Sez. Civ., 25 ottobre 1954 - Pres.: D'Angelo; Est. Paci - Fondo Culto c. Cannizzaro).

Il diritto di riscatto, sia che scaturisca dalla legge (artt. 966 e 732 c.c.) sia che abbia origine dal contratto (art. 1500 e segg. c.c.) è sostanzialmente il potere giuridico di riavere la proprietà o la titolarità di altro diritto, che sia stato in precedenza trasferito.

Il riacquisto di tale diritto si verifica in virtù della sola dichiarazione unilaterale di volontà del riscattante, con la conseguenza che scopo dell'azione giudiziaria può essere solo quella dell'accertamento dell'avvenuto mutamento giuridico e della eventuale condanna al rilascio del bene riscattato.

I principi sull'esecuzione specifica dell'obbligo di concludere un contratto contenuti nell'art. 2932, c.c., non sono applicabili all'istituto del riscatto, nè ne costituisce applicazione l'onere dei rimborsi che l'art. 1503, c.c., pone come condizione per lo esercizio del riscatto convenzionale.

Tale onere di rimborsi è limitato ai casi nei quali trovasi espressamente stabilito, e pertanto esso non è applicabile nel caso del retratto legale, successorio o enfiteutico, in cui chi vi è soggetto è soltanto tutelato dalle ordinarie misure giurisdizionali e conservative.

Il diritto di prelazione, e correlativamente il diritto di riscatto a favore del concedente di un fondo enfiteutico non può esercitarsi in ogni caso di alienazione di quest'ultimo, ma soltanto nel caso di vendita.

La sentenza della Corte di Appello di Catania merita di essere segnalata ai lettori di questa « Rassegna », per la esatta messa a punto della natura giuridica del diritto di riscatto e, in particolare, del retratto enfiteutico, con l'esclusione, in questa materia, dell'applicabilità dei principi relativi all'esecuzione specifica dell'obbligo di contrarre, che pure avevano ispirato la decisione di prima istanza.

Aveva ritenuto, quest'ultima, che la domanda proposta in giudizio dal concedente, successivamente alla dichiarazione di volere riscattare il fondo enfiteutico alienato irrequisito domino, sia una domanda rivolta ad ottenere l'esecuzione specifica dell'obbligo del compratore di trasferirgli detto fondo, secondo l'ipotesi preveduta nel capoverso dell'art. 2932, c.c. Dal che la conseguenza che essa non è suscettibile di accoglimento senza la preventiva esecuzione della prestazione dovuta dall'attore, e precisamente senza il preventivo pagamento del prezzo o quanto meno senza la preventiva offerta reale di esso.

La Corte di Appello, aderendo alla tesi sostenuta dall'Avvocatura, condanna un tal modo di concepire il riscatto, così esprimendosi: « Il diritto di riscatto, sia che scaturisca dalla legge (vedi oltre l'art. 966, anche l'art. 732, in materia di divisione ereditaria), sia che abbia origine del contratto (vedi gli artt. 1500 e segg. c.c.), è, sostanzialmente, secondo la esplicita nozione datane proprio da quest'ultima norma, il potere giuridico di « riavere » la proprietà, o la titolarità di altro diritto, che sia stato ad altri in precedenza trasferito. Il che non vuol dire, però, nemmeno per l'art. 1500, che, per riavere il venditore la proprietà del bene venduto, sia necessario il consenso del compratore. In base alla stessa norma, infatti, ed al successivo art. 1503, che disciplina, in concreto, l'esercizio del diritto in questione, è facile arguire che, col riscatto, la proprietà si riacquista in virtù di una manifestazione unilaterale di volontà (comunicazione al compratore della dichiarazione di riscatto) che prescinde, perciò, dalla volontà di chi lo deve subire.

« Nè muta l'essenza dell'istituto solo perchè, in tale ipotesi, sia richiesto, inoltre, il preventivo rimborso delle somme precedentemente sborsate dallo acquirente, in quanto tale prestazione, è imposta, come è risaputo, a titolo di onere, connesso con lo esercizio di quel diritto potestativo, e non presuppone per nulla l'adempimento di alcuna obbligazione da parte di chi vi è soggetto.

« Deve disattendersi, pertanto, l'opinione, seguita dal Tribunale, che il riscatto, pur nella fattispecie degli artt. 1500 e segg., c.c., possa essere concepito come un « diritto alla riacquira » del bene, precedentemente alienato.

« L'esigenza della stipulazione di un nuovo contratto di vendita, in senso inverso al primo, è, se mai, caratteristica di altri istituti, quale il patto obbligatorio di retrovendita. Nel riscatto, invece, anche secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, il riacquisto del diritto si verifica, da parte del riscattante, compiendo una determinata attività entro un termine fissato dalla legge, e, più precisamente, in virtù di una dichiarazione unilaterale recettizia di volontà del riscattante, che vale, perciò, a determinare gli effetti del riscatto, senza la necessità di alcun comportamento da parte di chi vi è soggetto, e quindi senza nemmeno la necessità dell'azione giudiziaria, tranne che per l'accertamento del già avvenuto mutamento giuridico conseguente all'esercizio del riscatto, e per l'eventuale condanna al rilascio del bene riscattato, il cui possesso non venisse spontaneamente rilasciato.

« L'assunto del Tribunale, perciò, che l'art. 2932, c.c., contenga un principio applicabile all'istituto del riscatto in genere, ovvero che l'onere dei rimborsi posto dall'art. 1503, per l'esercizio del riscatto convenzionale costituisca applicazione, o discenda dallo stesso principio, consacrato nell'art. 2932, deve ritenersi del tutto inattendibile. L'onere di tali rimborsi è imposto per l'esercizio di quel diritto, ma non si attiene all'essenza di esso e deve, perciò, ritenersi limitato esclusivamente ai casi per i quali dalla legge o dalla convenzione è espressamente stabilito (vedi oltre l'ipotesi di riscatto convenzionale, anche quella dell'art. 57 delle leggi di riscossione delle imposte dirette, approvate con R. D. 17 ottobre 1922, n. 1401). In ogni altro caso, e, quindi, anche nel caso di retratto legale, successorio o enfiteutico, la persona soggetta si avvarrà, per la reintegrazione del suo stato patrimoniale anteriore alla revoca del suo acquisto e quindi alla estinzione del suo diritto, operata mercè l'esercizio del diritto di riscatto, delle ordinarie misure di tutela giurisdizionale e di conservazione che si trovano approntate dall'ordinamento giuridico per ogni altra ragione di credito ».

Principi esattissimi che si trovano adottati in giurisprudenza per la risoluzione del problema della prevalenza dell'affrancazione sul riscatto, decidendosi che, una volta avvenuta la notificazione della volontà del concedente di esercitare il riscatto, il compratore non può più proporre domanda di affranco: vedi App. Roma, 23 luglio 1946, « Foro It. », 1946, I, 771; Cass., 8 agosto 1946, n. 1116; 23 febbraio 1952, n. 492; 13 marzo 1952, n. 651. Nel senso della sentenza cfr. CARIOTA-FERRARA: *Enfiteusi*, 1950, p. 517; ORLANDO CASCIO: *L'Enfiteusi*, pagine 297-298 e p. 416-417. L'inapplicabilità dell'articolo 2932, alla materia del retratto enfiteutico trovasi affermata anche nella decisione del Tribunale di Padova, 4 giugno 1947, « Giur. It. », 1949, I, 2, 56, mentre l'indipendenza del trasferimento operato dalla dichiarazione recettizia del trattante, dal previo adempimento delle obbligazioni che gravano su quest'ultimo a favore del trattante è un principio riconosciuto dalla Suprema Corte di Cassazione nella sentenza 21 agosto 1953, n. 2824.

La vertenza decisa aveva fatto sorgere la questione dell'applicabilità dei principi dell'offerta reale alla Amministrazione dello Stato, pur essendo questa vincolata, nei pagamenti, alle forme dettate dalla

legge (R. D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 54), e dal regolamento (R. D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 269 e segg.), sulla Contabilità generale dello Stato. La soluzione adottata dalla Corte ha assorbito la questione, la quale tuttavia è da risolversi negativamente: cfr. Cass., Palermo, 15 febbraio 1920, « Repert. Foro It. », 1920, col. 27, n. 4; Cassazione, 23 aprile 1935, « Foro It. », 1935, I, 1, 1414; ZANOBINI: Corso di dir. amm., 1945, IV, Sez. II, p. 90; SANDULLI: Manuale di dir. amm., 1952, p. 342. Sull'esecuzione delle prestazioni pecuniarie dello Stato vedi anche Cass., 5 giugno 1952, n. 1601, in questa « Rassegna », 1932, 143; Risoluzione della Corte dei Conti, Sez. Controllo, 4 agosto 1949, n. 292, « Foro It. » 1950, III, 60.

L'ultima massima, applicata dalla Corte anche alle enfiteusi antiche, è conforme all'opinione prevalente: vedi CARIOTA-FERRARA, op. cit., p. 298; ORLANDO CASCIO, op. cit., p. 397-401; TRIFONE: Dell'enfiteusi, p. 54, in « Commentario del c.c. », a cura di Scialoja e Branca, sub art. 966; Tribunale Palermo, 22 febbraio 1950, « Rep. Foro It. », 1950, col. 639, n. 58.

A. N.

ESECUZIONE FISCALE - Riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato - T.U., 14 aprile 1910, n. 639 - Opposizione - Prova del credito. (Corte di Appello di Roma, Sez. I, Sent. 1588/54 - Pres.: Zappia; Est.: Mongiardo - G. R. A. c. Bianchi).

Nel procedimento coattivo per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici, l'Amministrazione non è tenuta a

provare i fatti costitutivi del credito, ma sta al debitore che impugna l'accertamento dare la prova della insussistenza o invalidità del titolo in base al quale si procede.

In tale procedimento sono inammissibili domande riconvenzionali che possono, invece, formare oggetto di giudizio autonomo. (Nella specie si è dichiarata inammissibile una domanda riconvenzionale per perdita di parte del carico).

La Corte di Appello di Roma modificando il suo precedente indirizzo si è adeguata all'insegnamento della Cassazione sui limiti dell'opposizione nel procedimento coattivo per la riscossione di entrate patrimoniali (vedi Cass., 25 febbraio 1933, in « Giur. It. », 1933, I, 1; 20 gennaio 1942, in « Giur. It. », 1942, I, 1, 239 e 27 gennaio 1949, in questa « Rassegna », 1949, p. 22 e in « Giur. It. », 1949, I, 1, 588; 30 marzo 1950, in questa « Rassegna », 1950, p. 132 e in « Giur. Cass. Civ. », 1950, II, 1278).

Essa ha fatto esatta applicazione dei principi in tema di domanda di risarcimento del danno sollevata, con l'opposizione, come domanda riconvenzionale. Infatti posto che l'ingiunzione di che trattasi è atto amministrativo di accertamento con piena efficacia esecutiva e che l'opposizione non è che la impugnativa dell'accertamento, è evidente che non può sollevarsi in sede di impugnativa dell'accertamento un'eccezione di compensazione come quella che oppone alla pretesa dell'Amministrazione non la insussistenza del credito o la sua invalidità, ma la pretesa esistenza di altro credito maggiore di risarcimento dei danni.

SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

ACCESSIONE

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità*, 2)

ACQUE PUBBLICHE

1. I canoni per l'uso di acque pubbliche sono tributi, ma poichè per essi è competente il Tribunale Regionale Acque Pubbliche, non può il Presidente del Tribunale ordinario emettere un decreto ingiuntivo per tali canoni. (Trib. Potenza, 17 settembre 1954, Cont. 690, Avv. Potenza).

2. Poichè il Tribunale regionale non può modificare le clausole di concessione nè esiste al riguardo un diritto fondato sulla esistente concessione, l'opposizione a concessione a terzi da parte di un utente che tema un pregiudizio ai suoi anteriori diritti spetta al Tribunale superiore Acque Pubbliche. (Trib. Acque Pubbliche, Torino, 30 aprile 1954, Cont. 10600, Avv. Torino).

3. La controversia se siano stati rettamente applicati ai canoni di derivazione d'acqua da un canale demaniale gli aumenti di che al D. L. n. 24 del 1947 e alla legge n. 8 del 1949, tanto più se si chieda l'accertamento della effettiva potenza media del canale per una più giusta determinazione del canone, spetta al Tribunale regionale Acque Pubbliche. (Trib. Torino, 21 gennaio 1954, Cont. 11551, Avv. Torino).

