

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

OSSERVAZIONI SULL'INCIDENTE DI SOSPENSIONE NEI GIUDIZI DINANZI AL CONSIGLIO DI STATO

SOMMARIO. — 1. La sospensione dell'atto impugnato nel sistema della giustizia amministrativa. — 2. Compatibilità della sospensione con la costituzione. — 3. Natura, presupposti e limiti del potere di sospensione: a) i presupposti del ricorso principale; b) le gravi ragioni; c) la sospensione dell'esecuzione degli atti già eseguiti. — 4. La sospensione come eccezione nella legge e come regola nella pratica. — 5. L'incidente di sospensione e l'art. 373 c.p.c. — 6. Inconvenienti e contraddizioni nell'applicazione dell'Istituto della sospensiva: a) il danno grave ed irreparabile del ricorrente e dell'amministrazione; b) il *fumus boni juris*. — 7. Conclusioni.

1. La possibilità della sospensione dell'esecuzione degli atti amministrativi impugnati in sede giurisdizionale è prevista, nella legge organica del Consiglio di Stato, come un'eccezione alla regola che i ricorsi in via contenziosa non hanno effetto sospensivo.

La limitazione posta dall'ordinamento giuridico all'Autorità amministrativa di conformare la propria azione alla legge non avrebbe significato pratico se non fosse consentito agli interessati di denunciare in sede giurisdizionale ogni pretesa illegittimità nell'operato della Pubblica Amministrazione; dall'altro canto, se l'enunciazione di questa pretesa avesse senz'altro l'efficacia di sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato, ne verrebbero paralizzate la vita e l'attività pubblica, perchè ogni atto amministrativo risponde ad una concreta pubblica esigenza, la soddisfazione della quale non può essere rimessa al beneplacito o alla acquiescenza del privato controinteressato.

Di qui i principi della esecutività e della esecutorietà degli atti amministrativi, della piena validità ed efficacia di essi sino a quando non ne sia pronunciata la revoca o l'annullamento.

Le possibilità di accoglimento del ricorso e di annullamento dell'atto devono essere e sono sempre valutate dall'Autorità, come norma di buona amministrazione, per un'eventuale sospensione volontaria, o per la revoca, quando lo scopo che si persegue, pur tollerando indugi nè quiescenze, con-

sentita di sostituire al provvedimento di cui è contestata la legittimità un altro analogo in cui questa non dia luogo a incertezze.

Nè, in via di principio, può essere demandato al Giudice che deve sindacare la legittimità del provvedimento l'esame sull'opportunità di sospenderne precauzionalmente l'esecuzione, perchè un tale esame, se rivolto alla fondatezza del ricorso, ne presupporrebbe un'adeguata delibazione, con garanzia di pieno contraddittorio; se invece dovesse essere posto in relazione all'intensità dei danni che l'esecuzione o l'inesecuzione dell'atto potrebbero produrre, rispettivamente al ricorrente o all'Amministrazione, esso sarebbe irrilevante sotto il primo profilo, perchè è nell'essenza degli atti amministrativi, come atti di imperio, la possibilità di sacrificare i diritti dei privati, onde la teorica dell'indennizzo per atti legittimi, mentre sotto il secondo profilo sarebbe viziato di incompetenza, non potendo consentirsi un apprezzamento di merito a chi ha giurisdizione sulla sola legittimità.

Questo è lo schema sul quale è attualmente intessuta la trama dell'impugnativa giurisdizionale degli atti amministrativi.

In via d'eccezione, come rimedio cautelare per le possibili contingenze che esulano dalla sfera della normale prevedibilità, è consentito che il Giudice amministrativo sospenda l'esecuzione dell'atto impugnato, su istanza dell'interessato.

Questa possibilità, prevista nell'art. 39 del T. U. sul Consiglio di Stato e disciplinata dall'art. 36 del relativo regolamento di procedura e dall'art. 2 del decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642, contrasta con i principi che regolano l'impugnativa di cui si è fatto brevemente cenno, e può trovare una giustificazione pratica solo che la si consideri come una valvola di sicurezza del sistema.

2. Prima di scendere all'esame ed alla critica dell'istituto della sospensione, secondo le disposizioni vigenti ed il suo funzionamento attuale, si ritiene opportuno formulare una osservazione di fondo: se cioè tale istituto sia compatibile con le norme della Costituzione.

E' noto come questa abbia a sua base il principio della divisione dei poteri, il quale è stato rafforzato con la istituzione di un apposito organo supremo di carattere giurisdizionale (Corte costituzionale) per la tutela dei relativi limiti..

Ora, in applicazione di tale principio, deve ritenersi che qualsiasi provvedimento che incida sull'attività della Pubblica Amministrazione può essere adottato dagli organi giurisdizionali solo se ed in quanto una espressa disposizione della Costituzione lo consenta; e poichè gli articoli 103 e 113 della Costituzione, che dettano le norme fondamentali in materia, prevedono solo un potere di *annullamento* degli atti amministrativi, ma non un potere di *sospensione* di essi, da parte degli organi giurisdizionali, deve convenirsi che questo ultimo potere non trova fondamento nella Costituzione.

Nè si dica che il potere di sospensione è da considerarsi implicito nel potere di annullamento, perchè sarebbe facile dimostrare la superficialità di tali osservazioni. Infatti, la decisione di annullamento può essere adottata solo quando, a conclusione del dibattimento che si svolge con tutte le garanzie del contraddittorio e del completo esame dell'atto impugnato, venga di questo riconosciuta la illegittimità; mentre l'ordine di sospensione viene emesso solo dopo una sommaria deliberazione del provvedimento impugnato *in audita altera parte*, e limitata alla sola valutazione della gravità dei danni che il provvedimento stesso potrebbe provocare con la sua esecuzione, indipendentemente o meno dalla sua legittimità.

Non può, inoltre, non considerarsi che l'ordine di sospensione non presuppone, anzi espressamente prescinde da quel giudizio di legittimità che viceversa *deve* precedere e che solo può giustificare la decisione di annullamento; ciò che conferma come non abbia alcun fondamento la tesi che nel potere di annullamento previsto come conclusione del giudizio di legittimità dalla Costituzione sia compreso quello di sospensione, che al giudizio di legittimità non è in alcun modo subordinato.

In base a queste considerazioni, non è chi non veda come questo potere di sospensione, che attiene ad una funzione strettamente giurisdizionale, venga in sostanza ad essere esplicazione di una funzione amministrativa; come è riconosciuto da chiarissimi scrittori, primo fra tutti l'attuale Presidente del Consiglio di Stato (F. Rocco: *op. cit.* alla nota (1)). Ora, dopo che la Costituzione ha così nettamente definito il carattere giurisdizionale del Consiglio di Stato, limitandone la funzione amministrativa alla sola attività di consulenza giuridico-amministrativa, il potere di sospensione appare del tutto privo di legittima base; appare, anzi, come una vera e propria interferenza del potere giurisdizionale nel potere esecutivo che potrebbe essere disposta solo con una legge costituzionale.

3. La natura ed i presupposti del provvedimento in base alle disposizioni vigenti ranno richiamato l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza

particolarmente in questi ultimi tempi nei quali l'istituto ha avuto una più diffusa applicazione pratica (1).

a) Si è discusso se la delibera sulla sospensione avesse natura amministrativa o giurisdizionale, e la questione, già risolta in quest'ultimo senso dalla prevalente dottrina, sembra ormai superata a seguito della riforma introdotta dal citato decreto n. 642 del 1948, il quale non dovrebbe lasciare più dubbi sul carattere giurisdizionale delle pronunce in esame.

Alle considerazioni già svolte in proposito in questa Rassegna (2) sono da aggiungere due rilievi che dimostrano come la tesi che attribuisce natura amministrativa all'ordinanza emanata ai sensi del citato decreto porti a conseguenze gravi ed inaccettabili.

Innanzitutto è da osservare che tale ordinanza costituirebbe l'unico esempio di atto amministrativo non impugnabile in sede giurisdizionale, malgrado il contrario disposto dell'art. 113 della Costituzione.

Inoltre si dovrebbe riconoscere la facoltà del Governo di deliberarne l'annullamento ai sensi dell'art. 6 della legge comunale e provinciale, sentito il Consiglio di Stato in sede consultiva, per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge.

Nè può ulteriormente dubitarsi che la pronuncia sulla sospensiva non costituisca giudicato implicito sulla giurisdizione e non possa in con-

(1) Precedentemente l'argomento era stato trattato solo dal BONAUDI nel suo studio monografico: *Della sospensione degli atti amministrativi*, Torino 1908, e dal MALPELI: *Della sospensione dei provvedimenti amministrativi non impugnabili e di quelli che dichiarano l'urgenza e l'indifferibilità di opere pubbliche*, nella « Nuova Rivista dei Pubblici Appalti », 1931, I, 72.

Di recente lo hanno ripreso in pregevoli monografie: F. ROCCO: *Il rimedio della sospensione degli atti e provvedimenti amministrativi impugnati dinanzi al Consiglio di Stato* in « Scritti giuridici in onore di Santi Romano », Padova 1940, II, p. 513 segg.; COLITTO: *Note circa la natura giuridica dei provvedimenti del Consiglio di Stato sulla domanda di sospensione*, Campobasso, 1945; ALIOTTA: *La sospensione del provvedimento dinanzi al Consiglio di Stato*, Napoli 1948; GARGIULO: *La sospensione dell'atto amministrativo da parte del Consiglio di Stato*, Napoli, 1948; in articoli e note: NIGRO: *Sulla natura giuridica della sospensione da parte del Consiglio di Stato degli atti amministrativi impugnati* in « Foro Amministrativo », 1941, I, 2, 276; ANDRIOLI: *Sulla sospensione del provvedimento disposta dal Giudice amministrativo*, in « Riv. Dir. Proc. », 1942, II, 29; ZAPPULLI: *Il provvedimento di sospensione dell'atto impugnato innanzi al Consiglio di Stato*, in « Riv. Dir. Pub. », 1943, II, 390; LUCIFREDI: *In tema di sospensione dei provvedimenti impugnati al Consiglio di Stato*, in « Rass. Giur. Compl. Cass. », 1945, III, p. 410; ROEHRSEN: *Il pubblico interesse e la sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo* in « Rassegna Diritto Pubblico », 1946, II, 406.

(2) Cfr. 1948, n. 11-12, pag. 27 e seguenti.

seguenza essere oggetto di impugnativa alle Sezioni unite della Suprema Corte, come queste del resto avevano già più volte ritenuto (3).

Sotto questo profilo è infine da ricordare quanto già si è detto in questa Rassegna (4) in nota alla sentenza delle Sezioni unite n. 1865-48, circa l'applicabilità del regolamento di giurisdizione anche alle cause pendenti dinanzi ai Giudici speciali, e la conseguente sospensione del processo a seguito del deposito dell'istanza di regolamento, con inibizione al Giudice di svolgere qualsiasi attività giurisdizionale, anche se relativa alla domanda di sospensione.

Consequente alla determinazione della natura della pronuncia sulla sospensiva è anche l'altro problema relativo all'influenza su di essa del difetto dei presupposti del ricorso principale, con le conseguenze di irricevibilità, inammissibilità o improcedibilità che ne derivano. La giurisprudenza del Consiglio di Stato su questo punto è quanto mai incerta, affermando a volte la necessità di un preventivo esame sulla ricevibilità del ricorso principale, limitando altre volte questo esame ai soli casi in cui gli ostacoli di rito al ricorso principale siano di palmare evidenza, e negando infine in altre decisioni ogni rapporto tra la domanda di sospensione ed il ricorso principale (5).

Anche la dottrina è divisa, e mentre alcuni (cfr. Rocco: *op. cit.*) escludono che in sede di sospensiva si possa fare alcun esame delle questioni pregiudiziali, altri (v. ANDRIOLI: *op. cit.*. D'ALESSIO: *Diritto Amministrativo*, 1934, II, 582) ammettono un tale esame, ma con effetti limitati alla pronuncia incidentale.

b) Circa le *gravi ragioni* che devono costituire il presupposto della pronuncia di sospensione la giurisprudenza, dopo di aver per lungo tempo ritenuto che esse dovessero riferirsi all'esclusivo interesse del privato ricorrente, si è ormai consolidata, conformemente alla prevalente dottrina, nel senso di ritenere che la pronuncia sulla sospensiva debba fondarsi anche sulla considerazione dell'interesse pubblico (6). A questi criteri i più recenti autori vorrebbero aggiungere anche quello del *fumus boni iuris*, di una delibazione sommaria circa la fondatezza in rito ed in merito del ricorso principale, dal quale, secondo essi, la giurispru-

denza sarebbe aliena, adottando un criterio più restrittivo nell'interpretazione della disposizione, limitando il suo esame alla sola considerazione del danno grave ed irreparabile (7).

Certo non è facile conoscere i criteri che determinano il Consiglio di Stato a concedere o negare la sospensiva, dato che la motivazione del relativo provvedimento è quasi sempre molto succinta, limitandosi a dare atto che sussistono, o che non sussistono, le gravi ragioni; ma non sembra che si possa senz'altro escludere che nella valutazione di esse non abbiano alcun peso le argomentazioni che nel ricorso principale illustrano e sostengono i motivi di gravame (8).

c) Altra questione molto agitata è stata quella dei limiti dell'ammissibilità della pronuncia di sospensione derivanti dall'esecuzione del provvedimento impugnato.

E' ovvio che non si può sospendere l'esecuzione di un atto già eseguito, che non si può togliere forza esecutiva ad un provvedimento che ha già scontato, esaurito tale sua efficacia. Nè, per dare una giustificazione pratica alla sospensione di atti già eseguiti, si può sostenere che essa equivalga ad una revoca temporanea dell'atto, e che comporti in conseguenza un obbligo di *restitutio in pristinum* (9).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, la quale, in un precedente indirizzo più restrittivo, aveva negato la possibilità di accoglimento della domanda di sospensione solo che fosse stato dato inizio all'esecuzione dell'atto o provvedimento impugnato, ha recentemente ritenuto di potere ammettere la sospensione di atti che non siano stati totalmente eseguiti, onde impedire che la soluzione delle controversie sulla legittimità dei provvedimenti fosse rimessa all'arbitrio della Pubblica Amministrazione, la quale, con un sollecito e tempestivo intervento, potrebbe prevenire la pronuncia del Magistrato, compromettendo così, forse irreparabilmente, gli interessi dei privati, ed anche i propri, esposti, in caso di accoglimento dei ricorsi, ad onerose liquidazioni di indennizzo (10).

Le critiche già mosse a questa giurisprudenza dal Malpeli sono state riprese e rafforzate dal Rocco (11), al quale si deve la distinzione tra

(3) Cfr. contro ALIOTTA: *La legge sui provvedimenti per accelerare i giudizi presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato* e l'incidente di sospensione in « Rassegna di Diritto Pubblico » 1948, I, pag. 212 e segg.
(4) Loc. cit. alla nota (2).

(5) Si confronti in Nigro, *op. cit.*, un elenco di queste decisioni, distinte nei tre gruppi. La perplessità è confermata nella Decisione della IV Sezione, 11 aprile 1945, n. 71, in causa Giannini, la quale così inizia la sua ampia, inconsueta motivazione: « La sezione ritiene innanzi tutto opportuno, pur in questa sede di domanda di sospensione, risolvere la questione circa la definitività o meno... ecc. ».

(6) IV Sezione, Decisione 18 novembre 1932, Est.: Malinverno in « Dir. Amm. », 1933, I, 1, con nota di M. *Sulla sospensione dei provvedimenti impugnati*.

(7) Cfr. ALIOTTA: *La sospensione*, ecc., cit., pag. 101 e seg.; GARGIULO: *op. cit.*, pag. 41 e seg.

(8) Cfr. ROCCO: *op. cit.*, pag. 552-553.

(9) Cfr. ALIOTTA: *La sospensione*, ecc., cit., pag. 125 e seg. secondo il quale la sospensione produce, con effetto *ex nunc* uno stato di quiescenza del provvedimento impugnato; BONAI DI: *Sospensione ecc.*, cit., pag. 143 e seg., paragona al contrario la sospensione ad una revoca temporanea dell'atto, precisando però che essa opera *ex nunc*.

(10) Cfr. Cons. Stato, IV Sez., 18 novembre 1932, n. 357 citata alla nota (6), e GARGIULO: *op. cit.*, p. 104 e seg., secondo il quale, a quanto sembra, l'esecutorietà degli atti amministrativi avrebbe la sola funzione di compromettere la tutela degli interessi privati.

(11) *Op. cit.*

atti ad esecuzione successiva, dei quali sarebbe consentito arrestare l'iter, ed atti ad effetti continuativi, per i quali la sospensione « si risolverebbe nel *distruggere* quanto già è stato fatto, nel sostituire al provvedimento già eseguito un provvedimento opposto ».

La più recente dottrina (12), al contrario, ammette che possa concedersi la sospensione della esecuzione di atti già completamente eseguiti, al fine di impedire la prosecuzione degli ulteriori effetti, se continuativi.

Sul piano dogmatico a me sembra che la distinzione del Rocco sia più ortodossa; ma, se l'opinione degli altri autori volesse riferirsi esclusivamente a considerazioni di merito e di opportunità, bisognerebbe allora dire che, su questo piano, se la sospensione dell'esecuzione di un atto già eseguito — a parte l'evidente contraddizione —, disposta nella considerazione della sola continuazione dei suoi effetti, si può spiegare esclusivamente con un criterio inammissibile di preminenza degli interessi privati su quelli pubblici, neanche l'interruzione dell'iter di una esecuzione appena iniziata dovrebbe essere ammessa, per i danni che inevitabilmente ne deriverebbero alla pubblica amministrazione (si immagini, ad es., la responsabilità dell'Amministrazione pubblica, nell'ipotesi di interruzione nell'esecuzione di un'opera pubblica: appaltatore, cantiere, operai, fornitori; i danni potrebbero assorbire per intero le somme predisposte, e compromettere l'esecuzione dell'opera anche in caso di reiezione del ricorso).

La giurisprudenza, anche sotto questo profilo, sembra si vada ormai consolidando nell'interpretazione più estesa della disposizione, per quanto non sia agevole dedurre dalle succinte motivazioni delle decisioni sulla sospensiva i criteri che le ispirano.

4. Dalle brevi osservazioni che precedono già si rileva come la disposizione della seconda parte dell'art. 39 sia fonte di inconvenienti gravissimi quando la si voglia spostare, come è avvenuto in questi ultimi tempi, dal piano di straordinarietà, che la poneva come eccezione al sistema, ad un piano di normalità, che la contrappone al sistema attraverso una insanabile contraddizione.

L'inefficacia sospensiva dei ricorsi in via contenziosa, stabilita nella prima parte dell'art. 39, non ha certo la finalità processuale di predeterminare la posizione delle parti, come attore o come convenuto, nella proposizione della domanda di sospensione o, se fosse stabilito il contrario, di quella di provvisoria esecuzione. Essa invece è una conseguenza necessaria dei principi della esecutività e dell'esecutorietà degli atti amministrativi, *una conditio sine qua non* per il regolare funzionamento della cosa pubblica, per il conseguimento degli scopi ad essa prefissi; è un prin-

cipio basilare sul quale si impernia non solo il sistema della giustizia amministrativa, ma anche quello dell'intero diritto amministrativo.

La possibilità di derogarvi, prevista nella seconda parte dell'art. 39 solo per gravi ragioni, sta ora divenendo, attraverso un eccessivo allargamento di queste, il mezzo per capovolgere i principi e stabilire la regola della non esecutività degli atti amministrativi. In quest'abuso della disposizione la giurisprudenza del Consiglio di Stato trova il consenso di parte della dottrina, la quale, come l'Andrioli (13), vi vede « un esempio del mirabile lavoro, da taluni addirittura definito pretorio, con il quale il Supremo Consesso amministrativo integra le regole positive incomplete o deficienti ».

Il Roehrssen (14) in proposito sembra quasi che voglia negare il principio per cui il ricorso non ha efficacia sospensiva. « E' chiaro in questo articolo — 39 —, egli scrive, che non esiste un principio assoluto ed inderogabile, ma una norma relativa, cui può farsi eccezione caso per caso ». Così impostata la questione, le conclusioni, anche se implicite, non possono essere che queste: non si tratta più di una regola e di un'eccezione, bensì di un'alternativa, rimessa alla discrezionalità, all'apprezzamento di merito del Consiglio di Stato. Né più le gravi ragioni possono costituire un temperamento a siffatto potere, perchè esse in tanto hanno un significato in quanto si riferiscono a un'eventualità eccezionale, non ad una normale facoltà da esaminarsi caso per caso.

Questo certamente non era in origine nella norma, perchè allora verrebbe meno il « mirabile lavoro » e sarebbe da fare torto alla giurisprudenza di avere tardato ad afferrarne l'intero valore. Ma non si può questo considerarlo come un'interpretazione estensiva della norma, come uno sviluppo logico dell'*intentio* di essa, perchè invece contrasta non solo con la singola disposizione, ma con tutto il sistema.

Una conferma del dilagare delle sospensive è data dall'Aliotta (15) quando afferma che gli incidenti di sospensione vengono proposti, per abituale sistema difensivo, in quasi tutti i processi, e assumono a volta tale importanza preminente che, accolta o rigettata l'istanza di sospensione, il ricorso viene praticamente abbandonato.

Del resto, per formarsi un'idea dell'entità del fenomeno, basta scorrere i seguenti grafici, relativi al rapporto percentuale tra il totale dei ricorsi presentati negli anni dal 1933 al 1949 (limitatamente per quest'ultimo al mese di gennaio) e quello delle sospensive rispettivamente richieste e concesse in ciascun anno.

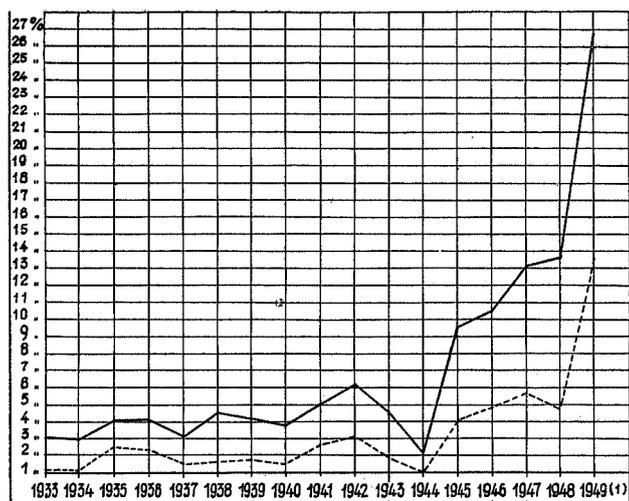
Da essi risulta come, mentre sino al 1944 la media delle sospensive richieste sia stata tra il 3 ed il 4 per cento dei ricorsi, e quella delle sospen-

(12) Cfr. ALIOTTA: *La requisizione*, ecc., cit., p. 100, e GARGIULO: *op. cit.*, p. 106.

(13) *Op. cit.*

(14) *Op. cit.*

(15) *La legge*, ecc., cit.



(1) gennaio

— Percentuale delle domande di sospensione sul totale dei ricorsi presentati nell'anno.
 - - - - - Percentuale dei provvedimenti sospesi sul totale dei provvedimenti impugnati nell'anno.

sive accolte tra l'1 ed il 2 per cento, la media degli anni successivi sia salita rispettivamente al 18 ed al 9 per cento.

Di particolare rilievo è l'aumento verificatosi nell'anno in corso nel quale, nel solo mese di gennaio, sono state concesse 52 sospensive, mentre quelle concesse in ciascuno degli anni dal 1933 al 1945 vanno da un minimo di 8 ad un massimo di 39.

5. Si è cercato da taluni (16) di assimilare la sospensione nel giudizio amministrativo con il potere che l'art. 373 c.p.c. attribuisce alla Corte di Cassazione di sospendere l'esecuzione della sentenza soggetta a ricorso quando dall'esecuzione di essa può derivare grave ed irreparabile danno. Il raffronto però può essere giusto solo agli effetti di avvalorare, attraverso la norma della procedura civile, l'interpretazione che si è data alle « gravi ragioni » richieste dall'art. 39 della legge sul Consiglio di Stato; ma non è certo idoneo a dare di quest'ultimo una giustificazione logica e giuridica.

È principio generale che la pretesa di esecuzione non può essere fatta valere sino a quando la sentenza non abbia acquistato autorità di cosa giudicata, ed a questa regola fa eccezione l'istituto della provvisoria esecuzione. La diversa disposizione posta per il ricorso per cassazione, derivata nel nuovo Codice da quello del 1865 ed introdotta in quest'ultimo in conseguenza di una errata imitazione del Codice francese, contrasta con quel principio, al quale invece è aderente la facoltà di deroga stabilita nell'art. 373. Al contrario è principio generale che gli atti amministrativi siano immediatamente esecutivi, perchè, se nei rapporti tra i privati è opportuno sacrifi-

care la sollecitudine della decisione alla certezza di essa, in quelli pubblici vale la regola opposta, in considerazione della natura degli interessi da soddisfare. È quindi necessaria, coerente e forse anche insufficiente la disposizione dell'art. 373, mentre è ingiustificata ed aberrante, sotto un profilo strettamente logico, quella dell'art. 39.

6. L'inapplicabilità della sospensione agli atti amministrativi, che già si è visto derivare dalla applicazione dei principi, risulta anche da un esame dei diversi criteri stabiliti dal Consiglio di Stato per l'interpretazione della norma, e che si ricavano da quelle poche decisioni in cui l'accoglimento o la reiezione della domanda di sospensione è accompagnato da una adeguata motivazione.