4. La causa fra un utente di acqua pubblica e un suo sub-utente in ordine all'uso delle acque e al riparto delle spese spetta al giudice ordinario. (Trib. Brescia, 7 agosto 1954, Cont. 3215, Avvocatura di Brescia).

5. L'instaurato regime demaniale delle acque al pari dei diritti del proprietario ha travolto quelli dei subutenti nei confronti del proprietario. (Trib. Brescia, 7 agosto 1954, Cont. 3215, Avv. Brescia).

(Vedi: *Competenza*, 2).

AGRICOLTURA

1. Solo i beni dotati, oggetto di donazione per nozze, donati fino al 15 novembre 1949, sono esclusi dallo scorporo (legge Sila); vi rientrano invece quelle successive a tale data. (Trib. Matera, 31 luglio 1954, Cont. 651, Avv. Potenza).

2. L'Ente di riforma può escludere, per la legge n. 435 del 1951, dalla proroga anche i coltivatori diretti nei fondi espropriati. (Trib. Matera, Sezione Agr., 16-23 e 30-31 luglio 1954, Cont. 1368 ed altri 253, Avv. Potenza; Trib. Potenza, 7 agosto 1954, Cont. 772 e circa altri 200, Avv. Potenza).

3. Ai partecipanti nei fondi espropriati per la riforma e facenti parte del terzo residuo non compete proroga; il relativo diniego si può pronunciare su richiesta degli Enti di riforma. (Tribunale Melfi, 12 luglio 1954, Cont. 700, Avv. Potenza).

4. Il diritto alla non espropriabilità di zone boschive sancito nell'art. 5 legge stralcio si è affievolito per l'art. 7, legge n. 333 del 1951, che attribuisce agli enti di riforma la facoltà discrezionale di espropriare limitate zone boschive soggette a vincolo idrogeologico. (Trib. Bari, 23 febbraio 1954, Cont. 15270, Avv. Bari).

5. Non vi è nel proprietario azione possessoria contro l'atto dell'Ente riforma che a mezzo dei suoi funzionari intende immettersi nel possesso del bene espropriato; c'è invece se l'Ente agisce senza alcuna potestà o con palese illegittimità. (Pret. Avigliano, 23 agosto 1954, Cont. 723, Avvocatura di Potenza).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

1. I decreti Presidenziali, 6 maggio e 2 agosto 1948, circa i poteri del Commissario G. I. non sono in contrasto col R. D. L. n. 704 del 1943, anzi ne attuano gli scopi. (Pret. Rapallo, 11 giugno 1954, Cont. 20046, Avv. Genova).

2. L'amministrazione pubblica può liberamente determinare le condizioni delle proprie prestazioni. Le tariffe del noleggio dei mezzi dell'Amministrazione della Difesa Marina, pubblicate nel foglio d'ordine e perciò facilmente conosciute dalle imprese marittime, sono condizioni generali di contratto con efficacia verso tutti coloro che richiedono le prestazioni cui le tariffe si riferiscono. (Trib. Genova, 24 luglio 1954, Cont. 7484, Avvocatura Genova).

(Vedi: *Giurisdizione*, 2).

APPALTO

(Vedi: *Obbligazioni e contratti* 2; *responsabilità civile* 2).

APPELLO

1. È domanda nuova in appello la richiesta di un indennizzo per abusiva occupazione di un immobile, se in primo grado si era chiesta la indennità di requisizione sia pure in misura maggiore di quella stabilita dall'Amministrazione. (Corte App. Catania, 10 luglio 1954, Cont. 17896, Avv. Catania).

ATTO AMMINISTRATIVO

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità*, 3).

AZIENDA

(Vedi: *Imposta di Registro*, 1).

BENEFICENZA PUBBLICA

1. L'asilo infantile non costituito ancora in ente morale ma pel quale sia stato chiesto il riconoscimento non è soggetto a controllo e tutela del Ministero dell'Istruzione Pubblica, ma a quelli dell'Interno il quale, dovendosi l'ente, ancorchè non ancora riconosciuto considerare di pubblica beneficenza, può intervenire *ad adiuvandum* a sensi dell'art. 9, legge n. 2841 del 1923. (Corte Appello Trento, 25 maggio 1954, Cont. 686, Avvocatura Trento).

BESTIAME

(Vedi: *Imposta Generale Entrata*, 1).

BOSCHI

(Vedi: *Agricoltura*, 4).

CASERMA

(Vedi: *Intervento*, 1; *Legittimazione*, 2).

CITAZIONE

1. La mancanza della firma del procuratore nella copia dell'atto consegnata alla controparte non cagiona nullità dell'atto ma una irregolarità irrilevante, se la firma sia apposta nell'originale. (Corte App. Bologna, 26 luglio 1954, Cont. 6453, Avv. Bologna).

CITTADINANZA

(Vedi: *Intervento*, 2).

CIRCOLAZIONE

(Vedi: *Responsabilità civile*, 3).

COMANDO

(Vedi: *Imposta di registro*, 2, 3, 4 e 5).

COMPETENZA

1. Anche per l'accertamento del diritto di proprietà di un immobile è applicabile il *forum rei sitae*. (Trib. Potenza, 25 ottobre 1954, Cont. 496, Avv. Potenza).

2. La causa sulla legittimità di un aumento di canone per l'utilizzazione di acqua pubblica ai fini di pesca e sulla misura e decorrenza del canone, compete, anche se sorta in sede esecutiva, al Tribunale regionale Acque Pubbliche (Trib. Torino, 31 maggio 1954, Cont. 11497/8, Avv. Torino).

3. Nelle controversie per anticipata cessazione di locazione prorogata a tempo indeterminato, la competenza si determina coacervando i fitti per un anno. (Trib. Trento, 10 giugno 1954, Cont. 609, Avv. Trento).

(Vedi: *Acque pubbliche*, 1, 2, 3, 4).

CONCESSIONE

(Vedi: *Demanio*, 1).

CONDIZIONE

(Vedi: *Fascismo*, 1).

CONNESSIONE

(Vedi: *Procedimento civile*, 1).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

(Vedi: *Obbligazioni e contratti*, 2).

CONTO CORRENTE

(Vedi: *Imposta di successione*, 2)

CONTRABBANDO

1. L'Amministrazione finanziaria può costituirsi parte civile per ottenere i tributi evasi, in un processo per contrabbando. (Corte App. Penale di Trento, 25 gennaio 1954, Cont. 752, Avvocatura di Trento).

2. Nel contrabbando di grappa clandestina di cui non sia provata la origine da distillazione da materie non vinose, non sono dovuti diritti erariali. (Corte App. Pen. Trento, 6 maggio 1954, Cont. 525, Avv. Trento, questione aperta).

COSTITUZIONE

1. La retroattività delle leggi non è incostituzionale. (Trib. Matera, 31 luglio 1954, Cont. 651, Avv. Potenza).

2. Fino all'entrata in vigore della Corte Costituzionale, spetta al giudice esaminare *incidenter tantum*, e senza che sulla questione si formi il giudicato, la costituzionalità intrinseca delle leggi, questione di natura pregiudiziale. (Trib. Potenza, 25 ottobre 1954, Cont. 496, Avv. Potenza).

COSTRUZIONE

(Vedi: *Imposta di registro*, 6).

DANNI DI GUERRA

(Vedi: *Responsabilità civile*, 4).

DECADENZA

(Vedi: *Imposta Generale Entrata*, 2).

DEMANIO

1. La indisponibilità di un bene patrimoniale sorge con la destinazione dell'immobile ad un pubblico servizio, ancorchè vi sia una capacità naturale di produrre reddito, la quale giustifica un uso eccezionale del bene con concessione, semprechè compatibile con la normale destinazione. (Corte App. Catania, 6 marzo 1954, Cont. 18175, Avv. Catania).

2. L'Amministrazione delle Finanze è la sola competente all'utilizzazione di un immobile statale mediante concessione, in condizioni di compatibilità con la destinazione dell'immobile, ma l'Amministrazione usuaria in caso di contrasto con gli interessi del privato ben può compiere atti di autotutela insindacabili dal giudice, revocare la concessione ed ottenere coattivamente il rilascio. (Corte App. Catania, 6 marzo 1954, Cont. 18175, Avv. Catania).

3. Non è ammessa potestà coercitiva per i beni del patrimonio indisponibile. (Pret. Torino, 5 ottobre 1954, Cont. 2050, Avv. Torino).
(Vedi: *Giurisdizione*, 3).

DIFESA

(Vedi: *Legittimazione* 3, 4, 5).

DISASTRO

1. Al concetto di disastro non è essenziale nè il numero ingente delle vittime e nemmeno che nessuno sia stato leso, essenziale è il pericolo della pubblica incolumità. (Trib. Pen. Brescia, 8 gennaio 1954, Cont. 3023, Avv. Brescia).

2. Per il criterio del pericolo alla pubblica incolumità può ammettersi il delitto di disastro automobilistico ancorchè l'art. 449, c. p., non lo menzioni. (Trib. Pen. Brescia, 8 gennaio 1954, Cont. 3023, Avv. Brescia).

3. Va assolto per mancato nesso di causalità il deviatore che ha causato un'interruzione di corrente in seguito alla quale un convoglio in salita per improvviso cedimento dei freni sia disceso con deragliamento e disastro, e ciò perchè il disastro è dipeso solo dal cedimento dei freni. (Tribunale Pen. Bolzano, 21 ottobre 1954, Cont. 750, Avv. Trento).

ELEZIONI

1. L'incompatibilità del Consigliere comunale per pendenza di lite sussiste qualunque sia l'oggetto di questa; quindi anche per la pendenza davanti alla giurisdizione contabile per responsabilità del Consigliere già amministratore del Comune. (Giunta Prov. Amm. Potenza, 14 luglio 1954, Cont. 759, Avv. Potenza).

ESECUZIONE AMMINISTRATIVA

(Vedi: *Demanio*, 2, 3).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

1. Poichè l'indennità va rapportata al giusto prezzo al momento dell'espropriazione, l'edificabilità del suolo deve desumersi da obiettive condizioni in atto, come lo sviluppo della zona fornita di impianti servizi pubblici e igienici, l'inclusione in piano regolatore, ecc., escluse mere aspettative per possibilità potenziali. (Corte Appello di Potenza, 15 settembre 1954, Cont. 145, e altri 2, Avv. Potenza).

2. Intervenuto il decreto di espropriazione per pubblica utilità, non può il privato rivendicare la proprietà abusivamente occupata nè acquistare per accessione l'opera pubblica sia per divieto di revoca di un atto amministrativo, sia per non sottrarre l'opera al fine pubblico destinatole. (Corte App. Potenza, 15 settembre 1954, Cont. 145 e altri 2, Avv. Potenza).

3. L'esproprio avviene legittimamente anche se il Prefetto espropriante usa impropriamente una dizione diversa da quella della legge, quando la volontà inequivoca era quella di espropriare; come la formula «occupazione permanente», da intendersi come impossessamento definitivo. (Corte di Appello di Bologna, 18 maggio 1954, Cont. 6824, Avv. Bologna).

4. È illegittima l'occupazione di suolo in pendenza della procedura espropriativa e prima dell'espletamento del procedimento di occupazione d'urgenza, specie se sia stato annullato il decreto prefettizio di occupazione di urgenza, dal Consiglio di Stato: ne consegue l'obbligo di risarcire il danno. (Corte App. Potenza, 15 settembre 1954, Cont. 145 ed altri 2, Avv. Potenza).

5. L'occupazione e lo spossessamento di immobili senza l'osservanza delle formalità previste per l'espropriazione per pubblica utilità, espone lo espropriante al risarcimento dei danni patiti dai proprietari dei beni appresi. (Trib. Trento, 31 maggio 1954, Cont. 586, Avv. Trento).

6. L'indennità per espropriazioni ferroviarie va fissata coi criteri della legge di Napoli, e il valore venale sulla base indicativa della consulenza di ufficio e dei rilievi delle parti, può essere valutato con criterio equitativo. (Corte App. Bologna, 18 maggio 1954, Cont. 6824, Avv. Bologna).

(Vedi: *Legittimazione*, 6).

FALLIMENTO

(Vedi: *Solve et repete*, 4).

FASCISMO

1. La cessione di un suolo fatta perchè nella erigenda casa littoria avessero degna sede le organizzazioni fasciste del Comune non costituisce una condizione posta dal cedente Comune alla vendita, tanto più nei confronti dello Stato che non è succeduto al p.n.f. ma ne ha confiscato i beni. (Corte App. Genova, 7 luglio 1954, Contenzioso 19448, Avv. Genova).