Tra queste una delle più recenti e complete è quella dell'11 aprile 1945, n. 71, est. Malinverno, in causa Giannini contro Prefetto di Roma, nella quale appunto è spiegato come « normalmente la giurisprudenza del Consiglio di Stato esaurisca la motivazione dell'accoglimento o della reiezione della domanda di sospensione con la semplice formula che riconosce la sussistenza o meno nella fattispecie delle gravi ragioni, solo scendendo ad una più ampia dimostrazione dei motivi in casi di particolare importanza ».

È, quindi, da ritenere che queste rare motivazioni abbiano valore di genere, ed in conseguenza l'esame che faremo della decisione citata può valere come critica di tutte le altre decisioni e, di conseguenza, del sistema.

a) Si è già accennato come il Consiglio di Stato abbia modificato la precedente giurisprudenza, che, limitava le « gravi ragioni » al danno che l'esecuzione dell'atto poteva arrecare al ricorrente, considerando anche il danno per il pubblico interesse a seguito della non esecuzione, concedendo o negando la sospensione secondo la prevalenza dell'uno o dell'altro.

Questo criterio, che a prima vista potrebbe sembrare di equa contemperazione degli opposti interessi, non è, peraltro, sufficiente ad eliminare gli inconvenienti del sistema, se l'applicazione di questo si sposta, come è avvenuto, da eccezione a regola.

Il giudizio sulla domanda di sospensione non può certo essere limitato all'esame del danno che il ricorrente afferma derivargli dall'esecuzione dell'impugnato provvedimento, per quanto questo possa presentarsi come grave ed irreparabile, perchè, trattandosi di atti amministrativi, non si può prescindere dalla considerazione che da essi può legittimamente derivare un danno ai privati, non in senso tecnico-economico, perchè sotto questo profilo non è concepibile l'irreparabilità, ma nel senso di sacrificio di un diritto, di conversione forzata di esso in vista di un pubblico interesse.

Perciò, accertato questo danno per l'ipotesi del successivo accoglimento del ricorso, si deve anche valutare il danno che l'Amministrazione resistente asserisce derivare dal ritardo dell'esecuzione del provvedimento, nell'ipotesi di reiezione del ri-

(16) GARGIULO: *op. cit.*, pag. 18.

corso, si devono anche valutare le ragioni che, secondo l'Amministrazione, non consentono una remora nella soddisfazione di quel pubblico interesse.

Dalla comparazione fra i due danni dovrebbe dipendere il giudizio sulla sospensione, il quale, così concepito, rimarrebbe nei limiti della giurisdizione di legittimità demandata al Consiglio di Stato. Non si tratta infatti di un giudizio di merito, nel quale si consideri l'atto amministrativo nei suoi elementi intrinseci per valutarne l'opportunità, ma è invece un giudizio che si fa dall'esterno, sulla base degli effetti giuridici del provvedimento, sotto il profilo delle conseguenze che ne derivano alle parti in causa; è quindi un giudizio analogo a quello che si compie sindacando l'eccesso di potere, come se questo potesse configurarsi nella violazione della norma di buona amministrazione che nella fattispecie avrebbe dovuto consigliare di sospendere volontariamente l'esecuzione dell'atto impugnato.

Ma la giurisprudenza è andata oltre. Essa ritiene di potere sindacare anche le ragioni che, nel pubblico interesse, potrebbero consigliare di soprassedere all'esecuzione del provvedimento, ragioni che necessariamente devono essere state già valutate ed escluse dall'amministrazione, se questa, in luogo di sospendere spontaneamente l'esecuzione, resiste in giudizio alla domanda avversaria.

Sotto questo profilo parla la dottrina dei poteri di merito del Consiglio di Stato in sede di sospensiva, e la teoria è inaccettabile, perchè ben diversa è l'ipotesi in esame da quella prevista nell'art. 27 della legge organica.

Non si tratta di una sostituzione della volontà del Consiglio di Stato a quella dell'Amministrazione, come avviene quando quello pronuncia anche in merito, non si sostituisce ad una deliberazione di eseguire una deliberazione di non eseguire, ma si impedisce l'attuazione di quella deliberazione privando il provvedimento della sua forza esecutiva con atto giurisdizionale.

Non si può, quindi, affermare che il Consiglio di Stato abbia veste di *parte* nei giudizi di sospensiva, che vi intervenga come superamministratore valutandone la domanda come se fosse un ricorso gerarchico. Esso è e rimane giudice, e come tale può solo decidere *iuxta alligata et probata*.

Altrimenti si rischierebbe di confondere le due distinte funzioni del Consiglio di Stato, amministrative e giurisdizionali, e di creare dalla confusione una figura ibrida di amministratore-giudice che potrebbe richiamare alla memoria l'ormai superato concetto della giustizia ritenuta.

La decisione citata osserva che « spesso con le ragioni del ricorrente *concorrono*, talora anche più forti, le ragioni nell'interesse dell'ente, che l'Amministrazione può non riconoscere o non valutare sufficientemente, ma che la giurisdizione amministrativa deve tenere nel debito conto, essendo suo scopo tutelare ad un tempo gli interessi privati del ricorrente e quelli pubblici dell'Amministrazione ».

Non si comprende però come possa il Consiglio di Stato riconoscere ed affermare questa concorrenza di ragioni quando ignora, non risultando dagli atti, l'intero panorama di pubblico interesse in cui si inserisce quel determinato provvedimento amministrativo. Come possa, dopo che l'Amministrazione ha determinato di perseguire un determinato pubblico scopo, dichiarare questo non opportuno.

Non può quella concorrenza di interessi consistere nel pericolo generico di danno patrimoniale per l'eventuale risarcimento, perchè essa si deve anzi escludere, dopo che l'Amministrazione, resistendo alla domanda, dimostra di aver valutato che tra il rischio del risarcimento ed il danno della sospensione sia preferibile ed opportuno affrontare il primo.

Invece nella decisione in esame (si trattava della soppressione di un settimanale) viene preso in considerazione proprio quel danno patrimoniale ed oltre a questo anche l'altro morale ed etico che, nell'ipotesi di accoglimento del ricorso, sarebbe potuto derivare al sentimento di libertà della generalità dei cittadini.

Non si vede come si possano conciliare queste considerazioni di mera opportunità con il successivo giudizio di legittimità. Come possa il Consiglio di Stato, nell'ipotesi di reiezione del ricorso, ridare esecutività ad un provvedimento che, se pure legittimo, egli ha già dichiarato inopportuno in merito.

b) Si potrebbe allora ritenere che le gravi ragioni, prescindendo dall'entità del danno, dovrebbero consistere solo nel così detto *fumus boni juris*.

Nella decisione in causa Giannini è detto che « tale deliberazione viene fatta al solo effetto di apprezzamento della sussistenza o meno di tali danni concorrenti o contrastanti ».

L'affermazione non è molto chiara, ma forse essa vuole significare che, se il ricorso si presenta fondato, anche danni di lieve entità possono costituire le « gravi ragioni », mentre, nell'ipotesi opposta, si dovrebbe negare, la sussistenza di esse anche se fossero provate la gravità e l'irreparabilità.

Certo che la deliberazione dei motivi di ricorso ha avuto grande parte e forte peso nella decisione Giannini.

In essa sono, infatti, censurati il difetto di motivazione e la sproporzione della sanzione, e viene poi sollevata di ufficio e respinta un'eccezione di atto politico.

Queste mi sembrano le ragioni più gravi e più convincenti per l'accoglimento della domanda di sospensione; che anzi esse sarebbero state sufficienti per l'accoglimento del ricorso principale e per la motivazione della relativa decisione.

Esse però non giustificano il sistema, anzi lo condannano ancora di più, sol che si pensi che una diffusa e profonda deliberazione della legittimità del provvedimento è stata fatta solo in base agli elementi risultanti dal ricorso, *inaudita al-*

tera parte, senza il contraddittorio, base e garanzia di ogni procedimento di giustizia.

Questa lacuna è forse sfuggita al Tesoro (17) quando egli ha rivelato il senso di « profondo godimento » che gli procurava la decisione in esame, a meno che quel godimento non fosse dovuto al caso veramente raro di leggere in un provvedimento di sospensione una motivazione e per di più così diffusa, malgrado la particolarità politica della fattispecie.

Ma, considerando le cose sotto un profilo strettamente giuridico, si deve ritenere, da quanto si è detto, che le « gravi ragioni » non possono limitarsi alla considerazione del danno prescindendo dalla fondatezza del ricorso, nè possono dipendere da quest'ultima, dato che questa non può essere considerata in sede di sospensiva per difetto di contraddittorio, mentre, se si desse piena facoltà di contraddittorio, non vi sarebbe più motivo di sospendere, potendosi invece già decidere in via definitiva.

Molte volte è necessario che la giustizia sia più sollecita di quanto lo consentano le esigenze del ruolo, ma è sempre indispensabile che essa sia tale non solo in senso sostanziale, come talvolta anche avviene, ma anche in senso formale.

Se, quindi, l'istituto della sospensiva, così come regolato dalla legge ed applicato nella pratica anche oltre i limiti da quella prefissi, non è attuabile conformemente a giustizia per insanabile contraddizione, si pone allora il problema di riesaminare l'istituto in sede legislativa.

D'altro canto, allo stato attuale, la necessità di una riforma dovrebbe essere sentita, oltre che dall'Amministrazione, che sovente viene ad essere paralizzata nella sua attività, anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la quale non può non avvertire come questo sistema di giustizia rapida ma sommaria, in cui si è trasformato lo istituto della sospensione, sia fonte di inconvenienti pratici gravissimi, e come sia opportuno di sostituire ad esso una diversa procedura, egualmente rapida, che non sia in antitesi con l'organamento generale della giustizia amministrativa.

7. La paralisi nell'attività di molti settori della Pubblica Amministrazione ed i danni che ad essa derivano dalle numerose sospensive accordate, potrebbero essere ovviati, come ritiene il Presidente Rocco (18), con il disattendere l'ordine di sospensione emanato dal Consiglio di Stato ogni qual volta l'Amministrazione sia convinta della

successiva reiezione del ricorso. « Ben può — egli aggiunge — l'Amministrazione rifiutare la sospensione, quando si ritenga sicura dell'esito definitivo del ricorso ».

E' questo indubbiamente un rimedio praticamente efficace, il quale peraltro, seppure dettato dalla necessità, aggraverebbe la posizione della Amministrazione agli effetti di un eventuale successivo risarcimento e creerebbe inoltre, a lungo andare, uno spiacevole contrasto tra l'Amministrazione attiva e la Giustizia amministrativa.

Ed allora, di fronte ai gravi inconvenienti segnalati e nella ricerca di un rimedio legale per essi, la soluzione non può essere che una: sopprimere l'incidente di sospensione e al suo posto stabilire una procedura di urgenza per la trattazione di quelle cause per le quali oggi si riscontrerebbero i motivi per sospendere.

L'art. 38 della legge organica già dispone che, nei casi di urgenza, il Presidente del Consiglio di Stato può abbreviare i termini prescritti per il deposito del ricorso incidentale, con la conseguente abbreviazione di quelli per la presentazione delle memorie e la produzione dei documenti.

Non si parla invece del termine per ricorrere, e così ora si vede richiedere e concedere la sospensione anche quando l'interessato, malgrado l'asserita urgenza, abbia atteso l'ultimo giorno utile per produrre il ricorso.

Si dovrebbe allora stabilire, per i casi di urgenza e di danno, l'abbreviazione di tutti i termini ad un terzo, con la conseguenza che non ci si possa più avvalere della procedura speciale se si siano fatti decorrere i venti giorni per ricorrere o i dieci per depositare.

Successivamente il Presidente, se riconosce valide le ragioni addotte, dovrebbe fissare entro un massimo di trenta giorni l'udienza di discussione; il dispositivo della decisione dovrebbe poi essere pubblicato alla stessa udienza ed immediatamente comunicato alle parti.

In tal modo sarebbero certo tutelati gli interessi dei privati, ed in maniera più completa ed egualmente tempestiva di quella attuale, mentre la Amministrazione, nella certezza di una rapida pronuncia definitiva, avrebbe molte maggiori possibilità di ritardare spontaneamente l'esecuzione dell'atto.

Il pubblico interesse non sarebbe più esposto agli inconvenienti ed ai danni connessi alla sospensione, evitandosi il lungo stato di pendenza a questa conseguente.

Nè sembra che la soluzione proposta abbia ad aumentare il lavoro delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, le quali si avvantaggerebbero anzi della conseguente unica trattazione di ogni affare.

(17) Cfr. *La sospensione dell'esecuzione degli atti amministrativi e le ragioni che la giustificano*, nella « *Rassegna di Diritto Pubblico* », 1946, II, 17.

(18) *Op. cit.*, pag. 564-565.

STEFANO VARVESI

AVVOCATO DELLO STATO

CONTRAPPUNTI IN TEMA DI SISTEMAZIONE DEGLI ATTI DELLA R. S. I.

SOMMARIO. — 1) Premessa. — Dottrine sulla natura della r. s. i. e loro complementarità: a) L'« occupatio bellica »: « strumentalità », non « alleanza » della r. s. i., rispetto al « Reich ». **Influenze:** in tema di efficacia, nello spazio, della legislazione sull'« assetto legislativo dei territori liberati » e in tema di « prede belliche ». b) Il sedicente governo della r. s. i.: « governo di fatto » in senso tecnico (critica); « governo di un ordinamento di fatto » (critica); « governo di fatto » in senso volgare o governo ribelle (rinvio a lett. e). c) Il criterio del « governo di fatto » in senso volgare secondo la giurisprudenza. — 3) Principi fondamentali della legislazione sull'« assetto »: a) criterio oggettivo e criterio soggettivo nella determinazione degli atti colpiti da inefficacia; b) qualificazione delle categorie degli atti anzidetti; c) d) convalida (rinvio).

1. Mi propongo di esporre talune precisazioni, e, su qualche questione, il mio diverso pensiero, in ordine ai vari interessanti problemi prospettati da Salvatori, nella sintesi dottrinario-giurisprudenziale pubblicata nel n. 5 di questa Rassegna.

Fondamentalmente d'accordo con Salvatori sull'impostazione del tema generale: *difficoltà di armonizzare il rigore dei principi giuridici, che postulerebbero l'assoluta irrilevanza dell'attività svolta dalla r.s.i., con le esigenze politico-sociali della massima conservazione, compatibilmente con l'interesse pubblico, degli effetti degli atti esauriti*, mi sembra necessaria una meditata revisione dello studio (seguendone l'ordine per comodità di consultazione comparativa) non soltanto al fine di arrecare un contributo, con dati di esperienza giudiziaria, ai vari argomenti, ma, soprattutto, per indagare fino a qual segno la legislazione sull'assetto legislativo dei territori liberati possa ricollegarsi ed abbia, poi, corrisposto alla funzione di risolvere il contrasto sopra indicato.

2. Non è mio intendimento ricalcare, in ordine al tema: « che cosa è stata la r.s.i. », le tre principali formulazioni dottrinarie, riassunte da Salvatori; nè ricapitolare la relativa letteratura pubblicistica, ricordata dallo stesso Salvatori e, con maggiori richiami, da GRAZIANO: *Governo di fatto o sedicente Governo della r.s.i.* in « Riv. dir. pubbl. », 1948, II, 71.

Mi torna soltanto il debito di ricordare che alle tre principali opinioni richiamate se ne potrebbero aggiungere: una quarta, propugnata non solo in vita della r.s.i., dai legittimisti (G. BATTAGLINI: *L'avvento al potere del fascismo repubblicano*, in « Corriere della Sera », 10 febbraio 1945) ma, parzialmente, anche in due sentenze del Tribunale di Cremona del 15 novembre 1945 e 3 aprile 1946 (rispettivamente, in « Foro Padano 1946, 1, 150 e « Giur. It. » 1946, 1, 2, 273); ed una quinta, enunciata da ROCCO DI TORREPADULA, in *Natura giuridica internazionale della r.s.i.* (« Mon. Trib. », 1946, fasc. 13), seconda la quale r.s.i. e regno luogotenenziale sarebbero stati investiti di sovranità dai rispettivi Stati occupanti; sarebbero, quindi, appartenuti alla categoria degli Stati sovrani, frazionati e vassalli, a sensi dell'art. 35 del Codice internazionale delle genti.

Fine di questi contrappunti sarà, pertanto, l'esposizione di argomenti a carattere dimostrativo per arrivare a concludere che ognuna delle fondamentali tesi

esposte riflette un lato vero del problema; e che a questo criterio sincretistico si può e si deve ricollegare la legislazione in esame.

a) L'opinione che, secondo Salvatori, attribuisce alla r.s.i. il carattere di puro « strumento » del Reich germanico in tanto può respingersi in quanto, più precisamente, considera la r.s.i. un « organo » dello stesso Reich. E' questa la tesi enunciata nella sentenza del Tribunale di Bologna 4 luglio 1945 (in « Foro It. », 1944-46, 1, 217) e sostenuta da qualche autore (ricordato da Graziano nello scritto citato, nota 3): QUADRI: *Sul termine « a quo » dello stato di guerra fra Italia e Germania* (in « Giur. It. », 1946, III, 43); DE NOVA: *Sulla rilevanza degli atti della r.s.i.* (in « Foro Padano », 1946, 1, 151) e MIGLIAZZAG *Nota*, in « Stato Moderno », 1945, n. 7, pag. 9; 1946, n. 1, pag. 8); contro la quale fu osservato che l'insorgenza della r.s.i. e il controllo politico che il Governo germanico esercitava sulla medesima non sarebbero da riguardare come fenomeni giuridici, sibbene come fatti di carattere storico politico.

Ora, l'ambiguità può sorgere soltanto in relazione alla pretesa di definire il rapporto intercorso fra il Reich germanico ed il fenomeno r.s.i. come rapporto organico; ma non può dirsi che la tesi della *strumentalità* della r.s.i., rispetto all'occupante tedesco, sia giuridicamente irrilevante. Anzi, essa rappresenta la « ratio » del sistema legislativo sull'« assetto ».

Questo si ricollega, evidentemente, ai principi di diritto internazionale, in ordine alla rilevanza dell'occupazione bellica, dei quali vuole rappresentare una quanto più possibile rigorosa applicazione. In ordine alla rilevanza dell'occupazione bellica per il diritto internazionale, va premesso che tale fenomeno è previsto sia dalle norme di diritto internazionale generale, e da accordi particolari: ad es., dall'art. 42 dello « Annesso » alla Convenzione dell'Aja, II e IV (Cfr. SERENI: *La rappresentanza nel diritto internazionale*, Roma, 1936, pag. 269, segg.) sia dalla legge di guerra italiana: regio decreto 8 luglio 1938, n. 1415, articoli 54 e 55. In base a tali norme, lo Stato belligerante invasore non acquista la sovranità sui territori occupati, *neppure quando l'occupazione sia accompagnata dall'animus di procedere all'annessione*. La sovranità appartiene, fino al trattato di pace o fino alla *debellatio*, allo Stato occupato. Su questo punto la dottrina è concorde (cfr. DIENA, *Principi di diritto internazionale*; *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1914, pag. 542, segg.; *Diritto internazionale*; *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1930, pag. 643; BALLADORE PALLIERIG *La guerra*, in FEDOZZI e ROMANO, *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1935, III, pag. 427); BALDONI: *Occupazione*, in « Nuovo Digesto Italiano ».

Di conseguenza, lo Stato occupante, non acquistando la sovranità, non può sostituirvene una diversa da quella originaria, creare un ordinamento costituzionale od amministrativo da esso dipendente, o per esso operante, i cui organi (statali o parastatali) agiscano unicamente per conto dello Stato occupante, non per conto dello Stato occupato; mentre agli organi preesistenti di que-

st'ultimo potrà impedirsi l'esercizio delle loro funzioni ma non già di continuare ad essere organi dello Stato stesso (BALLADORE PALLIERI: *La Guerra*, cit., pag. 333, 337). Nè è ipotizzabile una relazione di rappresentanza internazionale dello Stato invaso, da parte dello Stato invasore (SERENI: *La rappresentanza*, cit., pag. 269 segg.; ROMANO: *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1929, pag. 236).

L'occupazione è titolo, dunque, soltanto per l'esercizio di talune attività connesse al fenomeno bellico ed al mantenimento dell'ordine pubblico (BALLADORE PALLIERI: *La Guerra*, cit., pag. 340 segg.); DIENA: *Diritto internazionale*, cit., pag. 544), e tali attività potranno esplicarsi dall'invasore sia con l'istituzione di organi propri sia con la revoca e sostituzione di autorità « locali » (DIENA: *Diritto internazionale pubblico*, cit., pag. 543, 544); giammai con la creazione di organi costituzionali e amministrativi centrali, in antagonismo a quelli dello Stato occupato. Tali principi sono sostanzialmente accolti anche nella legge di guerra italiana regio decreto 8 luglio 1938, n. 1415, articoli 55, 56, e sono ribaditi, in modo da non lasciar dubbi almeno per interpretazioni genuine, nella Relazione al decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249.

La tesi della « strumentalità » della r.s.i. rispetto al tedesco invasore, come fondamento della legislazione sull'assetto, non è, poi, affatto contraddetta dal testo legislativo; anzi, questo la riflette al punto da non potersi neppure tentare, come da più parti e per divergenti tendenze si vorrebbe, la relegazione di quella « ratio » fra gli arnesi di un museo storico e la sostituzione di essa con un modello più recente, ritenuto più idoneo a nuove finalità (ciò che sarebbe — teoricamente — consentito: cfr. FADDA e BENZA: *Note*, in WINDSCHEID, *Pandette*, vol. I, p. 1, pag. 113. Il principio trovai accolto anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, v. decis. V, 22 dicembre 1942, n. 699, in « Rivista diritto pubblico », 1943, II, 49).

Comunque l'argomento di ANDRIOLI: *Sull'attività normativa della r.s.i.* (in Giurisprudenza Cassazione Civile, 1945, II, 379), riferito da Salvatori, che « l'ingerenza del Reich nell'ordinamento interno della r.s.i. non può, per il vincolo di alleanza che collegava i due Stati, essere ricondotta alla categoria della occupatio bellica » è il meno convincente, perchè riposa su una petizione di principio, in quanto dà per presupposto ciò che sarebbe appunto da dimostrare: ossia che la r.s.i. fosse uno Stato capace di « alleanze », sia pur come residuo di quella già esistita con lo Stato italiano; o non, piuttosto, uno schermo, creato contro le esposte regole dell'ordinamento interstatale.

Eppure, l'argomento è perfino penetrato in qualche pronuncia del Consiglio di Stato, se questo (probabilmente, non di proposito e, forse, senza avere *prae oculis* la riferita opinione del noto procedurista) ha ritenuto che la legislazione sull'assetto è applicabile anche nelle provincie di Belluno, Trento e Bolzano... perchè la sovranità del Reich vi sarebbe stata limitata dalla presenza della r.s.i. (V, 22 luglio 1947, n. 344; 29 novembre 1947, n. 554).

Evidentemente, si allude alle autolimitazioni poste dallo stesso Reich, in ossequio alla pretesa alleanza; e non si tiene conto che lo Stato invasore non avrebbe potuto mai acquistare ed esercitare la sovranità sui territori occupati (anche se proclamati come annessi) vi

fosse o non vi fosse stata la presenza dell'organizzazione della r.s.i.

Il concetto di « alleanza » è, ancora, affiorato in tutta la materia delle c.d. « prede belliche ». In effetti, l'impossessamento di beni del nemico, nella guerra terrestre, costituisce il « bottino militare », e non dà luogo alla cosiddetta assistenza ostile, chè si attua, con la giurisdizione delle « prede », soltanto nella guerra marittima o aerea, nel corso della quale può essere disposto il sequestro o la confisca a favore del patrimonio dello Stato, di navi, (*preda propriamente detta*) o aeromobili (*confisca*) catturati. (Cfr. DIGESTO ITALIANO: *Confisca*, Diritto privato e pubblico; NUOVO DIGESTO ITALIANO: *Confisca*, Diritto privato e pubblico).

Si è posto, infatti, il quesito (e talora la tesi è stata prospettata come favorevole alla difesa dello Stato per resistere alle istanze di privati acquirenti di beni patrimoniali, o per sorreggere le azioni di revindica proposte dalla p. a.) se l'alleanza *politico-militare* fra il Reich germanico e la r.s.i. (indipendentemente dalla figura giuridica riconoscibile in questa organizzazione), proclamata formalmente dall'uno e dall'altro, possa escludere nel tedesco la qualifica di potenza occupante, e quindi l'esercizio legittimo del diritto di preda, con conseguente invalidità delle alienazioni.

Sembrerebbe confortare tale assunto la circostanza che i tedeschi non imposero mai alla r.s.i. un'indennità di occupazione, ma concordarono, invece, con questa ultima un contributo mensile calcolato in base alle spese di guerra che, prima dell'8 settembre 1943, lo Stato italiano sosteneva a tale scopo nella lotta contro gli alleati.

Ora, dalla detta *proclamazione*, ossia dalla situazione giuridica subiettiva assunta dal Reich, potrebbe desumersi, nel fatto, una rinuncia a valersi di potestà e facoltà riconosciute dal diritto internazionale a favore dell'occupante; e potrebbe ritenersi che tutte le alienazioni effettuate dal tedesco, in quanto non vi fu estraneo il consenso della repubblica di Salò, fossero da ricomprendere nei casi previsti dagli articoli 2, n. 3, 4, 5 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249.