2. La cessione di un suolo da un Comune al p.n.f. per la erigenda casa littoria e per la somma di una lira, non costituisce vendita, ma o un atto di imposizione o servilismo delle autorità comunali. (Corte App. Genova, 7 luglio 1954, Cont. 19448, Avv. Genova).

FERROVIE E TRANVIE

1. Non proposto dall'agente reclamo gerarchico entro i 15 giorni dalla comunicazione del provvedimento dell'azienda, egli decade dall'azione giudiziaria. (Corte App. Catania, 7 giugno 1954, Cont. 17680, Avv. Catania).

2. Il reclamo che per l'art. 10, R. D. n. 148 del 1931, è condizione di proponibilità dell'azione dell'agente contro il provvedimento dell'azienda di ferrovie concesse è gerarchico nel senso che va presentato al superiore gerarchico. (Corte Appello di Catania, 7 giugno 1954, Cont. 17680, Avvocatura Catania).

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità* 6; *Legittimazione*, 7; *Responsabilità civile*, 5).

FINANZE

(Vedi: *Legittimazione*, 8, 9).

GARANZIA

(Vedi: *Procedimento civile*, 2).

GIOVENTU' ITALIANA

(Vedi: *Amministrazione pubblica*, 1; *Legittimazione*, 10).

GIURISDIZIONE

1. Finchè non sia esaurito il giudizio di merito è sempre possibile modificare la statuizione nella giurisdizione, statuizione che si ha col giudicato sul merito o quando si sia pronunciata la Cassazione. (Corte App. Bologna, 8 febbraio 1954, Contenzioso 6181 e altri 14, Avv. Bologna).

2. Non può imporsi all'amministrazione pubblica dal giudice un obbligo di fare. (Trib. Lecce, 21 luglio 1954, Cont. 1174, Avv. Lecce).

3. La concessione al Comune di un godimento da parte dei cittadini del cortile di un palazzo adibito ad uso pubblico è servitù amministrativa demaniale, condizionato alla compatibilità con la funzione pubblica del palazzo, pertanto sulla legittimità della revoca della concessione è competente il giudice amministrativo. (Trib. Genova, 10 luglio 1954, Cont. 18798, Avv. Genova).

4. Se una domanda ancorchè di revoca di un atto amministrativo, sia proponibile rispetto alla causa petendi il giudice deve limitarsi a dichiarare la lesione del diritto del privato. (Trib. Genova, 10 luglio 1954, Cont. 18798, Avv. Genova).

(Vedi: *Costituzione*, 2; *Imposta di registro*, 7; *Ingiunzione*, 1).

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

(Vedi: *Giurisdizione*, 4).

IMPIEGO PUBBLICO

(Vedi: *Ferrovie e Tranvie*, 1).

IMPOSTA GENERALE ENTRATA

1. Le contravvenzioni per infedeli denunce di bestiame macellato punite con la sola ammenda soggiacciono alla prescrizione biennale di cui all'art. 16, legge n. 4 del 1929, disposizione speciale, e non hanno carattere permanente in considerazione del conguaglio, a carattere solo interno, che il contribuente è tenuto a fare nel febbraio di ogni anno, bensì hanno carattere istantaneo alla presentazione della infedele denuncia settimanale. (Corte App. Pen. Brescia, 16 maggio 1954, Contenzioso 2810, Avv. Brescia).

2. Poichè il termine perentorio per ricorrere al giudice decorre dal momento in cui è divenuto definitivo il provvedimento amministrativo che può essere l'ordinanza intendentizia o il decreto ministeriale, non riapre il detto termine la decisione ministeriale che si limita a dare atto della inammissibilità del reclamo contro l'ordinanza intendentizia per decorso del termine. (Trib. Brescia, 11 agosto 1954, Cont. 3427, Avv. Brescia).

IMPOSTA PROFITTI DI CONTINGENZA

1. È improponibile per preventiva rinuncia, l'azione proposta contro la pronuncia della Commissione centrale ove il contribuente nel firmare un atto di dilazione si fosse obbligato a pagare la somma da accertarsi da quella Commissione. (Trib. Bologna, 15 gennaio 1954, Cont. 7572, Avvocatura Bologna).

IMPOSTA DI REGISTRO

1. L'applicazione della proporzionale nel trasferimento di proprietà di azienda, previsto a sensi dell'art. 18 legge di registro, è legittima

anche se con atto pubblico si cedette solo la licenza di esercizio, e nulla rilevando la gratuità di tale cessione perchè la cessione di licenza è solo uno degli elementi presuntivi della cessione di azienda, tanto più che per essere vietato il commercio delle licenze, la cessione della stessa doveva necessariamente qualificarsi gratuita. (Trib. Bologna, 10 aprile 1954, Cont. 7284, Avv. Bologna).

2. Affinchè la riserva di persona da dichiarare sia valida secondo l'art. 58, legge di registro non occorrono formule prestabilite dovendosi tale norma porre in relazione con gli artt. 1401 e segg., c. c. (Trib. Bologna, 23 febbraio 1954, Cont. 7699, Avv. Bologna).

3. È valida la riserva di acquisto per « persona fisica o giuridica », esprimendo le due espressioni lo stesso concetto. (Trib. Bologna, 23 febbraio 1954, Cont. 7699, Avv. Bologna).

4. La riserva di acquisto per se stesso è pleonastica perchè mancando la dichiarazione di comando, l'acquisto è necessariamente fatto a nome del dichiarante. (Trib. Bologna, 23 febbraio 1954, Cont. 7699, Avv. Bologna).

5. La difformità fra la riserva di dichiarazione e la dichiarazione di mandato fa presumere l'esistenza di un secondo contratto fra il dichiarante e il dichiarato. (Trib. Bologna, 23 febbraio 1954, Cont. 7699, Avv. Bologna).

6. Poichè lo spirito della legge 408 del 1949 è l'incremento delle case di abitazione, l'estensione dei benefici anche agli immobili che comprendono uffici e negozi stabilisce il criterio della prevalenza della parte adibita ad abitazioni la quale più che da un calcolo matematico, si determina con la destinazione dell'immobile nel suo complesso. (Trib. Lecce, 16 gennaio 1954, Contenzioso 2020, Avv. Lecce).

7. Il giudice accogliendo un'impugnazione di decisione amministrativa in tema di valutazione attua un giudizio rescindente; quello rescissorio spetta alla Commissione la cui pronuncia è stata annullata. (Trib. Brescia, 9 aprile 1954, Cont. 3189, Avv. Brescia).

8. Non vi è carenza di contraddittorio per mancata chiamata in causa di altri coeredi, dato il rapporto di solidarietà per il pagamento dell'intera imposta. (Trib. Bologna, 7 aprile 1954, Contenzioso 7746, Avv. Bologna).

9. Il tributo preteso a seguito di verificata insussistenza della condizione di beneficio di che al D. L. n. 322 del 1945, è suppletivo. (Corte Appello Bologna, 11 marzo 1954, Cont. 69767, Avvocatura Bologna).

10. Poichè la registrazione di fattura per pagamento del prezzo di un appalto non equivale a registrazione del contratto di appalto, non possono applicarsi a questo ultimo i benefici di cui alle leggi

n. 322 del 1945 e 221 del 1946, ed anche le fatture dovranno corrispondere l'imposta proporzionale tanto più che anche dopo l'emanazione della legge n. 221 del 1946, i benefici fiscali competono solo ai contratti scritti di appalto. (Trib. Bologna, 17 maggio 1954, Cont. 7106, Avv. Bologna).

11. Agli effetti dell'art. 3 del R. D. n. 322 del 1945, per verificare se si tratti di appalti debesi aver riguardo all'art. 1, legge n. 771 del 1941; perciò non è appalto ma compravendita il contratto in cui la mano d'opera sia molto inferiore al valore dei materiali. (Corte App. Brescia, 2 aprile 1954, Cont. 2040, Avv. Brescia).

12. Ai fini dell'art. 6 della legge n. 322 del 1945, la dichiarazione necessaria per i benefici deve essere contestuale, in modo che sia assicurata che nella determinazione del prezzo di appalto sia stato tenuto conto del minore onere d'importo. (Trib. Bologna, 17 maggio 1954, Cont. 7106, Avvocatura Bologna; Corte App. Bologna, 8 luglio 1954, Cont. 7745, Avv. Bologna).

13. La legge n. 409 del 1949, che estese il beneficio di cui al D. L. n. 322 del 1945, ad ogni contratto relativo a costruzioni e ricostruzioni eseguite in base alla legge ha sempre però riguardo agli scopi della legge, cioè la ricostruzione delle abitazioni distrutte dalla guerra e l'attuazione dei piani di ricostruzione; non vi rientra perciò la fornitura di impianti termo-igienici in un immobile danneggiato dalla guerra. (Corte App. Brescia, 2 aprile 1954, Cont. 3040, Avv. Brescia).

14. La produzione del certificato del sindaco attestante ai sensi del D. L. n. 322 del 1945, la qualifica di fondo danneggiato non esclude il diritto della Finanza di compiere indagini e in caso di difformità di pretendere il tributo. (Corte Appello Bologna, 11 marzo 1954, Cont. 69767, Avvocatura Bologna).

15. Le attestazioni dei Sindaci e dell'Ufficio del Genio civile circa il danneggiamento di immobili sinistrati dalla guerra ai fini dei benefici tributari hanno carattere di prova *iuris tantum*, ma per l'Amministrazione hanno effetto esclusivo probante. (Trib. Genova, 4 febbraio 1954, Contenzioso 18624, Avv. Genova, questione aperta).

16. Alla prova della qualifica di danneggiato dalla guerra, relativamente a un immobile per cui si richiedano i benefici del D. L. n. 322 del 1945, non è sufficiente che sia stata accordata la moderazione d'imposta di cui all'art. 26, D. L. L. n. 384 del 1944, perchè questa è concessa per la distruzione di un terzo almeno del predetto, mentre il D. L. n. 322 del 1945, si riferisce al valore capitale del fondo. (Corte App. Bologna, 11 marzo 1954, Cont. 6976/7, Avv. Bologna).

17. Il beneficio della tassa fissa per gli aumenti di capitale sociale fatti in occasione della fusione e per facilitarla si applica anche quando il capitale sociale, della nuova società sorta dalla fusione

(capitale che va calcolato sui patrimoni netti delle società fuse), sia notevolmente aumentato rispetto alla somma dei capitali delle società fuse, purché l'aumento sia congruo rispetto agli apporti dei patrimoni netti di queste. (Trib. Bologna, 15 aprile 1954, Cont. 6363, Avv. Bologna, questione aperta).

18. Poiché il *nomen iuris* compete al giudice, bene è rilevato il *solve et repete* se il giudice determina, che a differenza della qualifica di suppletiva data dall'Ufficio, l'imposta ha natura principale. (Corte App. Bologna, 14 aprile 1954, Contenzioso 7326; Avv. Bologna).

19. È nulla la decisione della Commissione provinciale che si sia limitata ad una semplice e nuda enunciazione dei valori senza alcuna indicazione degli elementi tenuti a calcolo, salvo l'insufficiente riferimento alla consistenza e ubicazione degli immobili. (Trib. Bologna, 7 aprile 1954, Contenzioso 7746, Avv. Bologna).

20. È contratto preliminare con effetti obbligatori e non reali, e sconta quindi la tassa fissa e non quella proporzionale, l'atto chiamato « compromesso preliminare di vendita », quando per di più si prospetti « un ulteriore perfezionamento del contratto », e manchino i dati catastali dei fondi indicati solo genericamente. (Corte App. Trento, 19 maggio 1954, Cont. 764, Avv. Trento).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

1. Poiché il concordato fiscale sui valori costituisce valido atto interruttivo della prescrizione triennale entro il triennio dal concordato, l'Amministrazione può chiedere al contribuente un'imposta suppletiva. (Trib. Brescia, 23 gennaio 1954, Cont. 3085, Avv. Brescia).

2. Nel conto corrente il correntista è costituito debitore col prelievo dei fondi dimostrato con la produzione degli assegni, i quali così sono ammessi al passivo ereditario, ma gli assegni emessi da procuratore senza a fianco la scritta « per procura », non vi rientrano e restano propri di chi firma. (Trib. Brescia, 9 aprile 1954, Cont. 3228, Avvocatura Brescia).

IMPOSTE IN GENERE

(Vedi: *Prezzi*, 2; *Trattato di pace*, 1).

IMPUGNAZIONE

(Vedi: *Imposta profitti di contingenza*, 1; *Solve et repete*, 3).

INGIUNZIONE

1. Nell'opposizione a ingiunzione il giudice non deve limitarsi a dichiarare la nullità del decreto, ma instaurandosi un regolare giudizio di cognizione deve decidere nel merito. (Corte Appello Brescia, 28 maggio 1954, Cont. 3026, Avv. Brescia).

INTERVENTO

1. L'intervento del successore a titolo particolare in appello, è retto dall'art. 111, c.p.c., quindi lo Stato succeduto alla Provincia nell'onere di accasermamento della Polizia può essere fatto intervenire coattivamente in un giudizio fra il proprietario dell'immobile e la Provincia, senza peraltro che quest'ultima sia estromessa, date le pretese fatte valere contro di esse per il periodo anteriore alla successione. (Corte App. Catania, 10 luglio 1954, Cont. 17896, Avv. Catania).

2. In causa per l'accertamento della cittadinanza il Ministero dell'Interno ha veste per intervenire. (Trib. Bologna, 4 maggio 1954, Cont. 834, Avv. Trento).

3. Il terzo che interviene dopo la prima udienza non compie atti preclusi ove si limiti ad aderire alle conclusioni tempestivamente formulate da una delle parti originariamente in causa. (Trib. Trentino, 10 agosto 1954, Cont. 694, Avvocatura Trento).

4) Poiché l'Amministrazione finanziaria può impugnare in giudizio un atto per simulazione relativa al fine di ottenere con la dichiarazione giudiziale una maggiore imposta, può intervenire volontariamente in una causa fra privati per far dichiarare donazione un apparente atto di vendita di immobili. (Trib. Trento, 10 agosto 1954, Contenzioso 694; Avv. Trento).

LAVORI PUBBLICI

(Vedi: *Legittimazione*, 11-12; *Responsabilità civile*, n. 6).

LEGITTIMAZIONE

1) Nullità ed insanabilità della *vocatio in jus* per mancata capacità giuridica dell'organo che, secondo le leggi organiche, non abbia la rappresentanza dell'Amministrazione in giudizio. (Tribunale Ancona, 14 luglio 1954, Cont. 1050, Avv. Ancona; Pret. Genova, 7 settembre 1954; Corte App. Bologna, 25 febbraio 1954, Cont. 6092, Avv. Bologna; Trib. Catania, 13 febbraio 1954, Cont. 18064, Avv. Catania; Corte App. Catania, 11 febbraio 1954, Cont. 17375, Avv. Catania).

2. Nell'epoca in cui il servizio di accasermamento della Polizia competeva all'Amministrazione provinciale, quest'ultima non era tuttavia legittimata passiva senza un contratto di locazione, per il quale è essenziale la determinazione del canone, nella specie mancante malgrado lunghe trattative. (Trib. Bologna, 12 febbraio 1954, Contenzioso 7156, Avv. Bologna).

3. I Comandi territoriali di artiglieria non hanno la rappresentanza dell'Amministrazione della Difesa in giudizio la quale spetta agli organi indicati nell'art. 37, legge n. 368, del 1940. (Trib. Bari, 9 aprile 1954, Cont. 15021, Avv. Bari).

4. Per l'Amministrazione della Difesa Esercito compete non al Ministro ma alla Direzione di commissariato per i contratti da essa stipulati. (Trib. Brescia, 29 maggio 1954, Cont. 3081, Avvocatura Brescia).

5. Spetta per l'Amministrazione dell'Aeronautica al Comandante di zona aerea non al Ministro. (Trib. Brescia, 5 giugno 1954, Cont. 1973, Avvocatura Brescia).

6. Il Prefetto espropriante non è parte nelle cause fra il beneficiario e il soggetto all'espropriazione per la determinazione dell'indennità. (Corte App. Potenza, 15 settembre 1954, Cont. 145 e altri 2, Avv. Potenza).

7. È attribuita per l'azione ex trasporto contro le FF. SS., al capo compartimento del luogo dello incidente, non, a pena di nullità insanabile, a quello del luogo di partenza. (Trib. Torino, 22 ottobre 1954, Cont. 11885, Avv. Torino).

8. Per l'Amministrazione delle finanze non compete al Ministro ma solo all'Intendente di finanza. (Corte App. Brescia, 9 giugno 1954, Cont. 3120, Avv. Brescia).

9. Nelle liti tributarie spetta agli Intendenti di finanza se hanno sede nella sede giudiziale, ai Procuratori del registro negli altri casi. (Pret. Brunico, 23 settembre 1954, Cont. 1011, Avv. Trento, *massima abnorme*).

10. La rappresentanza legale della Gioventù italiana, spetta al Commissario nazionale non a quello provinciale. (Trib. Caltanissetta, 21 luglio 1954, Cont. 240, Avv. Caltanissetta).

11. In materia di lavori pubblici spetta al Provveditore regionale per le controversie dipendenti da sua attività; al Ministro per quanto rientrando nell'attività dei Ministeri è avulso dalla materia delle Opere pubbliche. (Trib. Potenza, 30 giugno 1954, Cont. 688, Avv. Potenza).

12. La chiamata di un organo incompetente alla rappresentanza (Ministro dei Lavori pubblici invece che Provveditore regionale Opere pubbliche), importa nullità assoluta e insanabile, nè si può integrare il contraddittorio volontariamente o *iussu iudicis*, non applicandosi al rapporto organico le norme sui difetti di rappresentanza. (Tribunale Potenza, 30 giugno 1954, Cont. 688, Avvocatura Potenza).

13. Le Sezioni del P.C.I. sono per statuto autonome e possono stare singolarmente in giudizio; le rappresentano i segretari politici ai sensi dell'art. 36, c.p.c. (Trib. Genova, 4 settembre 1954, Cont. 19725, Avv. Genova; Pret. Genova, 21 gennaio 1954, Cont. 19857, Avv. Genova).

14. Nel P. C., cellule, sezioni, federazioni, etc., sono dal punto di vista amministrativo entità distinte tra loro e dalla Direzione del Partito.

(Trib. Bologna, 27 maggio 1954, Cont. 7964, Avvocatura Bologna).

15. Il difetto di legittimazione passiva è assorbente di ogni altra eccezione perchè impedisce la esistenza di un qualsiasi rapporto processuale e non è sanabile in alcun modo trattandosi di inesistenza e non di nullità o annullabilità del rapporto processuale. (Pret. Bari, 3 marzo 1954, Contenzioso 15265, Avv. Bari).

16. Se nella fase avanti il Pretore la *vocatio in jus* sia stata regolare e seguita da costituzione, non ha rilievo che nella riassunzione davanti al Tribunale a sensi dell'art. 548, c.p.c., non sia stato indicato l'organo rappresentante di una pubblica amministrazione. (Trib. Trento, 25 aprile 1954, Cont. 459, Avv. Trento).

17. Il difetto di rappresentanza processuale può essere regolarizzato retroattivamente con la costituzione in giudizio del vero legittimato. (Pret. di Rapallo, 11 giugno 1954, Cont. 20046, Avvocatura Genova).

18. Per un Corpo dei Vigili del Fuoco, diniego di legittimazione al Comandante ed attribuzione al Presidente del Consiglio di amministrazione. (Trib. Trento, 14 gennaio 1954, Cont. 73, Avvocatura Trento).

(Vedi: *Beneficenza pubblica*, 1; *Società*, 1).

LOCAZIONE

(Vedi: *Competenza*, 3).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

1. La clausola prezzo provvisorio salvo conguaglio ad emissione di fattura col prezzo stabilito dall'autorità, con la quale furono assegnate lamiere U.N.R.R.A., non è inefficace per fatto che il nuovo prezzo intervenga dopo la consegna della merce tanto più se il provvedimento è retroattivo a data anteriore alla consegna. (Trib. Torino, 14 giugno 1954, Cont. 1177, Avv. Torino).

2. Se un Comune debba per certe opere percepire un sussidio dello Stato, l'appaltatore può, surrogandosi, chiamare in causa lo Stato, però se il pagamento del sussidio sia condizionato al collaudo, il pagamento non può essere richiesto che a collaudo approvato. (Trib. Potenza, 15 settembre 1954, Cont. 711, Avv. Potenza).

3. Il ritardo del pagamento di un rateo da parte dell'Amministrazione ancorchè provata la colpa e la costituzione in mora non è motivo di risoluzione di un contratto già quasi interamente adempiuto. (Trib. Torino, 16 giugno 1954, Cont. 71/52, Avvocatura Torino).

(Vedi: *Amministrazione pubblica*, 2).

PARTE CIVILE

(Vedi: *Procedimento penale*, 1).

PARTITI

1. Gli statuti dei Partiti sono atti interni non riconoscibili dai terzi contraenti semprechè non sia percepibile che l'obbligazione sia stata stipulata da membri del partito *uti singuli*. Applicazione al P.S.I. (Corte App. Genova, 30 agosto 1954, Cont. 19084, Avv. Genova).

(Vedi: *Legittimazione*, 13-14).

PESCA

1. L'estinzione dei diritti di pesca anteriori alla legge n. 3706 del 1877, mai esercitati nel triennio anteriore al 24 marzo 1931, riguarda i diritti privati, non gli usi civici di una collettività. (Commissione Usi Civici Torino, 12 ottobre 1954, Contenzioso 358, Avv. Torino, questione aperta).

POLIZIA

(Vedi: *Responsabilità civile*, 7).

POSSESSO

(Vedi: *Agricoltura*, 5).

PREZZI

1. Le differenze prezzo dovute ai sensi del D. L. L. n. 471 del 1947, debbono essere pagate dai debitori anche se non ebbero dalla Sepral o da altri, comunicazione del provvedimento legislativo. (Trib. L'Aquila, 24 marzo 1954, Cont. 4564, Avv. L'Aquila).

2. Il recupero delle differenze prezzi cereali razionati ha natura tributaria. (Trib. Sala Consilina, 30 marzo 1954, Cont. 497, Avv. Potenza).

PROCEDIMENTO CIVILE

1. Proposte davanti a diversi giudici cause che per connessione possano essere decise con una sola sentenza, il giudice della causa accessoria fissa con sentenza un termine alle parti per la riasunzione davanti al giudice della principale identificata, questa nella causa di maggior interesse economico rispetto all'altra. (Trib. Trento, 30 aprile 1954, Cont. 761, Avv. Trento).

2. L'attuazione della chiamata in garanzia propria nella causa principale implica anche lo spostamento della competenza territoriale. (Pretura Scandiano, 30 marzo 1954, Cont. 8339, Avv. Bologna).

(Vedi: *Imposta di registro*, 8; *Intervento*, 3; *Legittimazione*, 15-16; *Sequestro*, 1).

PROCEDIMENTO PENALE

1. Non sono proponibili in appello le questioni sulla costituzione di parte civile che vanno trattate in primo grado subito dopo compiute per la

prima volta le formalità di apertura del dibattimento. (Corte App. Trento, 14 giugno 1954, Contenzioso 76, Avv. Trento).

(Vedi: *Contrabbando*, 1).

PROPRIETÀ

(Vedi: *Acque pubbliche*, 5).

REATO

1. Pur se risultino a carico di due imputati gravi indizi di correttezza nel reato di concussione il giudice deve assolverli con formula dubitativa se non possa sicuramente escludere una semplice loro leggerezza. (Trib. Pen. Bolzano, 6 maggio 1954, Cont. 696, Avv. Trento).

RESPONSABILITÀ CIVILE

1. Il risarcimento dei danni patrimoniali *ex delicto* compete non *iure haereditatis* ma *iure proprio* solo a coloro che convivevano col *de cuius* e da lui si attendevano un aiuto materiale. (Corte App. Trento, 31 maggio 1954, Cont. 299, Avvocatura Trento).

2. L'appaltatore del recupero di rottami e residuati di guerra appartenenti all'Amministrazione militare risponde sia contrattualmente che extra dei danni da questa subiti per le sottrazioni fatte dai suoi preposti e ausiliari all'insaputa della squadra militare di sorveglianza. (Trib. Messina, 3 febbraio 1954, Cont. 5633, Avv. Messina).

3. Nei rapporti fra coobbligati in solido (conduttore e proprietario dell'automezzo), la responsabilità grava sull'autore immediato del danno contro il quale il coobbligato che ha pagato ha diritto di regresso per l'intero. (Trib. Lecce, 19 gennaio 1954, Cont. 1499, Avv. Lecce).

4. Sussiste la responsabilità dell'autore del danno, malgrado la speciale procedura della liquidazione dei danni di guerra, tanto più se il lesò è minore. (Trib. Catania, 3 febbraio 1954, Contenzioso 17153, Avv. Catania).