Ma, considerando l'« alleanza » oggettivamente, nessuna conseguenza può derivare per l'ordinamento giuridico italiano; trattandosi di fenomeno inefficace sul piano giuridico internazionalistico, in quanto avvertato dei noti e ripetuti principi; in concreto, disconosciuto dall'ordinamento giuridico italiano, in virtù del principio dell'autonomia degli ordinamenti interni. (Cfr. MARINONI: *Sulla natura giuridica dell'occupazione bellica*, in « Rivista diritto internazionale », 1910, pag. 181; BALLADORE PALLIERI: *La guerra*, cit., pag. 330; e, per la giurisprudenza, Consiglio di Stato V, 12 dicembre 1945, n. 161 in « Foro It. », (1944-46, III, pag. 86; Corte di Appello di Roma, 27 dicembre 1947, in questa Rassegna, n. 4, pag. 18).

Così, agli effetti della responsabilità penale, le apprensioni di mezzi bellici (considerando tali tutti i beni patrimoniali indisponibili, giusta l'art. 53 dello « Annèxe » alla II e IV Convenzione dell'Aja, interpretato in relazione agli sviluppi della guerra moderna), sono state configurate, oggettivamente, come « prede ».

Si è ritenuta non raggiunta l'ipotesi prevista dall'art. 166 c.p.m.p. (Tribunale superiore militare 19 luglio 1944, in « Giust. Pen. » 1947, II, 172 e « Foro It. »

1947, II, 153); si sono ammessi casi particolari di « eccesso » (articoli 13-224 c.p.m.g.) con opportune differenziazioni dalle ipotesi del furto (art. 624 c. p.) della ricettazione (art. 648 c. p.) (v. Cass. Pen. III, 17 giugno 1948, in « Giust. Pen. », 1948, II, col. 614, n. 419), dell'incauto acquisto (art. 712 c. p.) (v. Cass. Pen. III, 29 novembre 1945, in « Arch. Pen. », 1947, II, pag. 149, con nota di De Leone) o della cooperazione a scopo di lucro.

Del resto, anche a voler sostenere la tesi dell'« alleanza » difficile si presenterebbe l'indagine sull'elemento subiettivo, ai fini dell'applicazione dell'art. 166 c.p.m.p., potendo invocarsi, dall'agente, l'errore su norme giuridiche diverse dalla legge penale (art. 49 c.p.), quali appaiono le regole di diritto internazionale (convenzioni violate di cui parla l'art. 224 c.p.m.g.). La diversa opinione del Tribunale di Roma (sent. 20 dicembre 1944, in « Giust. Pen. », 1945, II, 35, con nota di Battaglini; sent. 26 febbraio 1945, in « Arch. Pen. », 1945, II, pag. 211, con nota di Baldassarri) e del Tribunale di Firenze (sent. 10 dicembre 1945 in « Foro It. » 1944-46, I, pag. 985) dai quali si è ritenuto che le regole di diritto internazionale siano accessorie (in quanto limitatrici) della legge penale, non sembra accogliersi senza riserve. (Vedansi, soprattutto, le acute osservazioni del Picozzi, sulla esclusione del reato previsto dall'art. 224 c.p.m.g., commesso da un militare nemico, in una sentenza Tribunale Penale, Roma, 11 ottobre 1946, *Temi*, 1947).

Così la giurisprudenza ha finito per ammettere che solo nel caso di evidente *depredazione* di beni estranei al rapporto bellico si possa, agevolmente, configurare il dolo (Cass. Pen., 21 maggio 1946, in « Giust. Pen. », 1947, II, pag. 169, n. 149).

Agli effetti delle alienazioni dei beni predati, l'invalidità più che scaturire dalle ragioni esposte sotto il profilo subiettivo, sembra derivare (e ciò vale anche considerando la pretesa « alleanza » come giuridicamente irrilevante, da un punto di vista oggettivo), dall'impugnabilità dell'acquisto *jure belli*, come titolo di acquisto *jure civili*, in armonia con il già ricordato principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico italiano rispetto a quello internazionale. Nè è da escludere un serio fondamento alla tesi sussidiaria: che la incommerciabilità dei beni possa risorgere, per riviviscenza del vincolo della indisponibilità, per effetto di rioccupazione (a guisa di *jus postliminii*) come farebbe ritenere la norma contenuta anche nel decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 32.

Secondo gli esposti criteri, i principi derivati dal sistema coincidono — senza residui — con la norma contenuta nell'art. 2, n. 5 decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249; anzi, sono in essa ricompresi e questa è la ragione del letterale tenore della norma stessa: dichiarazione di invalidità in senso oggettivo. Così che, legittimamente, lo Stato italiano può procedere alla rioccupazione dei beni rinvenuti, senza uopo di sperimentare l'azione di revindica.

b) Prima di scendere alla disamina della seconda tesi, quella del « governo di fatto », mi pare sia da premettere qualche cenno intorno alla strana « fortuna » di questa espressione.

Si può, invero, configurare un « governo di fatto », in antitesi ad un « governo di diritto », quando entrambi presumano di essere i rappresentanti del potere esecutivo di un medesimo ordinamento giuridico statale; oppure, un « governo di fatto » (di regola detto « provvisorio »)

quando si proclami detentore del potere fino all'arrivo dei rappresentanti del « governo legittimo » (come nei casi dei governi provvisori, succeduti agli Stati preunitari).

Analogamente, si concepisce la figura del « funzionario di fatto », in antitesi al « funzionario di diritto » quando si ammetta (come nel diritto romano, il cui celebre frammento D. I, 14, 3, ha ispirato anche il diritto canonico, c. 209; e come nel nostro diritto amministrativo) che le funzioni esercitate dal primo abbiano una determinata rilevanza, per l'ordinamento giuridico, come se fossero state esercitate dal secondo. (Cfr. per il diritto canonico, FEDELE: *Il funzionario di fatto nel diritto canonico*, in « Studi per Scaduto », Firenze, 1936, I, pa. 325-379; CIPRIOTTI *Lezioni di diritto canonico*, Padova, 1943, pag. 225, n. 248; per il diritto amministrativo, VITTA: *Il funzionario di fatto*, in « Rivista diritto pubblico », 1923, I, pag. 473-558, di particolare interesse per il raffronto fra le figure di « autorità di fatto » come l'« occupante », i « governi rivoluzionari » ed i « funzionari di fatto »; *Diritto amministrativo*, Torino, 1948, I, pag. 1182; ORTOLANI: *Il contabile di fatto e le sue responsabilità penali, patrimoniali e disciplinari*, in « Rivista diritto pubblico », 1940, I, pag. 1; VICARIO: *Il funzionario di fatto*, in « Rivista diritto pubblico », 1941, I, pag. 46. Ma l'espressione non è mai usata in questo primo significato tecnico. E', invece, entrata nell'uso corrente a significare *regime di un ordinamento di fatto* (in tale accezione essa mutua i due termini: *governo di fatto*, contratti in una formula impropria da due diverse entità concettuali: il regime e l'ordinamento. E' a questa tesi che vanno riferiti gli argomenti addotti nella dottrina, ricordata da Salvatori, nonché nella giurisprudenza che si ritiene prevalente, ma che, come vedremo, non è tale).

Ora, quando un governo si instaura come regime di un nuovo ordinamento, che lotta ancora per affermarsi, come istituzione per principi, mezzi ed organi diversa da quella avente sovranità sul medesimo territorio non può parlarsi ancora di ordinamento di fatto nè di governo del medesimo perchè vi difetta il requisito di una *relativa stabilità* e di una *effettiva vitalità*.

Tale fu la struttura della r.s.i.; ed è questa la ragione della espressione « sedicente governo, della cosiddetta r.s.i. » usata dal legislatore a significare, appunto, che quel sedicente governo fu, soltanto, espressione di un incipiente, non vitale e, pertanto, irrilevante ordinamento nuovo. (I concetti suesposti e le precisazioni di nomenclatura sono derivati dai principi esposti da ROMANO: *L'instaurazione di fatto di un governo costituzionale e la sua legittimazione*, in Arch. Giur. F.S. », 1902, II, pag. 3 e segg., 67 e segg.; *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, pag. 90-92, 269-271; *Frammenti di un ordinamento giuridico* « Rivoluzione e diritto », Milano, 1947, pag. 220 e segg.).

Non si può, per quanto si è detto fin qui, parlare di « governo di fatto » nè in senso tecnico (come governo dal quale sia concepibile una attività come predecessore o antagonista del legittimo, ricollegabile allo stesso ordinamento giuridico), nè in senso improprio (come governo di un ordinamento di fatto).

Il problema si riduce, dunque, ad esaminare se si possa concepire l'esistenza di un « governo ribelle ».

c) Rettificate talune espressioni, non del tutto aderenti con il rigorismo della dottrina dinanzi esposta,

contenute nello studio di Salvatori (nel quale si attribuisce la condizione della *vitalità* al « governo di fatto » anziché all'« ordinamento di fatto ») si può senz'altro condividere l'opinione che il « sedicente governo » sia da riguardare, e sia riguardato nella legislazione sull'assetto, come « governo ribelle », ossia, insistente sullo stesso ordinamento giuridico, ma non come « governo di fatto » in senso tecnico, bensì in senso volgare; tanto vero che nessuna *fiction juris* è introdotta dalla legislazione sull'assetto per convalidarne l'operato, in quanto governo. Le convalide *a iure* o *ab homine* sono riferibili, soltanto, ad atti di autorità preesistenti (trasferite o frazionate) le quali automaticamente proseguirono le loro funzioni in regime di occupazione.

E' a questa figura di « governo di fatto » in senso volgare (governo ribelle) che va riferito il limitato riconoscimento di belligeranza, da parte degli alleati, per gli appartenenti alle forze armate della r.s.i. argomento addotto da GRAZIANO: *Governo di fatto o sedicente governo della r.s.i.*?, cit.; è a questo tipo di « governo di fatto », in senso volgare, che lo stesso Graziano ragguaglia i pseudo governi emergenti nelle periodiche rivoluzioni tipiche delle repubbliche sud-americane; è a questa nozione di « governo di fatto », in senso volgare, che la giurisprudenza viene sempre più avvicinandosi.

In effetti bisogna bene sceverare tra le pronunce che parlano di « governo di fatto » in senso improprio e quelle che ne parlano in senso volgare. Criterio per distinguerle: l'attribuzione o meno di una rilevanza giuridica alla r.s.i. ed al suo governo e la corrispondente ammissibilità o non di una sanatoria. Si nota (e si avrà occasione di approfondire il problema più avanti) che mentre la S. C. è passata dalla tesi della sanatoria (14 agosto 1944, n. 461; 19 aprile 1945, n. 249) a quella della esclusione della sanatoria stessa (12 gennaio 1948, n. 27; 19 gennaio 1948, n. 59), la IV Sezione del Consiglio di Stato ha costantemente affermato l'assoluta inesistenza, agli effetti giuridici, della r.s.i. (19 febbraio 1947, n. 49; 28 maggio 1947, n. 172; 18 giugno 1947, n. 202); mentre la V Sezione ha ammesso la rilevanza del « governo di fatto » in senso improprio, ritenendolo stabilizzato, vivo e vitale, al punto da funzionare come limite all'alleato (23 luglio 1947, n. 244; 29 novembre 1947, n. 557).

E' al lume di questi principi che la legislazione sull'assetto deve essere riguardata come « il filtro attraverso il quale l'attività suddetta deve tutta passare ». E di ciò mi propongo dare la particolareggiata dimostrazione, trattando dei singoli problemi suscitati in dottrina e giurisprudenza, i quali, appunto nel vaglio dei premessi criteri, ritengo potranno trovare più sicura soluzione

3. Passando alle osservazioni di carattere generale, Salvatori enuncia quattro fondamentali principi:

a) *il criterio oggettivo*, seguito dalla legislazione sull'assetto, nel senso che la inefficacia colpisce gli atti, adottati « sotto l'impero del sedicente governo della cosiddetta repubblica sociale italiana », prescindendo dalla fonte di produzione (organi preesistenti o creati *ex novo*).

D'accordo, con riserva.

In effetti, le norme sono nel senso dianzi indicato, ma ordinate secondo una gradazione, nella quale emerge un criterio soggettivo, ricollegabile ai principi della « strumentalità » della r.s.i., rispetto al Reich occupante

e dell'assoluta irrilevanza della r.s.i. come ordinamento giuridico, sia pur, di fatto.

L'inefficacia, senza possibilità di convalida, è dichiarata, per tutte le norme legislative (emanate da organi della r.s.i.) e per quei rapporti siano pubblici o privati, nonché per quegli atti amministrativi o giurisdizionali o di natura ibrida, da dette norme comunque derivanti, (confische; sequestri; sentenze penali; provvedimenti politici in materia di cittadinanza; tenuta di albi professionali e conferimento di decorazioni) in quanto, per la loro particolare struttura o natura, si rivelano ripugnanti con i principi dell'« occupatio bellica ».

La regola è nell'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249; si annovera soltanto la eccezione dell'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1947, n. 21, con il quale si è conservata efficacia (più che operata una convalida) a norme ritenute non ripugnante con quei principi, quasi riferibili, per la materia regolata, alla potestà stessa dell'occupante.

L'inefficacia, con possibilità di convalida, *ab homine*, è dichiarata dagli articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, per tutti gli atti amministrativi soggettivamente incompatibili con i ricordati principi, ma dei quali appare possibile, in particolari condizioni di convenienza amministrativa, la convalida. Sono questi:

A) taluni atti amministrativi posti in essere sulla base di norme legislative della così detta r.s.i. (perciò l'incompatibilità soggettiva non ha necessità di chiarimenti) e non compresi nell'art. 1;

B) taluni atti amministrativi posti in essere sulla base di norme legislative preesistenti, proprie dell'ordinamento legittimo, ma adottati con la partecipazione necessaria di organi, per sé, non consentiti dalle susposte regole dell'« occupatio bellica ».

L'irrilevanza dell'ordinamento della r.s.i. non consente che organi trasferiti o frazionati, rispetto a quelli dell'amministrazione centrale dello Stato legittimo, possano aver spiegato attività amministrativa riservata alla competenza indivisibile di questi ultimi.

L'esame analitico delle ipotesi rubricate nell'art. 2 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249 non lascia adito a dubbi, circa la interpretazione sistematica della norma, nel senso indicato.

L'efficacia è, invece, il presupposto degli altri atti amministrativi, riferibili ad organi i quali, secondo i principi del diritto internazionale, possono considerarsi conservati dalla potenza occupante: sono, questi, gli organi locali dell'amministrazione dello Stato, o delle persone giuridiche pubbliche istituzionali di natura parastatale; ovvero sono le persone giuridiche pubbliche territoriali o istituzionali, aventi la loro sede nei territori occupati.

Il corpo degli atti e provvedimenti che, impropriamente, si dicono convalidati *a iure* (art. 4 decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249), comprende, infatti, manifestazioni per le quali non è, assolutamente, richiesta la partecipazione degli organi gerarchicamente superiori, tutti contemplati negli artt. 2 e 3.

Si tratta di attività connesse con le esigenze dell'ordine pubblico e lo svolgimento di rapporti nei quali sia, comunque, interessata la pubblica amministrazione, nei limiti della competenza degli organi locali; oltre la quale, invano, la potenza occupante potrebbe presumere

di sostituire o rappresentare lo Stato occupato, attraverso organi gerarchicamente superiori, attivi, consultivi o di controllo.

L'istituzione di organi siffatti potrebbe, al più, aver efficacia limitata al periodo della occupazione, per un miglior coordinamento delle attività civili nel quadro delle contingenze belliche e dell'occupazione, ma non oltre.

Laddove, però, gli organi locali abbiano competenza secondo l'ordinamento giuridico dello Stato occupato (e semprechè non siano stati trasformati dall'occupante, il che rientrerebbe nei suoi poteri), gli atti e provvedimenti dai medesimi emanati debbono considerarsi efficaci, salvo invalidazione. E' ciò che è stato realizzato con l'art 4 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, nel quale, impropriamente si parla di *convalida a jure* salvo invalidazione (il che appare, quanto meno, contraddittorio) mentre si dovrebbe parlare di « *presunzione di efficacia juris tantum* ».

Gli organi centrali dell'amministrazione diretta dello Stato legittimo, a seguito della restituzione o della riacquisizione dei territori, debbono, infatti, poter esercitare una generale revisione sull'attività degli organi locali dell'amministrazione diretta e su quelli sottoposti a vigilanza. Tale revisione, anche senza la norma dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, sarebbe stata legittimata in virtù dei comuni poteri di sostituzione, di annullamento da parte del governo e simili (anche oltre i termini ordinari, rimasti sospesi dal fenomeno dell'occupazione bellica) e, comunque, un ampio, generale e penetrante controllo sarebbe stato riconoscibile anche fuor dei mezzi suindicati, sia in ordine alla conformità o non all'ordinamento giuridico degli atti spiegati dalle autorità rimaste soggette all'invasore, sia in ordine alla convenienza od opportunità degli atti stessi, ricollegandosi (per questa straordinaria penetrazione) a valutazioni di ordine politico quali, ad es. il vaglio se un determinato organo avesse agito nell'interesse della pubblica amministrazione o nell'interesse dell'occupante o dei suoi sostenitori. (Cfr. CAPOTORTI: *Sulla valutazione degli atti dell'occupante alla stregua dell'ordinamento dello Stato occupato*, in « *Foro It.* » 1944-46, I, pag. 985; cfr. anche Consiglio di Stato V, 12 dicembre 1945, n. 161, ivi, III, pag. 86).

I provvedimenti, infine, *giurisdizionali*, sempre che siano stati adottati in applicazione di norme dell'ordinamento legittimo, non potevano sortire disciplina diversa da quella contenuta negli articoli 5, 6, 7, appunto, in relazione ai medesimi suesposti principi.

b) *Qualificazione degli atti*. — Non sembra sia consentito, neppure ai limitati effetti della qualificazione degli atti, ricorrere alla *fiction juris* di una limitata esistenza dell'ordinamento della r.s.i.

Salvatori ha menzionato una ragione seria e pratica, che potrebbe suggerire l'adozione del suaccennato criterio: « la r.s.i. attribui la potestà legislativa ad organi che, normalmente, emanavano solo atti amministrativi. Sicchè, ove si dovessero adottare, per l'identificazione degli atti, i criteri tratti dall'ordinamento giuridico legittimo, potrebbero risultare convalidati ex art. 4 provvedimenti che debbono invece considerarsi del tutto inefficaci perchè compresi nel n. 1 dell'art. 1 ».

A soddisfare le esigenze di una indagine scientifica, occorre superare tale argomento e la sua impostazione

soggettivistica. Nel nostro ordinamento la differenziazione fra attività legislativa amministrativa e giurisdizionale riposa sul criterio sostanziale. Onde, quando si dice che sono convalidati ex art. 4 tutti i provvedimenti non compresi nell'art. 2, nessuno potrebbe ricomprendervi atti sostanzialmente legislativi, i quali, perchè tali e indipendentemente dalla fonte di produzione, ricadono esclusivamente nella disciplina dell'art. 1. Il pericolo potrebbe essere l'inverso: che, cioè, istituti e rapporti e atti menzionati, nella legislazione sull'assetto, con qualifiche specifiche (ad es. confisca, sentenza) e disciplinati secondo l'ordinamento giuridico italiano, avessero avuto nel pseudo ordinamento della r.s.i., in taluni casi, un diverso significato o un antitetico inquadramento; si che potrebbe sollevarsi il dubbio se il legislatore dello assetto abbia inteso disciplinare anche quei casi.

Il problema può risolversi, soltanto, inquadrando il tema secondo la teoria dei collegamenti che possono aver luogo fra ordinamenti giuridici, sia coesistenti, sia in successione o in reciproca esclusione; ciò che si addice anche quando si tratti di operare su atti che interessino un ordinamento giuridico ed uno *in itinere* o non formato o pseudo ordinamento.

Che esista o non identità e corrispondenza di efficacia fra atti, di diversi ordinamenti, appartenenti alle categorie tipiche (legislazione, amministrazione, giurisdizione), è questione di secondaria importanza; essenziale essendo, invece, il sistema dei collegamenti.

In tema di relazioni fra ordinamenti, dal punto di vista del loro contenuto, e fuor del caso assai controverso del rinvio ricettizio o sostanziale che opera, addirittura, l'incorporazione di norme legislative dall'uno all'altro ordinamento, si deve riguardare se, da parte dell'ordinamento preso in esame, si riconosca o non la autonomia dell'altro e, perciò, l'incompetenza propria. In tali casi si ha il c.d. « rinvio formale », dal quale scaturisce un riconoscimento di atti legislativi, amministrativi e giurisdizionali, con i caratteri e gli effetti propri dell'ordinamento originario. Quando, invece, l'ordinamento non riconosce l'atto con quegli effetti, ma lo assume, lo considera, oggettivamente, come fatto giuridico per derivarne conseguenze proprie, si ha, allora, la figura del « presupposto » o « premessa di norme sottintese » (Cfr. ROMANO: *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1917, Firenze, 1946, II, paragr. 37 e segg.; *Diritto internazionale*, Padova, 1933, pag. 405; *Corso di diritto costituzionale italiano*, Padova, 1940, pagg. 333, 334; *Principi di diritto costituzionale generale*, cit.; AGO: *Teoria del diritto internazionale privato*, 1934, pag. 102; PICCARDI: *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in *Studi per Romano*, I, pag. 249).

L'identità di categorie è, evidentemente, essenziale per i *rinvii formali* a mezzo dei quali si esplica una *rilevanza di contenuto* fra ordinamenti; non lo è, invece, per i *presupposti*, a mezzo dei quali si esplica una *rilevanza di esistenza* fra gli ordinamenti; nè per quei fenomeni di ibridismo fra *rinvii* e *presupposti*, a mezzo dei quali si esplica una *rilevanza di efficacia* come nel rinvio formale, ma non coincidente con quella originaria (e quindi propria dell'ordinamento).

Orbene, nell'ipotesi in esame, se la premessa fondamentale del sistema sull'« assetto » è la revisione, la filtrazione di tutta l'attività del pseudo-ordinamento della r.s.i., come di attività di un ordinamento arrestato nel corso della sua formazione, è ovvio che non si possa

ricorrere alla figura del « rinvio formale » — neppure in combinazione con la figura del « presupposto » (*rilevanza di efficacia*) — poichè ciò importerebbe riconoscimento di « successione » rispetto alla r.s.i. o, quanto meno, una « legittimazione » di essa nel tempo. Il che è contrario al sistema sull'assetto.

Perciò, deve necessariamente utilizzarsi la figura del presupposto di fatto (*rilevanza di esistenza*), dato che l'ordinamento italiano trae sempre, e senza lacune, *conseguenze proprie* dall'attività della r.s.i.

La figura del presupposto è, appunto, indicata, in dottrina, come idonea a risolvere i problemi dei collegamenti fra ordinamenti giuridici primari — o sovrani — nei quali difetti identità di categorie fra attività o funzioni e corrispondenza di efficacia fra le relative manifestazioni.

(continua).

La più fruttuosa applicazione ne è stata fatta nel campo delle relazioni fra diritto canonico e diritti statuali: (cfr. JEMOLO: *I tribunali ecclesiastici e le loro sentenze nel diritto italiano*, in « Arch. Giur. » CI, 1929, II, pagina 133 e segg.; *Tribunali della Chiesa e Tribunali dello Stato nel regime degli Accordi Lateranensi*, ibid. CII, 1929, II, pag. 129 e segg.; CARUSI: *Effetti civili dell'annullamento del matrimonio preconcordatorio*, Roma, 1931, pag. 4; GIACCHI: *L'ordinamento della Chiesa nel diritto italiano attuale*; in *Chiesa e Stato*, Milano, 1939, II, pag. 347 e segg.; FOLIGNO: *La rilevanza dei presupposti canonici nell'ordinamento giuridico italiano*, in « Riv. Dir. Pubbl. », 1941, I, pag. 142 e segg.).

III e IV. — Concordo, con le osservazioni di Salvatori, in ordine alla portata della c.d. « convalida », con la mera riserva, in ordine alla nomenclatura, in relazione a quanto ho annotato, sopra *sub 3, a) lett. B.*

DARIO AGOSTINO FOLIGNO

AVVOCATO DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

Giurisprudenza completa della corte suprema di cassazione. Anno 1947, III quadrimestre, Sezioni Civili, Volume XXVI. A cura dell'Istituto Italiano di studi legislativi.

Segnaliamo e recensiamo brevemente questa pubblicazione del benemerito Istituto di studi legislativi, soprattutto per metterne in rilievo il carattere di utile strumento di lavoro per tutti coloro che si occupano professionalmente di questioni giuridiche e in modo particolare per gli avvocati dello Stato. E' un'opera questa che riteniamo non debba mancare in nessuna delle Biblioteche delle Avvocature distrettuali e che debba essere frequentemente consultata, essendo una vera e propria miniera di utilissime cognizioni, sia di carattere strettamente teorico, sia di natura pratica, costituite, queste ultime, dalla rassegna sistematica di tutta la giurisprudenza della Corte suprema e delle più importanti sentenze e decisioni di altri organi giurisdizionali ordinari e speciali.

Ognuna di queste sentenze e decisioni è annotata e le note trascendono quasi sempre i limiti del caso di specie, per assurgere talvolta alla dignità di una monografia, in cui principi teorici di capitale importanza vengono sottoposti a nuove e acute critiche e questioni, dibattute e risolte dalla precedente dottrina e giurisprudenza, vengono risollevate sotto nuovi, più interessanti aspetti.

Quello che è soprattutto notevole e specialmente utile per l'avvocato e, in genere, per il pratico del diritto, è la ricchezza di richiami dottrinali, giurisprudenziali e legislativi, tanto più importanti in un momento in cui, per necessità contingenti, le disposizioni di legge si susseguono prive del necessario coordinamento.