5. Il ribaltamento di un vagone ferroviario su nave traghetto a causa della violenza del mare è caso fortuito se i dipendenti dell'Amministrazione ferroviaria abbiano assicurato la vettura coi mezzi prescritti (tornichetti a vite). (Corte App. Messina, 25 febbraio 1954, Cont. 3467, Avv. Messina).

6. Per i lavori eseguiti dallo Stato a sensi del D. L. n. 517 del 1945, anche se di proprietà di un Comune, lo Stato e non l'Ente proprietario risponde verso i privati per gli espropri e per i danni causati ai loro beni. (Corte App. Bologna, 11 marzo 1954, Cont. 6438, Avv. Bologna).

7. L'eccezionale irresponsabilità di cui all'articolo 7, legge P. S., non può estendersi analogicamente alle disposizioni dell'autorità militare alle proprie guardie giurate addette alla vigilanza di

un deposito. (Trib. Bologna, 5. luglio 1954, Contenzioso 6121, Avv. Bologna).

8. Poichè la responsabilità del militare di leva conducente di un automezzo e autore in colpa di un sinistro ha la stessa natura dell'obbligazione *ex delicto* che corre tra investitore e danneggiato, la prescrizione dell'azione dell'Amministrazione per rivalsa è di due anni. (Corte App. Trento, 25 marzo 1954, Cont. 683, Avv. Trento).

9. Fra i vari corresponsabili *ex delicto* l'obbligazione conseguenziale è solidale. (Corte Appello Bologna, 26 luglio 1954, Cont. 6453, Avv. Bologna).

10. Per accogliere l'istanza in danni dell'A.N.A.S. occorre provare che il danno sofferto da un ponte di barche sia stato cagionato dalla circolazione di un autotreno eccedente il peso consentito. (Tribunale Bologna, 8 aprile 1954, Cont. 6161, Avvocatura Bologna).

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità*, 4, 5).

RICORSI AMMINISTRATIVI

(Vedi: *Ferrovie e Tranvie*, 2).

RICOSTRUZIONE

(Vedi: *Imposta di registro*, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16).

RIVALSA

(Vedi: *Responsabilità civile*, 8).

SANATORIA

(Vedi: *Legittimazione*, 17).

SEQUESTRO

1. Il sequestro conservativo non va consolidato se nel giudizio non viene data espressa prova di perdere la garanzia del credito. (Trib. Trento, 7 gennaio 1954, Cont. 685, Avv. Trento).

SIMULAZIONE

(Vedi: *Intervento*, 4).

SOCIETÀ

1. Estinta una cooperativa per liquidazione, un'altra società successiva, dello stesso nome e fra gli stessi soci, ha personalità distinta dalla prima, e non può rivendicare il patrimonio di questa. (Corte App. Bologna, 26 luglio 1954, Contenzioso 6298, Avv. Bologna).

(Vedi: *Imposta di registro*, 17).

SOLIDARIETÀ

(Vedi: *Responsabilità civile*, 9).

SOLVE ET REPETE

1. Non sono rilevabili *prima facie* ai fini dell'esonerazione del *solve et repete* i rilievi del contribuente alla regolarità di un'imposizione (contributi Sepral), da parte del Prefetto. (Trib. Genova, 10 luglio 1954, Cont. 20049, Avv. Genova).

2. Sussiste anche per il pagamento delle soprattasse e pene pecuniarie. (Trib. Potenza, 20 luglio 1954, Cont. 650, Avv. Potenza).

3. Se l'Amministrazione chiede decreto ingiuntivo per tributi, è inapplicabile in caso di opposizione il *solve et repete*. (Trib. Potenza, 17 settembre 1954, Cont. 690, Avv. Potenza).

4. In caso di fallimento fiscale l'opposizione alla relativa sentenza non dà luogo a un giudizio tributario, ma ad una controversia fallimentare cui non è applicabile il *solve et repete*. (Trib. Catania, 30 giugno 1954, Cont. 18362, Avv. Catania).

(Vedi: *Imposta di registro*, 18).

SOTTOSCRIZIONE

(Vedi: *Citazione*, 1).

STRADE

(Vedi: *Responsabilità civile*, 10).

SUCCESSIONE

1. Si ha sostituzione fedecommissoria quando il chiamato è gravato dell'obbligo di conservare o restituire i beni a terze persone e in tal caso la legge toglie all'istituto l'obbligo di conservare o restituire i beni; la clausola però *si sine liberis decesserit* integra pel secondo chiamato una condizione sospensiva che ha vita solo quando si verifichi la condizione risolutiva del diritto del primo chiamato. (Trib. Potenza, 25 ottobre 1954, Contenzioso 496, Avv. Potenza).

TRATTATO DI PACE

1. L'esenzione dei cittadini delle N. U. da ogni imposta straordinaria non riguarda coloro che oltre a tale cittadinanza abbiano anche quella italiana. (Corte App. Catania, 22 maggio 1954, Cont. 18111, Avv. Catania).

USI CIVICI

(Vedi: *Pescà*, 1).

VALORE

(Vedi: *Imposta di registro*, 19).

VENDITA

(Vedi: *Imposta di registro*, 20).

VIGILI DEL FUOCO

(Vedi: *Legittimazione*, 18).

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — I) Se l'alveo di un corso artificiale d'acqua pubblica, scavato da privati proprietari sul proprio terreno, divenga di pubblico demanio (n. 28). — II) Se, stabilite nel disciplinare di concessione di acqua pubblica le clausole in favore della piscicoltura, ai sensi dell'art. 10 del T. U., 8 ottobre 1931, n. 1604, possa l'Autorità concedente o il Ministero dell'Agricoltura imporre altri obblighi al concessionario (n. 29). — III) Se il concessionario abbia un diritto reale all'uso delle acque alle condizioni imposte nel decreto di concessione e nel relativo disciplinare (n. 29).

AGRICOLTURA. — I) Se le opere di miglioria, compiute da affittuari di terreni espropriati, siano incluse nell'esproprio disposto a carico del proprietario (n. 5). — II) Se dette opere costituiscano oggetto di indennità separata da quella dovuta per l'esproprio a carico del proprietario (n. 5). — III) Se i lavori di trasformazione fondiaria, intrapresi dagli Enti di riforma possano qualificarsi « Opere pubbliche », a tutti gli effetti delle disposizioni in materia (n. 6). — IV) Se l'assegnazione della terra ai contadini, effettuata dagli enti di riforma, vada considerata un istituto privatistico o una concessione amministrativa (n. 6). — V) Se le norme degli artt. 351 e 356 della legge sui lavori pubblici, siano applicabili ai lavori di trasformazione fondiaria, effettuati dagli Enti di riforma (n. 6).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Quale sia la procedura da seguire per ottenere la difesa in giudizio penale di dipendenti statali da parte dell'Avvocatura dello Stato (n. 170). — II) Se una controversia tra l'Istituto per il Commercio con l'Estero e l'Amministrazione delle F. S. possa essere risolta in via giudiziaria (n. 171). — III) Se col rapporto di impiego di natura privatistica degli enti pubblici economici sia compatibile la parificazione prevista dal D. L. n. 722 del 1945 (n. 172). — IV) Se il Conservatorio di San Pietro, a Maiella di Napoli, possa considerarsi un Ente statale (n. 173).

APPALTO. — I) Se sia valido la clausola contrattuale, secondo la quale le spese generali debbono considerarsi fisse e invariabili (n. 198). — II) Se, verificandosi uno dei casi previsti dall'art. 9, 4° comma, del Capitolato generale di appalto, dopo l'ultimazione dei lavori ma prima del collaudo, il collaudo stesso e tutti gli atti ulteriori debbano farsi nei confronti del supplente o degli aventi diritti dall'appaltatore (n. 199).

APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI. — Se al credito dello Stato verso un molino, che sia stato autorizzato a rivendere la farina, prodotta dal grano assegnatogli sugli ammassi di altra provincia, ad un prezzo maggiorato dalle differenze pagate in più dalla Prefettura per spese di trasporto, sia applicabile la prescrizione ordinaria (n. 30).

AVVOCATI E PROCURATORI. — Quale sia la procedura da seguire per ottenere la difesa in giudizio penale di dipendenti statali da parte dell'Avvocatura dello Stato (n. 25).

AUTOVEICOLI. — I) Se possa iscriversi nel P.R.A. privilegio su autoveicoli in forza di un titolo giudiziale (n. 46). — II) Se l'Amministrazione sia tenuta al rilascio di copie dei verbali delle riunioni compartimentali per l'istruttoria di domande di concessioni automobilistiche (n. 47).

CACCIA E PESCA. — Se, stabilite nel disciplinare di concessione di acqua pubblica le clausole in favore della piscicoltura, ai sensi dell'art. 10 del T. U., 8 ottobre 1931, n. 1604, possa l'autorità concedente o il Ministero dell'Agricoltura imporre altri obblighi al concessionario (n. 4).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — Se siano soggette all'imposta di negoziazione le anticipazioni, nella misura del 25 % effettuate da soci delle cooperative edilizie, ai sensi dell'art. 7, della legge 10 agosto 1950, n. 715 (n. 50).

CINEMATOGRAFIA. — Se il nulla osta per la proiezione in pubblico di un film debba essere revocato in caso di sequestro del film medesimo (n. 12).

COMMERCIO. — Se nell'attuale ordinamento costituzionale la licenza di commercio possa essere negata fuori del caso in cui il suo rilascio contrasti con l'interesse pubblico (n. 8).

COMUNI E PROVINCE. — I) Se siano dovuti i diritti di Segreteria sui verbali stipulati dai Segretari comunali per la liquidazione di indennità delle aree espropriate (n. 55). — II) Quale sia la natura giuridica dei diritti di Segreteria (n. 55). — III) Se la norma dell'art. 39, 2° comma, della legge 2 luglio 1952, n. 703, concerna soltanto la revoca delle convenzioni, nelle

quali il riferimento alla tariffa sia stato determinante per il calcolo delle somme dovute dal concessionario (n. 56).

DANNI DI GUERRA. — Se, ai sensi dell'art. 40 del D.L.C.P.S., 10 aprile 1947, n. 261, per l'alloggio dei senza tetto e per l'attuazione dei piani di ricostruzione, debitore dei due terzi della spesa anticipata per la riparazione d'ufficio sia solo il proprietario dell'epoca delle riparazioni o anche il proprietario succeduto a titolo particolare (n. 48).

DEBITO PUBBLICO. — Se possono essere assoggettati a vincolo pupillare i buoni del Tesoro al portatore (n. 9).

ESECUZIONE FISCALE. — I) Se la norma dell'art. 63 del T. U., 17 ottobre 1922, n. 1401, modificato dall'art. 12 del R. D. L. 6 novembre 1930, n. 1465, e dall'art. 18 della legge 16 giugno 1939, n. 942, in forza della quale, in sede di esecuzione mobiliare contro il contribuente moroso, l'ufficiale esattoriale può desistere dal pignoramento di beni dotali sempre che i beni stessi « siano stati costituiti in dote con atto di data anteriore alla notifica dell'avviso di accertamento del tributo », possa essere applicata quando la funzione degli Uffici finanziari, rivolta all'accertamento del tributo, venga eccitata nella dichiarazione del contribuente (n. 32). — II) Se gli effetti, di cui alla norma richiamata dell'art. 63 del T. U., 17 ottobre 1922, n. 1401, decorrano, in tal caso, dalla data della dichiarazione del contribuente (n. 32).

ESECUZIONE FORZATA. — Se la norma contenuta nell'art. 2855, c.c., nel disporre che la collocazione degli interessi nello stesso grado di iscrizione privilegiata del capitale, è limitata alle due annualità anteriori a quelle in corso al giorno del pignoramento, si riferisca al periodo annuale decorrente dalla data di iscrizione del credito oppure dell'anno solare (n. 14).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'. — I) Se, in linea di massima, lo Stato possa espropriare un bene appartenente al demanio di un Ente pubblico territoriale minore (n. 100). — II) Se le opere di miglioria, compiute da affittuari di terreni espropriati, siano incluse nell'esproprio disposto a carico del proprietario (n. 101). — III) Se dette opere costituiscano oggetto di indennità separata da quella dovuta per l'esproprio a carico del proprietario (n. 101). — IV) Se alle espropriazioni, da effettuarsi nell'interesse dell'A.N.A.S., possano applicarsi i criteri di valutazione dell'indennità, previsti dalla legge speciale per il risanamento della città di Napoli (n. 102). — V) Se, in caso di espropriazioni parziali, possa essere applicato il criterio valutativo dell'indennità, fissato dall'art. 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (n. 103). — VI) Se nel computo degli interessi legali, da corrispondersi a compenso dell'occupazione, che sia stata seguita da espropriazione, possa farsi riferimento a termine finale diverso dalla data del decreto di esproprio (n. 104). — VII) — Se, per il periodo necessario all'emissione di un nuovo mandato a favore dell'avente diritto, siano dovuti gli interessi successivi al primo mandato di pagamento dell'indennità di esproprio, non riscosso per decesso degli intestatari (n. 104).