Tanto premesso in ordine alla valutazione di carattere generale dell'opera in questione, ci sembra opportuno accennare brevemente a quelle note e a quelle sentenze contenute nel fascicolo che recensiamo, le quali riguardano materie che più particolarmente interessano l'Avvocatura dello Stato.

Notiamo, in proposito, che il diritto pubblico, in genere, ha un posto cospicuo nel presente volume, come in tutti i volumi della pregevole raccolta. E nel diritto pubblico il maggior numero di note e sentenze attiene al diritto tribu-

tario. Due note, una del Giannini (pag. 42) e una del Salvatori (pag. 1080) sono dedicate al problema, pur sempre aperto, dei rapporti tra giudizio tributario amministrativo e giudizio ordinario in materia di imposte dirette, con particolare riguardo al punto se sia possibile sollevare in sede giudiziaria questioni che non si sono proposte avanti le Commissioni tributarie. Annotando la sentenza della Cassazione n. 367-47 in causa Finanze contro Comune di Torino la quale afferma che è consentito proporre al giudice ordinario eccezioni e difese non spiegate in sede amministrativa, il Giannini, in contrasto con l'Allorio, premesso che le decisioni delle Commissioni tributarie non sono atti giurisdizionali ma atti amministrativi, ritiene che poichè l'unico presupposto richiesto dalla legge per esperire il giudizio ordinario è quello che sia sperimentato il ricorso solo alla Commissione di prima istanza, ne derivi implicitamente la proponibilità, avanti al Giudice ordinario, di eccezioni non proposte in sede amministrativa. Il Salvatori, aderendo invece alla tesi dell'Allorio, e rifacendo il cammino della giurisprudenza della Corte Suprema, trova la ragione del mutamento di questa giurisprudenza, nel fatto che il nuovo Codice di procedura civile a differenza del precedente, ha vietato in appello oltre che le nuove domande anche le nuove eccezioni; sì che la gravità delle conseguenze cui si andava incontro applicando ai rapporti tra giudizio ordinario e giudizio amministrativo tributario l'art. 345 c. p. c. che ha sostituito l'art. 490 (il quale era dalla giurisprudenza a tali rapporti comunemente applicato), ha determinato il nuovo orientamento della Corte Suprema, che peraltro è assolutamente incompatibile col principio della giurisdizionalità delle Commissioni tributarie, comunemente ammesso. Il Salvatori vuol trovare la ragione del divieto della proponibilità in sede giudiziaria di eccezioni non proposte in sede amministrativa nel fatto che la mancata proposizione di tali eccezioni in quest'ultima sede ha reso la presunzione di legittimità che inerisce all'atto di accertamento tributario (come a qualsiasi altro atto amministrativo), non ulteriormente discutibile. Dall'esame comparativo delle due note ci sembra possa trarsi una conclusione sicura e cioè che per ammettere in sede giudiziaria la proponibilità di eccezioni non proposte in sede amministrativa biso-

gna negare assolutamente il carattere giurisdizionale delle Commissioni tributarie, il che, se da una parte della dottrina è sostenuto, è peraltro contrastato dalla dominante giurisprudenza. Un'altra conclusione ugualmente sicura è che la prossima riforma degli ordinamenti tributari dovrà coordinare le norme che riguardano il contenzioso, per escludere una duplicazione di organi e di procedure che appare del tutto incongrua.

Delle relazioni tra giudizio ordinario e giudizio amministrativo tributario, (in materia, questa volta, di imposte indirette), si occupa anche il Longobardi (pag. 140) in nota alla sentenza n. 1114-47 della Corte di Cassazione, resa in causa Finanze contro Calamai. In questa sentenza, la Corte Suprema, premessa la ormai consueta affermazione della indipendenza dei due giudizi tributari, ha stabilito che non possa una delle parti nel giudizio amministrativo far valere, in via riconvenzionale, delle pretese già respinte dalle Commissioni tributarie, quando non si sia proposto tempestivamente ricorso contro la decisione finale di queste Commissioni.

Il Longobardi plaude a questa decisione, sostenendo come sia incontestabile, che, perchè il convenuto in un procedimento di primo grado possa far valere contro la pretesa dell'attore le proprie pretese dipendenti dal titolo dedotto in giudizio, sia necessario che esistano tutti i requisiti che sarebbero indispensabili perchè le pretese stesse potessero farsi valere in un giudizio autonomo. Quindi la decadenza che avrebbe colpito le pretese della parte che non ha ricorso in termini contro la decisione della Commissione tributaria, impedirebbe di far valere queste pretese, ormai estinte, sotto altra forma. Contro questa tesi può osservarsi che essa contrasta con il principio della unicità del processo tributario, unicità che abbraccia, sia la fase che si svolge avanti la Commissione tributaria, sia la fase giudiziaria. Secondo questa tesi, se il processo rimane in vita per l'impugnativa anche di una sola delle parti, l'altra parte conserva il diritto di proporre tutte le domande ed eccezioni già proposte nella sede amministrativa. Come si vede anche qui la questione si sposta essenzialmente sul carattere giurisdizionale o meno delle Commissioni tributarie, carattere che il Longobardi, peraltro, ammette, pur ritenendo che alle Commissioni sia attribuita anche natura di amministrazione attiva, con potestà di accertamento tributario.

Una breve nota, forse non adeguata alla importanza dell'argomento, ha scritto poi il Laporta (pag. 135), sulla questione della assoggettabilità dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato ai tributi comunali e provinciali. In relazione alla sentenza n. 1219-47 della Corte di Cassazione, la quale, pronunciando in causa FF. SS. contro Comune di Milano, ha riconosciuto ai Comuni la potestà di imporre il contributo di fognatura anche su immobili appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, il Laporta sostiene che tale potere di imposizione debba essere riconosciuto tutte le volte che l'imposizione stessa non contrasti con la destinazione data al bene cui si riferisce. Ciò

che non risolve affatto la questione fondamentale, la quale si concreta nel punto se, essendo il potere tributario un attributo esclusivo dello Stato, ed essendo la potestà tributaria degli enti minori da considerarsi come delegata dallo Stato medesimo, possa a tale potestà delegata riconoscersi, senza una espressa norma, la forza di sovrapporsi anche al delegante. Che questo sia veramente il punto cruciale della questione, risulta dal fatto che la giurisprudenza della Corte Suprema, pur essendo propensa a riconoscere la assoggettabilità dello Stato al potere tributario degli enti minori, esclude peraltro che nei confronti dello Stato possa farsi valere proprio quello che è l'attributo essenziale di tale potestà, e cioè l'esecutorietà immediata delle pretese tributarie, mediante il c. d. precepto del *solve et repete*. In ordine alla suindicata sentenza n. 1219 de 1947 si vada questa Rassegna n. 1-2, 1948, pag. 8.

Segnaliamo, poi, per l'acutezza della indagine, se pur ormai la questione sia superata, la nota di Stella Richter (pag. 376) alla sentenza n. 1667-47 della Corte di Cassazione resa in causa Lagostena contro Lamberti, la quale ha affermato che nei noleggi a percentuale di pellicole cinematografiche gli utili del noleggiatore non sono sottoposti ad imposta sull'entrata distinta da quella già corrisposta su tutto l'incasso dall'esercente di cinema. La Corte Suprema aveva posto a base della sua decisione l'argomento che il noleggiatore diveniva proprietario degli incassi a misura che questi si effettuavano, sì che la percezione ulteriore degli stessi da parte sua nei confronti dell'esercente del cinema, non costituiva per tale esercente il pagamento di un debito cui corrispondeva una entrata imponibile. Lo Stella critica giustamente questa concezione, ritenendo che essa sarebbe stata giustificabile solo se si fosse ammesso che tra esercente e noleggiatore si era costituita una vera e propria società, persona giuridica distinta da entrambi; ritiene invece lo Stella, che la imposta sull'entrata in relazione agli utili del noleggiatore dovrebbe essere esclusa in base a principi attinenti alla natura economica del fenomeno tributario. Abbiamo già detto che la questione è stata superata, in quanto con il decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 799 (art. 12), è stato esplicitamente stabilito, per risolvere ogni dubbio, che sulle entrate percepite da associanti nelle associazioni in partecipazione, ecc., sia pagata l'imposta sulla entrata.

La tesi dello Stella relativa alla necessità di servirsi del criterio economico per interpretare le leggi in materia di imposta è ripresa dal Longobardi (pag. 591) in nota alla sentenza della Corte Suprema n. 1538/47, resa in causa I.N.P.S. contro Finanze. In questa sentenza la Corte ha affermato, seguendo una sua costante giurisprudenza, che le tasse di registro sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti degli atti e dei trasferimenti da desumersi dal documento oggetto della registrazione, *senza che possa invocarsi l'unico fine economico giuridico, che con le diverse disposizioni contenute in detto documento si sia voluto raggiungere*. L'applicazione di questo

principio fatto dalla Corte Suprema nella suindicata sentenza, riguardava un caso di mutuo e deposito irregolare. L'I.N.P.S. aveva mutuato delle somme alla Provincia di Enna, somme che la Provincia aveva, nello stesso atto, depositato presso lo stesso I.N.P.S., come un istituto bancario. La Cassazione ha ritenuto che si trattasse di due atti distinti agli effetti dell'imposta di registro, ma ha escluso che tale imposta fosse dovuta, in quanto ha ritenuto che sia il mutuo che il deposito erano atti stipulati per l'impiego dei fondi dell'Istituto suddetto, e quindi esenti da imposta.

Il Longobardi critica la prima affermazione sopra riportata, sostenendo che è proprio il fine economico quello che occorre tener presente per stabilire se le parti abbiano posto in essere un atto o più soggetti ad imposta di registro. Questa tesi non è nuova ed è stata sostenuta da altri scrittori, contro la costante opposizione dell'Avvocatura dello Stato; la tesi stessa non ha mai o quasi mai trovato fortuna nella giurisprudenza. Come è noto si è detto comunemente che la imposta di registro è « la tariffa del Codice civile ». Non per prendere le difese di una imposta la quale avrebbe forse bisogno di una radicale riforma, in quanto contrasta con uno dei più noti principi di politica finanziaria, l'*economicità*, ma non esitiamo a rilevare che se si dovesse seguire la tesi del Longobardi, e adottarsi così il criterio da lui suggerito, al difetto sopra indicato, se ne aggiungerebbe certamente un altro e forse più grave e cioè quello della *certezza* dell'imposta. E' infatti appena il caso di rilevare come sia senza paragone più complesso il criterio del fine economico, quanto mai vago e di difficile definizione, in confronto al criterio giuridico, comunemente seguito e che trova una unità di misura abbastanza certa nel Codice civile.

Ci sembra, invero, che il Longobardi e gli altri autori che egli cita a sostegno della sua opinione, enunciano teorie attinenti alla politica finanziaria, che potrebbero giustificare l'introduzione di nuove norme, ma che non riguardano il diritto tributario positivo.

Un'altra materia trattata particolarmente nel volume in rassegna è quella delle espropriazioni per pubblica utilità.

Annotando una sentenza della Corte di Cassazione n. 404/47, il Pescatore critica, e a ragione, l'affermazione della Corte secondo la quale ove un bene già espropriato per una certa opera di pubblica utilità, venga successivamente destinato ad opera di pubblica utilità diversa, questa nuova destinazione equivarrebbe alla dichiarazione di inservibilità del bene, ai fini della retrocessione all'espropriato. Rileva il Pescatore che la Corte non ha tenuto conto della conseguenza di questa affermazione la quale si risolve in una sostanziale e inammissibile, revoca dell'atto *amministrativo* costituito dalla nuova destinazione del bene ad altra opera pubblica. Il Pescatore critica anche, ma richiamandosi ad un suo precedente scritto, la giurisprudenza della Corte che riconosce natura pubblica agli accordi intervenuti tra espropriato ed espropriante in ordine alla alie-

nazione del bene dopo la dichiarazione di pubblica utilità; nelle specie, infatti, tra l'Amministrazione espropriante ed il proprietario del bene da espropriare era intervenuto un atto di compravendita in relazione al bene stesso e prima della dichiarazione di espropriazione. La Corte ha negato ogni differenza, agli effetti della applicazione delle norme sulla retrocessione, tra questa compravendita ed una normale espropriazione.

Segnaliamo poi due note del collega Carugno, una relativa alla sentenza della Cassazione numero 1117/47, l'altra relativa ad una decisione del Consiglio di Stato n. 244/47.

Nella prima (pag. 151) l'Autore aderisce alla affermazione della Corte Suprema secondo la quale non viola i confini della propria giurisdizione il Giudice il quale, per determinare il valore venale di un terreno espropriato, sul quale sorgevano costruzioni abusive, ne nega il carattere edificatorio in base all'argomento che il terreno stesso era dal piano regolatore destinato a strade. Giustamente rileva il Carugno che questa valutazione negativa del carattere edificatorio non si risolve in una dichiarazione, di competenza dell'Amministrazione attiva, di abusività delle costruzioni effettuate sul terreno in questione, ma solo nella applicazione di norme giuridiche, quali sono quelle concernenti i piani regolatori e i relativi vincoli.