FERROVIE. — Se, ai sensi dell'art. 2, 3° comma, della legge 30 novembre 1952, n. 1844, agli agenti delle F. S., rivestiti di qualifiche appartenenti al personale esecutivo possano essere sistemati nel personale degli uffici solo qualora, alla data del 1° gennaio 1951, prestino servizio presso gli uffici stessi da almeno 550 giornate lavorative di effettiva presenza ovvero anche quando dette giornate siano compiute posteriormente alla data del 1° gennaio 1951 (n. 226).

IMPIEGO PRIVATO. — Se il trattamento di malattia si applichi anche per i contratti d'impiego a tempo determinato (n. 35).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Quale sia la procedura da seguire per ottenere la difesa in giudizio penale di dipendenti statali da parte dell'Avvocatura dello Stato (n. 372). — II) Se col rapporto d'impiego di natura privatistica degli enti pubblici economici sia compatibile la parificazione prevista dal D. L. n. 722 del 1945 (numero 373). — III) Se, ai sensi dell'art. 2, 3° comma, della legge 30 novembre 1952, n. 1844, agli agenti delle F. S. rivestiti di qualifiche appartenenti al personale esecutivo, possano essere sistemati nel personale degli uffici solo qualora, alla data del 1° gennaio 1951, prestino servizio presso gli uffici stessi da almeno 550 giornate lavorative di effettiva presenza ovvero anche quando dette giornate siano compiute posteriormente alla data del 1° gennaio 1951 (n. 374). — IV) Se il recupero dell'indennità di carovita, percepita dall'agente, il cui matrimonio concordatario sia stato annullato, decorra dalla data della sentenza dichiarativa oppure dalla data della variazione nei registri dello Stato civile (n. 375). — V) Se il personale ispettivo dell'Istituto Poligrafico dello Stato, incaricato del controllo sulla fabbricazione stampa e distribuzione degli stampati rappresentativi di valori nell'esclusivo interesse del Provveditorato generale dello Stato, debba essere, a tutti gli effetti, dipendente del Provveditorato medesimo o dall'Istituto Poligrafico dello Stato (n. 376). — VI) Se, ai sensi della legge 14 dicembre 1942, n. 2689, il collocamento a riposo su domanda di dimissioni tolga il diritto alla promozione, già maturato prima del collocamento a riposo (n. 377).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE. — Se le scorte vive e morte di un'azienda agricola vadano valutate nella loro intrinseca natura di beni mobili e, pertanto, siano tassabili secondo le norme stabilite per tali beni dall'art. 16, 2° comma, del R. D. L. 7 agosto 1936, n. 1639 (n. 15).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA. — Se competente a decidere in merito ai ricorsi prodotti dai trasgressori avverso le ordinanze di condanna, emesse dagli Intendenti di finanza delle circoscrizioni della Sicilia, ai sensi della legge 7 gennaio 1929, n. 4, sia l'Assessore per le finanze della Regione siciliana o il Ministro (n. 48).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se siano soggette alla imposta di negoziazione le anticipazioni, nella misura del 25 %, effettuate da soci delle cooperative edilizie, ai sensi dell'art. 7 della legge 10 agosto 1950, n. 715 (n. 250). — II) Se le norme dell'art. 39, 2° comma, della legge 2 luglio 1952, n. 703, concerna soltanto la revoca

delle convenzioni, nelle quali il riferimento alla tariffa sia stato determinante per il calcolo delle somme dovute dal concessionario (n. 251). — III) Se la Cassa per il Mezzogiorno sia tenuta a corrispondere l'imposta di consumo sui materiali impiegati per la costruzione di opere di proprietà comunale, finanziate dalla Cassa stessa ai sensi dell'art. 5, 2° comma, della legge istitutiva 10 agosto 1950, n. 646 (n. 252). — IV) Se sussista nei riguardi della Cassa, l'obbligo della denuncia per l'imposta di consumo sui materiali impiegati per la costruzione delle opere suddette (n. 252). — V) Se i sopraprezzi dovuti alle Casse conguaglio abbiano natura tributaria (n. 253). — VI) Se l'omissione o della dichiarazione dei redditi, da parte di ente che non abbia personalità giuridica, possa essere considerata sullo stesso piano della omessa restituzione del questionario (n. 254). — VII) Se l'Ufficio finanziario, che ha notificato l'accertamento, continui ad essere competente fino all'ultimazione della procedura, anche nel caso in cui successivamente sia stata attribuita la competenza ad un diverso ufficio, ai sensi dell'art. 18 del T. U., 5 luglio 1951, n. 573 (n. 255). — VIII) Se lo spostamento della competenza degli uffici, ai sensi dell'art. 12 del T. U., 5 luglio 1951, n. 573, importi lo spostamento della competenza delle commissioni rispetto ad accertamenti già notificati (n. 255).

MATRIMONIO. — Da quando decorra, agli effetti civili, la nullità del vincolo matrimoniale concordatario, dichiarata con sentenza del competente Tribunale ecclesiastico (n. 10).

MONOPOLI. — Se le leggi sulla revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche si applichino anche ai lavori di competenza dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato (n. 23).

NAVI. — I) Se la responsabilità personale del Conservatore dei Registri immobiliari, prevista dall'articolo 2674 c.c. sia applicabile agli uffici competenti a provvedere alla pubblicità degli atti relativi alle navi (n. 65). — II) Se il certificato di cittadinanza di cui all'art. 419 del Regolamento Codice della navigazione sia richiesto per l'esecuzione della trascrizione (n. 65). — III) Se, in materia di esecuzione su navi estere, debba tenersi conto della sussistenza o meno della prescritta autorizzazione del Guardasigilli (art. 1 della legge 15 luglio 1926, n. 1263), anche all'atto della concessione di eventuale precedente misura cautelare o soltanto in fase esecutiva (n. 66).

PEGNO. — Se l'esercizio di un'agenzia di prestito su pegno da parte di società in nome collettivo, quando la licenza è intestata ad un solo socio, costituisca violazione dell'art. 116 della legge di P. S. (n. 2).

PENSIONI. — Se gli atti di revoca della procura ad esigere, rilasciati dai creditori dello Stato, in particolare da titolari di pensioni residenti all'estero, possano essere regolarmente notificati agli uffici provinciali del Tesoro che debbano disporre i pagamenti, anche in modo diverso da quello a mezzo di ufficiale giudiziario (n. 66).

POLIZIA. — I) Se il cittadino, il quale, collaborando con le Forze di P. S., da queste sollecitato, nella lotta per la repressione del banditismo sia rimasto ucciso,

abbia diritto per ciò solo, alla pensione dello Stato (n. 5). — II) Se nel fatto che una guardia comunale sia rimasta vittima dei banditi nel collaborare con le forze di polizia nella lotta contro di essi, possa ravvisarsi responsabilità dell'Amministrazione per fatto illecito del dipendente (n. 5). — III) Se, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sia rimasto in vigore l'art. 7 del T. U., 18 giugno 1931, n. 773 (n. 5). — IV) Se l'esercizio di un'agenzia di prestito su pegno da parte di società in nome collettivo, quando la licenza è intestata ad un solo socio, costituisca violazione dell'art. 116 della legge di P. S. (n. 6).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA. — Se i pagamenti già effettuati ai sensi delle vigenti norme, a titolo di assistenza, a favore dei profughi, siano ripetibili ove si accerti la precedente cessazione dello stato di bisogno sul cui presupposto siano stati erogati (n. 13).

PREZZI. — Se i sopraprezzi dovuti alle Casse conguaglio abbiano natura tributaria (n. 21).

PRIGIONIERI DI GUERRA. — Se i termini previsti dal D. L. 26 aprile 1945, n. 334, siano stabiliti a pena di decadenza (n. 18).

REGIONI. — Se, competente a decidere in merito ai ricorsi prodotti dai trasgressori avverso le ordinanze di condanna emesse dagli Intendenti di Finanza delle circoscrizioni della Sicilia ai sensi della legge 7 gennaio 1929, n. 4, sia l'Assessore per le Finanze della Regione siciliana o il Ministro (n. 49).

R.S.I. — Se la dichiarazione di inefficacia degli atti della r.s.i., di cui all'art. 4 del D. L. 5 ottobre 1944, n. 249, debba essere disposta per intiere categorie di atti o per singoli atti (n. 1).

RESPONSABILITA' CIVILE. — I) Se il cittadino, il quale, collaborando con le Forze di P. S., da queste sollecitato, nella lotta per la repressione del banditismo sia rimasto ucciso, abbia diritto, per ciò solo, alla pensione dello Stato (n. 155). — II) Se nel fatto che una guardia comunale sia rimasta vittima dei banditi nella collaborazione con le forze di polizia nella lotta contro di essi, possa ravvisarsi responsabilità dell'Amministrazione per fatto illecito del dipendente (n. 155). — III)

Se nel fatto stesso possa ravvisarsi una responsabilità dell'Amministrazione da atto legittimo (n. 155). — IV) Se, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sia rimasto in vigore l'art. 7 del T. U., 18 giugno 1931, n. 773 (n. 155).

SEQUESTRO. — Se, in materia, di esecuzione su navi estere, debba tenersi conto della sussistenza o meno della prescritta autorizzazione del Guardasigilli (art. 1 della legge 15 luglio 1926, n. 1263), anche all'atto della concessione di eventuale precedente misura cautelare o soltanto in fase esecutiva (n. 9).

SOCIETA'. — I) Se l'esercizio di un'agenzia di prestito su pegno da parte di società in nome collettivo, quando la licenza è intestata ad un solo socio, costituisca violazione dell'art. 116 della legge di P. S. (n. 60). — II) Se il Commissario governativo possa apportare

modifiche allo statuto e all'atto costitutivo della Cooperativa, alla cui gestione è preposto (n. 61).

STRADE. — Se la norma dettata dall'art. 1, n. 10, del Codice stradale per la determinazione dei confini della strada abbia fissato nuovi criteri circa la proprietà delle parti della strada medesima, prevista dall'art. 22, 2° comma, della legge n. 2248/1865, All. F, sui lavori pubblici (n. 11).

TELEFONI. — I) Se le risultanze dei cronoscopi pino prova sufficiente per stabilire la durata di una conservazione telefonica interurbana (n. 10). — II) Se per recuperare il canone relativo a conversazioni telefoniche interurbane di durata superiore alla minima si possa usare la procedura di cui al T. U. 14 aprile 1910, n. 639 (n. 10).

TRANSAZIONE. — Se l'Amministrazione sia tenuta a corrispondere gli interessi moratori su somme impe-

gnata in un atto transattivo, per il periodo successivo alla stipulazione dell'atto, finchè non sia emesso il relativo atto di spesa (n. 6).

TRASPORTO. — Se la norma del 2° comma dello art. 1681, c.c. possa essere derogata, per mezzo di una dichiarazione, rilasciata dal trasportato, di esonero del vettore da responsabilità per i sinistri che colpiscono il medesimo (n. 34).

TRATTATO DI PACE. — I) Se, per effetto dell'art. 79 del Trattato di pace, si sia operato *opso iure* il trasferimento alle singole Potenze Alleate ed associate di tutti i beni italiani situati nel territorio di ciascuna di esse (n. 58). — II) Se, ai sensi e per gli effetti del paragrafo 6, lett. d), dell'art. 79 del Trattato di pace, il diritto di proprietà su beni ereditari possa ritenersi sorto al momento dell'accettazione o, retroattivamente, al momento della morte del *de cuius* (n. 58).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO E DI DIFESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN TUTTI GLI STATI DEL MONDO

(Iniziamo con questo numero una nuova Rubrica di Diritto Comparato, che sicuramente interesserà i nostri lettori, affidata al Magistrato della Corte dei Conti dott. Salvatore Sica al quale esprimiamo il nostro ringraziamento per la cordiale collaborazione)

Nel ricordare con ammirazione il contributo di esposizione comparata offerta in materia di responsabilità civile dello Stato e di difesa della Pubblica Amministrazione rispettivamente dal prof. Cino Vitta; quale relatore all'Accademia internazionale di diritto comparato (1935), e dal prof. Francesco Menestrina, Sostituto Avvocato Generale dello Stato (1931) e recentemente dall'Avvocatura Generale dello Stato, iniziamo questa Rassegna avvertendo:

1) La materia esposta riguarda: A) la irresponsabilità o la responsabilità civile dello Stato (diretta, indiretta, alternativa, concorrente) nel quadro della violazione dei diritti (confr. art. 28 Costit. italiana) o comunque per i pregiudizi arrecati, per colpa o senza colpa, dai suoi funzionari e dipendenti; B) la consulenza giuridica e la difesa operata da parte di organi speciali in favore della Pubblica Amministrazione.

2) L'esigenza della Scienza oggettiva e scevra di valori (Wertfreie Wissenschaft) rende indispensabile inquadrare la materia secondo uno studio degli Stati, qui concettualmente considerati *ex aequo* e quindi ordinati alfabeticamente.

3) Le questioni linguistiche, le quali possano restare dubbie al lettore, saranno chiarite a richiesta.

AFGHANISTAN

A) L'Amministrazione non risponde per i suoi funzionari: il risarcimento del danno, per abusi e per violazione di diritti da parte dei funzionari, è a carico di costoro.

La materia è regolata: 1° dalla legge fondamentale del 1931 (anno solare afgano 1309); 2° dal Codice penale del 1924 (1302); 3° dalla legge sulla responsabilità dei funzionari del 1945 (1323); 4° da numerose altre leggi, del 1934 (1312) sul personale dei gabinetti ministeriali; del 1937 (1315) sul contratto tipo per stranieri impiegati dell'Amministrazione afgana; del 1937 (1315) sui funzionari doganali; del 1947 (1325) sullo stato giuridico generale dei funzionari; del 1934 (1312) sulla direzione del personale addetto alle amministrazioni centrali; nel codice del lavoro 1946 (1314).

Ogni funzionario è personalmente responsabile dell'adempimento dei propri doveri: art. 86 legge fondamentale del 1931 (1300); l'ordine illegale dev'essere denunciato all'Amministrazione centrale od alla Presidenza del Consiglio dei ministri; tale denuncia deve avvenire senza indugio (ivi, art. 85).

Vi è responsabilità anche senza danno (art. 225, primo comma, Codice penale del 1924 (1302). I funzionari direttivi hanno una responsabilità attenuata. Il funzionario è coperto, in ogni modo, dall'ordine scritto da parte del Re o del Capo del governo (art. 110, legge fondam. del 1031 (1300). I ministri sono giudicati da un tribunale speciale.

La Presidenza del controllo e della ispezione (Riassate Amumi Taftisce), disciplinata dalla legge del 1946 (1324), commina al funzionario la pena ed ordina il risarcimento allo Stato per ritenute (sezione penale); vi è una sezione di appello.

Lo Stato risarcisce i danni sul lavoro prestato a suo favore (art. 2, lett. b, della legge del 1946 (1324). La valutazione dell'indennizzo per la espropriazione d'immobili è stabilita dal tribunale canonico (shariah) ed obbliga l'Amministrazione (art. 15, della legge fondamentale del 1931 (1309).

B) La Pubblica Amministrazione non ha un corpo di consulenza giuridica. Vi provvede occasionalmente il Consiglio di Stato, creato nel 1949 (1327) e composto da sette membri sotto la presidenza del Capo del Governo.

La Pubblica Amministrazione non ha un corpo di funzionari addetti alla propria difesa. Non ce ne sarebbe bisogno. Infatti il contenzioso tributario (legge del 1942 (1320) sulla ricchezza mobile; legge del 1943 (1321) sull'attività commerciale; legge del 1943 (1321) sulle tariffe doganali; legge del 1933 (1311) sulle imposte sul bestiame, ecc.) è di ordine amministrativo; gli stessi funzionari amministrano la piccola giustizia (non shariah); la Cassazione (Mahkama-i-Ali Tamiz) siede presso il Ministero della giustizia e le sue sentenze sono firmate dal Re (legge del 1944 (1322); i ricorsi amministrativi sono portati sino al Re (art. 24 legge fondam. del 1931 (1309); in ogni caso il Re ordina la condotta da tenersi (ivi, art. 78) e viene coadiuvato da funzionari detti rakém.

MOHAMMED AKHRAM: *Bibliographie analytique de l'Afghanistan*, Paris, 1947; *Key Press*, (ed.) « Modern Afghanistan », London (1951), p. 92 e seg.; E. CASPANI ed E. CAGNACCI: *L'Afghanistan politico, amministrativo ed economico, in Afghanistan, crocevia dell'Asia* Milano,

1951, pag. 155 e segg.; *Europa Publications*, «The Middle East», London, 1953; HELLEN MILLER DAVIS: *Constitutions, electoral laws, treaties of States in the Near and the Middle East*, «Duke Univ. Press», Durham, 1953.

(Codice penale del 1924 ed aggiunte del 1925, nella traduzione tedesca di Sebastian Beck, Berlin, 1928, a cura della Deutsche Gesellschaft für Islamkunde; alcune leggi in inglese, pubblicate in Kabul dalla General Printing Press, dalle Nazioni Unite e dall'Uff. Intern. del Lavoro; le altre in fogli governativi a parte, fornitici dal principe Gholam Mohamed Sherzad, e presso l'Ist. Intern., per l'unif. del diritto privato).

ALBANIA

A) L'Amministrazione è responsabile per i suoi agenti soltanto in casi esplicitamente determinati. Fuori di tali casi risponde direttamente il funzionario dinanzi ai tribunali ordinari.

Qualsiasi cittadino possiede il diritto di ricorrere ai tribunali contro i funzionari per ogni ingiustizia commessa da costoro nell'esercizio delle proprie funzioni; a termini di legge, si può richiedere dallo Stato o dai suoi funzionari una indennità per il danno subito dal fatto che un servizio sia stato eseguito in modo contrario alla legge ed al pubblico interesse (art. 34, Costit. 1950). La disposizione va messa in rapporto con il Codice civile del 1946, che si è ispirato all'art. 407 del codice civile sovietico del 1938; ci si può rivolgere allo Stato soltanto allorchè una norma particolare lo disponga ed in tali casi lo Stato possiede il diritto di rivalersi sulle retribuzioni spettanti al funzionario. La responsabilità del funzionario non è soltanto di ordine civile ma, in certi casi, specie per i funzionari direttivi, è anche d'ordine penale; infatti, ispirandosi al Codice penale sovietico del 1934 (art. 128^a, sostituito dal decreto presidenziale del 10 luglio 1940), il nuovo Codice penale albanese, entrato in vigore il 1° settembre 1952, commina pene ancora più severe, estendendo la responsabilità al ragazzo che abbia compiuto i dodici anni ed includendo fra i delitti contro lo Stato anche quelli commessi contro l'Unione sovietica (art. 83).

Il codice albanese del lavoro (legge n. 527 del 25 agosto 1947) è applicabile anche agli operai ed agli impiegati delle imprese ed istituzioni dello Stato. All'art. 106 vi si parla della responsabilità penale a carico dei direttori, e ciò in corrispondenza dell'art. 83, non più riformato, del Codice sovietico del lavoro del 1921.

Ove sia prevista dalle leggi, la responsabilità civile è dichiarata dai tribunali, i cui membri sono elettivi (art. 85, Costit. 1950), e decidono in prima istanza a giudice unico ed in appello a giudice collegiale, senza che vi sia un'apposita corte di appello; la Corte suprema è eletta dall'Assemblea popolare per quattro anni e può giudicare anche in prima ed ultima istanza. L'esecuzione è rimessa al Pubblico Ministero.

Per adire i tribunali in tal caso e convenire l'Amministrazione non c'è bisogno di alcuna autorizzazione.

B) Non esistono avvocati dello Stato nè organi similari per la consulenza giuridica. Il Procuratore Generale (nominato dall'Assemblea Popolare) ed i procuratori pubblici (nominati dal Procuratore Generale) presentano le caratteristiche

del *Prokuror* o della *Prokuratura* sovietica: essi non trovano corrispondenza nel nostro pubblico ministero o nella nostra Avvocatura di Stato e tanto meno nella istituzione inglese del *Government Attorney*, nè nel *parquet* francese o nel tedesco *Staatsanwalt* (ved. Gsovski). Il Corpo procuratorio non dipende dal Ministero della giustizia ed anzi lo controlla dal punto di vista della legalità; possiede un potere di controllo generale (sui funzionari, sui giudici, sugli amministratori locali, sui cittadini); ha funzione consultiva per gli stessi giudici; spicca mandati di cattura; promuove le cause civili e penali nonchè i ricorsi gerarchici (proteste) o alle stesse autorità, con effetto sospensivo dell'atto (ordinamento del Procuratore Generale del 1946; ordinamento giudiziario del 1946; art. 113 e seg. della Costit. del 1950).

G. LANGROD: *Le Ministère public. organe du contrôle de l'Administration dans les pays de l'est européen* «Revue Intern. de droit comparé», ottobre-dicembre 1950, p. 639; S. L. SIWS: *I principi socialisti della organizzazione della giustizia nei paesi europei della democrazia popolare* «Sovjetskoje Gosudarstwo i Prawo» 1951, fasc. 7 (in russo); A. E. LUNJEW: *Die verfassungsmässigen Grundlagen der allgemeinen Ansicht der Staatsanwaltschaft der UdSSR*, «Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst», 5 ottobre 1954, p. 515; ved. inoltre: V. GSOVSKI: *Soviet Civil Law* «Ann Arbor, Univ. of Michigan Law School», 1948, 1° vol., p. 534, 820 e 854; G. C. GUINS: *Soviet Law and Soviet Society* «The Hague», 1954.

La sola raccolta di leggi varie albanesi è stata pubblicata in russo dalla *Zakonodatel'stvo stran narodnoi demokratii* (legislazione dei paesi di democrazia popolare): *Konstitutjia i osnovnye zakonadatel'nye akty Alb.*, 1950, Mosca.

ANDORRA

A) Una giurisdizione ritenuta è esercitata dai *coprincipes* (vescovo di Urgel e Francia) attraverso una rispettiva delegazione; ambo i delegati firmano la sentenza sui *recours de queira* contro gli atti amministrativi del Consiglio generale. I ricorsi sono stati regolati con decreto-accordo del 21 marzo 1933 e sono possibili soltanto per evidente ingiustizia ed *abuso manifesto* (decreto del 24 maggio 1934); il vescovo di Urgel si era ritenuto però il solo competente a decidere sui ricorsi contro i giudici (decreto 24 gennaio 1905). Le obbligazioni verso terzi contratte dagli amministratori, come tali, sono decise dai tribunali; la chiamata in giudizio dev'essere autorizzata da organi speciali, ed è sempre possibile il ricorso ai *coprincipes* (art. 16 Piano di riforma del 31 maggio 1866). Il ricorso ai *coprincipes* completa i ricorsi di giustizia amministrativa, la quale ha tre gradi (Tribunal de visura) e concerne per lo più gli usi civili; è ammesso anche per le responsabilità contabili ed amministrative (art. 5 e 6 Piano 1866).

B) Il governo di Andorra mantiene un Avvocato stipendiato nella Ciudad de Urgel; i giudici, in casi difficili, si consultano con tale Avvocato. Non vi è pubblico ministero ma vi sono *raonadors* (da *ratio*cinator), che difendono i privilegi de las Valles de Andorra: sono designati dal Consiglio generale, e non hanno nulla da vedere nè col *promotor fiscal*, o col ministero pubblico, nè con l'at-

torney inglese, al quale ultimo si avvicinerrebbero come custodi della legge e del bene comune (José Maria Vidal y Guitart).

B. RIVERAYNA: *Las Valles de Andorra*. Barcelona, 1949; M. VIDAL y GUITART: *Instituciones políticas y sociales de Andorra*. Madrid, 1949 (con larga bibliografia; per i raonadores, ved. p. 200 e nota 75 bis); MARCEL BEZ: *Les Vallées de Andorre, leur statut juridique, leur organisation judiciaire, leur régime administratif*. Limoges, 1950.

ARABIA SAUDITA

A) Non vi è un principio generale e la questione della responsabilità è regolata volta per volta.

Il Presidente del *Tribunale dei soprusi* invia ogni sei mesi al Re una relazione concernente le responsabilità ricadenti sui diversi servizi governativi o sugli impiegati; in tale relazione sono fatte le proposte dirette a *mettere le cose a posto* (art. 20, Regolamento degli uffici dipendenti dal Consiglio dei Ministri del 17 maggio 1954 - 12 ragiab del 1373, anno lunare). Tale Tribunale è in sostanza una direzione generale presso il *Diwan* del Consiglio dei ministri (ivi, art. 17).

In ogni modo, ove il funzionario abbia esposto la finanza dello Stato a dissipazione o perdita, il Controllore generale (Muraquib) propone alla Presidenza del Consiglio dei ministri il grado di punizione in relazione alla dissipazione o perdita (ivi, art. 8, lett. a; il Controllore dipende dal *Diwan* della Presidenza del Consiglio e presiede il tribunale dei conti (ivi, art. 6 e 7).

B) Presso il *Diwan* del Consiglio dei ministri esiste un Corpo di esperti (khuvara fannyun) (art. 19 lett. c del Regolamento del Consiglio dei Ministri del 17 marzo 1954); il numero degli esperti è fissato dal Consiglio secondo il bisogno e la necessità (art. 11 Regolamento degli uffici del 17 marzo 1954) e dipende dal Presidente del Consiglio, che è il Re (articolo 12) verso cui sono responsabili (art. 13). L'esperto esprime il proprio parere: a) sulle questioni sottopostegli dal Presidente del consiglio o dal Consiglio dei ministri; b) sulle questioni trasmesse dai ministeri (art. 15); egli manda alla Presidenza copia del parere da lui manifestato in ogni questione sottopostagli (art. 16).

Il Consiglio dei Ministri decide le transazioni oltre una determinata somma (art. 7, n. 6, Regolamento del Consiglio del 17 marzo 1954).

La traduzione dei testi di cui sopra, tratti dal giornale di La Mecca: *Umm al-Qurà* del 26 marzo 1954, è dovuta a Maria Nallino, in « Oriente Moderno », giugno 1954, p. 258 e segg.

ARGENTINA

A) L'art. 43 del Codice civile del 1869, ancora in vigore, esclude la responsabilità civile delle persone giuridiche: contro di esse non si può procedere per risarcimento di danni. Per la responsabilità contrattuale, salvo poche voci isolate, non si è dubitato che le persone giuridiche siano tenute al risarcimento. Per la responsabilità extracontrattuale o per fatti illeciti la giurisprudenza è passata per due stadi, tenendo anche presente

l'art. 1112 di detto Codice per cui i fatti e le omissioni, avvenuti nell'esercizio delle loro funzioni, da parte dei funzionari pubblici per non aver adempiuto che in modo irregolare ai compiti che ad essi sono imposti dalle leggi, importano l'obbligazione del funzionario di riparare il danno (articolo 1109). Nel primo stadio si è affermata la irresponsabilità dello Stato. Nel secondo stadio si è affermata, con carattere sempre più largo, la responsabilità dello Stato: il nuovo principio fu ammesso dalla sentenza della Corte Suprema Nazionale del 22 settembre 1933 (caso Devoto), fu confermato nel 1937 (caso Quiding), e fu decisamente accolto con sentenza del 3 ottobre 1938 (Caso Ferrocarril Oeste) e seguito da altri Tribunali. Una tale rivoluzione era stata preparata da un esteso movimento dottrinario, che partiva dalle conquiste in tal senso della giurisprudenza e dottrina francesi. Nel suo *Tratado de derecho civil* (1951), Alberto G. Spota ha portato il principio sino alle estreme conseguenze.

La Contaduria General de la Nación, in base all'art. 100 della legge 12.961 del 29 marzo 1947, provvede ad imputare il danno al funzionario. Per le provincie provvede il Tribunal de cuentas: per Buenos Aires, Catamarca, Cordoba, Entre Rios, Eva Peròn, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Presidente Peròn, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fé, Santiago del Estero. Si provvede amministrativamente in Corrientes e Tucuman (ved. Costituzioni 1949).

Le costituzioni provinciali del 1949 non hanno però manifestamente incluso il principio giurisprudenziale della responsabilità diretta dello Stato ed insistono sulla responsabilità del funzionario (Cordoba, art. 30; Mendoza, art. 69, che comprende anche i magistrati; San Juan, art. 31, ecc.). Si vuol ricordare la costituzione di qualche provincia (Cordoba, Costit. 1949, art. 34 e 35), per cui lo Stato, come persona civile, può essere convenuto dinanzi ai giudici ordinari in materia di proprietà e per obbligazioni contratte, senza necessità di autorizzazione da parte del Potere legislativo e senza che, nel giudizio, esso debba godere di privilegio alcuno; tuttavia, una volta rimasto soccombente lo Stato e condannato al pagamento di un debito, esso non potrà essere sottoposto ad esecuzione nella forma ordinaria, nè potranno essere sottoposte a sequestro le sue rendite, giacchè spetta in tal caso alla Legislatura decidere il modo e la forma secondo cui si provvederà al pagamento.

La legge nazionale 16.664 del 26 ottobre 1940 ha previsto l'azione contro i funzionari del potere giudiziario. Si tenga presente che l'azione contenzioso-amministrativa (sistema federale), per lesione d'interessi che siano stati garantiti da legge, decreto, regolamento, ordinanza o da concessione di servizi pubblici, e col fine di annullamento dell'atto impugnato per incompetenza, vizi di forma, sviamento di potere o violazione di legge o di diritti acquisiti, non è ammissibile allorchè l'Amministrazione abbia agito nella qualità di persona privata (legge 13.511 del 30 ottobre 1948; legge 6 ottobre 1950). Il codice penale argentino commina varie pene per gli abusi di autorità e per la violazione dei doveri dei pubblici funzionari (art. 248-253).

B) La legge del 3 marzo 1947, n. 12.954 (Bol. Oficial del 10 marzo 1947) provvede a creare un Corpo degli avvocati dello Stato (Cuerpo de Abogados del Estado). A tale Corpo è affidata la consulenza giuridica nonché la difesa, dinanzi ai tribunali, del potere esecutivo e di tutti gli organi di cui è composta la pubblica Amministrazione (art. 1). È direttore generale del Corpo l'Avvocato Erariale (Procurador del Tesoro) ed, in caso di assenza od impedimento, il Vice avvocato erariale (Subprocurador del Tesoro); l'Avvocato ed il Viceavvocato sono nominati dal Governo di concerto con il Senato (art. 2). Il Corpo degli avvocati dello Stato è composto da una Direzione Generale e da delegazioni distaccate presso ciascun Ministero, Segreteria di Stato e ripartizioni dell'Amministrazione federale che avessero già istituito o che dovessero istituire organi di consulenza o direzioni di affari legali (art. 3). La Direzione generale è composta da un organo direttivo, il quale è competente, fra l'altro, a redigere le istruzioni d'ordine generale, e da un organo d'ispezione sulle delegazioni, competente a formare le commissioni giudicatrici (tribunales calificadoros) degli esami per le nomine e le promozioni ed a preparare i relativi programmi (art. 4). Sono funzioni del Corpo centrale o delle delegazioni: a) rappresentare lo Stato dinanzi agli organi giudiziari, sia lo Stato attore o convenuto, e dinanzi ai tribunali nel contenzioso amministrativo, salvo restando quanto spetta al pubblico ministero (ministerio fiscal); b) istruire gli affari relativi a fatti punibili o ad irregolarità attribuite al personale dell'Amministrazione od a terzi e trasmettere la relativa documentazione alla competente autorità giudiziaria; c) assistere le autorità, presso le quali sono addette le delegazioni, in ogni affare che richieda un parere giuridico; d) promuovere le procedure amministrative in conformità delle leggi relative, dirigere il contenzioso dello Stato, seguendo e curando il retto procedimento dei ricorsi amministrativi; e) intervenire nelle licitazioni pubbliche, nell'acquisto di materiali, nella redazione dei contratti, nei reclami a cui dia luogo la relativa interpretazione e nelle domande di rescissione; f) pronunciarsi su questioni relative alla materia tributaria; g) effettuare studi diretti al miglioramento delle leggi e regolamenti vigenti nella pubblica Amministrazione (art. 5).

La Direzione Generale, quale consulente del Governo, e le singole delegazioni formano i collegi consultivi (asesorias) dei vari ministeri e ripartizioni: tuttavia le delegazioni debbono condizionare la propria condotta (supeditar su acción) alle direttive impartite dalla Direzione per la unificazione dei criteri: i casi d'interesse generale e gli affari di somma importanza per gli interessi dello Stato sono trattati dalle delegazioni in adunanza generale con la Direzione (deberán elevar en consulta) (art. 6). La Direzione Generale, secondo la disciplina stabilita dall'Avvocato Erariale, funzionerà come organo tecnico di diritto amministrativo e del contenzioso di Stato e si pronuncerà su tutti i progetti di modifica o di creazione di norme di legge o di regolamento; curerà poi che le delegazioni propongano le riforme che la pratica realtà dovesse consigliare (art. 7). Le delegazioni sono

organizzate secondo le esigenze delle Amministrazioni a cui sono addette e dipendono amministrativamente da queste, salva restando la loro dipendenza dalla Direzione generale dal punto di vista strettamente professionale; i Ministeri richiederanno all'uopo il numero di funzionari del Corpo che ad essi sono indispensabili (art. 8). Il Corpo degli Avvocati di Stato è costituito come carriera speciale con un ruolo (escalafón) proprio; l'ammissione avviene soltanto per concorso, che dimostri nell'aspirante una conoscenza profonda del diritto amministrativo e della organizzazione dello Stato; le promozioni avvengono rispettando rigorosamente l'ordine gerarchico e sempre quando ci sia una relazione favorevole dell'organo ispettivo presso la Direzione Generale (art. 9). Per l'ammissione nel Corpo degli Avvocati di Stato occorre: 1) essere cittadino argentino; 2) possedere la laurea di dottore in legge rilasciata da una Università Nazionale; 3) aver superato i 25 anni; 4) essere di una condotta irreprensibile, debitamente accertata dalle autorità e da una inchiesta speciale; 5) non avere carichi penali pendenti; 6) non essere in stato di fallimento (art. 14).

Nessun ufficio amministrativo può nominare un proprio consulente legale né altra specie di funzionario che sia addetto a tale funzione senza aver previamente sentito la Direzione Generale degli Avvocati di Stato (art. 16). La legge vale anche per gli uffici di consulenza delle istituzioni bancarie dello Stato (art. 20). È incompatibile la carica di avvocato dello Stato con quella di avvocato, retribuito o meno, d'impresie private od assuntrici della gestione di un pubblico servizio od appaltatrici (abastecedores) di lavori dello Stato; tale incompatibilità non viene meno sino al termine di cinque anni dalla cessazione dei servizi alle dipendenze di una impresa del genere (art. 21).

Con decreto n. 34.952 dell'8 novembre 1947 è stato introdotto il regolamento della legge anzidetta, comprensivo di 48 articoli. La legge 13.529 dell'8 luglio 1949, relativa alla competenza dei Ministeri, ha stabilito che appartiene al Ministero della Giustizia (Ministerio Secretaría de Estado de Justicia) l'organizzazione, la disciplina e la direzione della rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio (art. 15, n. 3).

Bibliografia delle bibliografie (per la responsabilità dello Stato) in «Codigo Civil Anotado» por EDUARDO B. RUSSO, Buenos Aires, 1944, I, p. 364; in «Anuario del Instituto de Derecho Publico», 8, 1948, p. 27-62 (R. BIELSA: *La Responsabilidad del Estado y el derecho comun*); in «Anuario del Instituto de Derecho Publico», 8, 1948, p. 87-140 (A. DOMINGUEZ: *El Problema de la responsabilidad del Estado, Analisis de la Jurisprudencia de la Suprema Corte Nacional*); in «Tratado de derecho civil» di Alberto G. Spota, tomo I, vol. 3, Buenos Aires, 1951, cap. 7, p. 385 e seg.; in «Jur. Arg.», apr.-giugno 1952, tomo IV, p. 16 (C. MARIA SAES: *La responsabilidad del Estado en la jurisprudencia*). Per la vecchia giurisprudenza ved. A. BARCIA LOPEZ: *Las Persona-juridicas y su responsabilidad civil por actos ilicitos*, 2ª ed., Buenos Aires, 1922.

Ved. la legge sul Corpo degli Avvocati di Stato in «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Buenos Aires, aprile giugno 1947, p. 278 e segg. ed il relativo regolamento nella stessa Rivista, gennaio-marzo 1948, p. 173.