Nella seconda (pag. 1106) il Carugno fa brevemente il punto in materia di dichiarazione di indifferibilità ed urgenza di lavori pubblici rilevando opportunamente che in questa materia è tutt'altro che agevole, quando venga dedotto un vizio di eccesso di potere della dichiarazione suddetta, stabilire il limite al quale il sindacato dell'organo giurisdizionale deve arrestarsi per non invadere il campo dell'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione.

Sempre in tema di diritto pubblico è da segnalare una nota dello Jaccarino (pag. 445) alla sentenza n. 1115/47 della Cassazione. In questa nota lo Jaccarino accenna ad una nuova tesi sulla portata dell'art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, affermando che questo articolo, in tanto è necessario, in quanto esiste la norma che vieta al giudice ordinario il sindacato di merito sugli atti amministrativi. L'art. 46 cioè, avrebbe una funzione puramente surrogatoria nei confronti dell'art. 2043 del Codice civile.

L'illustre Autore non dice naturalmente, che con questa sua teoria si arriva a sostenere il principio della responsabilità obiettiva per tutti gli atti della Pubblica Amministrazione, il che costituirebbe un *privilegium odiosum*, non giustificato da alcun principio generale del nostro diritto positivo, nel quale la responsabilità è sempre strettamente connessa con la colpa.

Di particolare importanza per l'Avvocatura è anche la nota del Chiarelli (pag. 1104) il quale, prendendo lo spunto da una sentenza del Tribunale di Roma, che, affermata la natura di amministrazione autonoma statale dell'A.R.A.R. ne ha tratto la conseguenza dell'applicabilità alla stessa di tutte le norme sul Foro Erariale, spezza un'altra lancia a favore della tesi già da lui preceden-

temente sostenuta, della sanabilità della nullità che deriva dalla notificazione di atti giudiziari fatta ad organo diverso dall'Avvocatura dello Stato.

Rivela il Chiarelli come la difficoltà di accertare se una certa Amministrazione sia statale, o sia invece una persona giuridica diversa dallo Stato, (difficoltà che si presenta particolarmente per enti come l'ARAR, la G.R.A., ecc.) renda specialmente iniqua quella giurisprudenza che riconosce assolutamente insanabili le nullità di notificazione degli atti giudiziari relativi a queste Amministrazioni e non notificati all'Avvocatura dello Stato. Probabilmente, nella pratica, gl'inconvenienti segnalati dal Chiarelli sono molto meno gravi di quanto non sembri, ma comunque, non possiamo non rilevare come la giurisprudenza sia delle Corti minori sia della Corte Suprema, in accoglimento della tesi sostenuta sempre dall'Avvocatura dello Stato sia ormai costantissima nel senso della insanabilità assoluta delle nullità di notificazione suddette.

Chiudiamo questa breve rassegna con un accenno alla nota del Novelli (pag. 1225) sulla natura giuridica delle Commissioni per la liquidazione dei danni di guerra, natura giuridica che la Cassazione ha ritenuto essere quella di giurisdizioni speciali, attribuendo alla pretesa dei cittadini al risarcimento dei suddetti danni il carattere di diritto soggettivo perfetto. E' da notare che il Consiglio di Stato con la decisione del 5 luglio 1947 aveva invece ritenuto essere tale pretesa fondata su un interesse legittimo, ed aveva attribuito alle suddette Commissioni carattere di amministrazione attiva.

La Cassazione, nel riconoscere natura giurisdizionale alle Commissioni in questione, ha peraltro escluso che potesse essere sollevato di ufficio il regolamento di giurisdizione in relazione a procedimento pendente avanti alle stesse, e ciò confermando una giurisprudenza ormai costante, esaminata esaurientemente dallo stesso Novelli nella predetta sua nota.

Naturalmente, oltre alle suindicate questioni di diritto pubblico, il volume che recensiamo contiene numerosissime note attinenti al diritto privato, al diritto processuale, e a leggi speciali.

E' appena il caso di accennare, in proposito agli scritti che concernono gli interessanti sviluppi della giurisprudenza in materia di svalutazione monetaria, di risoluzione di contratti per eccessiva onerosità, di locazione di immobili urbani, ecc.

In conclusione, come abbiamo detto al principio, si tratta di uno strumento di lavoro veramente utile, e per il lavoro pratico e per il miglioramento della preparazione teorica. (A. S.).

M. GALLO: Mancanza di querela e risarcimento dei danni morali. « Giur. It. », 1948, I, 1, 503.

E' una nota adesiva alla sentenza 31 maggio 1947, n. 840 della Corte Suprema (riv. loco cit.), che ha affermato potere il giudice civile, agli effetti del risarcimento del danno non patrimoniale,

conoscere se nel fatto illecito si configurino gli estremi del reato, e ciò sia quando il reato è estinto per qualsiasi causa, sia nel caso che il reato è perseguibile soltanto a querela di parte, e questa non è stata proposta.

Premette il Gallo che la questione va affrontata in termini generali, e prescindendo da ogni questione puramente dogmatica relativa alla querela; e si rifà quindi all'art. 185 c.p. Il legislatore ha ritenuto che fra le fattispecie di atti illeciti quelli criminosi, e quindi penalmente perseguibili, avessero una particolare pericolosità, tali da esigere, in aggiunta alla reazione penale, una reazione extrapenale, espressa quest'ultima nell'obbligo di risarcire, oltre che il danno patrimoniale, anche quello non patrimoniale.

Se questa è la *ratio* dell'art. 185 c.p., se ne deve dedurre che se la risarcibilità del danno non patrimoniale trova la sua fonte nella maggior gravità dell'interesse leso e nella maggiore pericolosità sociale del fatto, la mancanza della querela non diminuisce o cambia la natura dell'interesse leso, sì da renderlo indegno di una più energica difesa, nè degrada la pericolosità sociale del fatto.

Che anzi, nei reati perseguibili a querela di parte, più scoperto è l'intreccio fra il fatto-reato e gli interessi privati da tutelare.

Nè seguendo la tesi affermata dalla Corte Suprema si ha una indebita invasione del giudice civile nella sfera di attribuzione del giudice penale.

Senza far ricorso al principio della unità della giurisdizione, che può talvolta essere pericoloso, basterà soltanto rilevare che l'art. 185 c.p. quando parla di *reato* fa riferimento, in via generica, a tutte le fattispecie presidiate da sanzione penale, e non ha di mira il fatto-reato nella sua fattispecie concreta, ma la fattispecie astratta, o, più precisamente, il comportamento umano a quest'ultima conforme.

Si che quando questo comportamento si verifici i danni non patrimoniali son dovuti, e l'accertamento del presupposto può essere devoluto al giudice civile, indipendentemente dalla estinzione del reato o dall'inizio dell'azione penale.

La sentenza della Corte Suprema annotata dal G. segna un brusco cambiamento di giurisprudenza, giacchè le precedenti sentenze 12 febbraio 1943, n. 376 e 14 maggio 1943, n. 1167 avevano affermato precisamente l'opposto.

E, per la verità, è da ritenere che quelle massime fossero più di questa recente rispondenti ad esatti principi giuridici.

E' ormai jus receptum che si possa, in sede civile, accertare — agli effetti del risarcimento del danno patrimoniale — se un determinato atto illecito costituisca reato quando, promossa l'azione penale, si sia poi, per una qualsiasi causa, verificata la estinzione del reato (non anche quando, ad es., il Pubblico Ministero abbia ordinato l'archiviazione: Cass. 27 marzo 1942, in « Foro It. », 1942, I, 663). Questo principio appare fondato in relazione al combinato disposto degli articoli 198 e 185 c.p.; ma esso non può andare oltre quel che

tali norme di legge dicono: deve cioè trattarsi di una causa di estinzione di reato, la quale cosa presuppone che sia stata promossa l'azione penale, e comunque opera al di fuori della volontà delle parti.

Si che appare giusto che, almeno ad effetti di diritto privato, il giudice civile possa fare quegli accertamenti che, per effetto della sopravvenuta estinzione del reato, son mancati in sede penale.

Ma quando l'azione penale non viene neppure promossa, perchè è mancata la querela, la quale soltanto poteva dar corso all'azione, come si può mai parlare di estinzione, ed invocare ancora una volta l'art. 198 c.p.?

Qui c'è un comportamento volontario della parte, volto ad impedire che si accerti nella competente sede penale se quel determinato fatto, che ha leso un suo diritto, costituisca o meno reato; sarebbe veramente strano che questa stessa parte, con un comportamento altrettanto volontario, e mentre l'altra parte non può che rimaner passivamente inerte, potesse in sede civile, e sia pure a fini soltanto privatistici, chiedere che si accerti costituire quel fatto effettivamente un reato!

Nei sensi suaccennati è anche una pregevole sentenza del Tribunale Benevento (25 maggio 1946, in « Foro It. » 1946, I, 882); giova peraltro avvertire che questa sentenza è stata ivi annotata in senso contrario dal Torrente: il quale ravvisa il fondamento dei poteri del Giudice civile non già nell'art. 198 c.p., in relazione all'art. 185 c.p., sibbene nella generale potestà ad ogni giudice spettante di conoscere incidenter tantum delle questioni pregiudiziali la cui risoluzione sia necessaria per decidere la questione principale. Neppure il T. però rileva come, in casi come quello in esame, si dà modo, a seguire la sua tesi, ad una parte di sottrarre volontariamente la cognizione di un fatto al giudice naturale, per attribuirlo, sia pur con effetti limitati, ad altro giudice: nel qual volontario comportamento sembra stia la chiave di volta per la retta soluzione della questione.

Sulla questione di carattere generale si veda altresì questa Rassegna 1948, fasc. 10, 7. (N. G.).

B. GIUSSANI: L'assegno alimentare e l'imposta complementare. « Giur. It. », 1948, I, 1, 475.

La Corte Suprema, con sentenza 12 giugno 1947 n. 907 (riv. loco cit.), ha statuito che l'assegno alimentare dovuto per legge costituisce reddito valutabile ai fini dell'imposta complementare sul reddito, indipendentemente dalla sua tassabilità agli effetti dell'imposta di r. m.

Il Giussani critica tale sentenza, ed afferma recisamente che è tassabile con l'imposta complementare soltanto quella ricchezza che abbia i requisiti per essere qualificata reddito secondo una imposta diretta.

Ciò il G. ritiene di poter dedurre dai testi legislativi, ed in particolare dall'art. 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3062 e dall'art. 12 del regio decreto-legge 17 settembre 1932, n. 1261;

nei quali testi la espressione « reddito » si accompagna sempre al riferimento alle altre imposte dirette.

E poichè la dottrina e la giurisprudenza prevalenti escludono che l'assegno alimentare costituisca reddito ai sensi della legge sulla imposta di ricchezza mobile, esso non può essere preso in esame ai fini della tassabilità per l'imposta complementare. Non senza notare poi che l'assegno fra familiari è commisurato agli alimenti strettamente necessari (art. 439 c.c.), e sarebbe, peggio che strano, iniquo che esso fosse ancora decurtato da una imposizione tributaria.

Un ulteriore argomento in proprio favore ritiene il G. di poter trovare nei due ultimi commi dell'art. 4 decreto-legge 7 luglio 1933, n. 1027. Secondo queste norme se gli alimenti son corrisposti fra parenti, nessuna detrazione si fa nel reddito dell'alimentante, se non nei limiti della quota fissa di un ventesimo; laddove quando si tratta di assegno alimentare fra coniugi legalmente separati, l'ammontare dell'assegno vien detratto dal reddito dell'alimentante per essere tassato a carico dell'alimentando, previa detrazione di un ventesimo per ciascuno dei figli a carico. Secondo il G. trattasi di una norma del tutto eccezionale, che ha l'unico scopo di tassare in testa all'alimentando un reddito che è di colui che gli alimenti somministra.

Non sembra che la critica del G. sia fondata.

Da un punto di vista generale non si può condire la tesi che agli effetti dell'imposta complementare possa essere presa in considerazione soltanto quella ricchezza che abbia natura di reddito ai fini delle imposte dirette; laddove proprio l'art. 12 del regio decreto-legge 17 settembre 1932, n. 1261, ponendo accanto ai redditi iscritti agli effetti delle singole imposte speciali ed ai redditi a queste soggette ma non ancora definitivamente accertati, anche i redditi risultanti da documenti provenienti dal contribuente, e tutti quelli la cui esistenza sia resa palese da altre circostanze od elementi di fatto, con speciale riguardo al tenore di vita del contribuente, sta a significare chiaramente che non ai soli redditi presi in considerazione per le imposte dirette si deve aver riguardo, ma occorre allargare lo sguardo quando si tratta dell'imposta complementare.

E bisogna, più precisamente, in questo come in ogni altro caso, non perder mai di vista quella che è stata la mira del legislatore: che non ha voluto creare, come giustamente ha notato la Corte Suprema, un doppione delle altre imposte dirette, ma una nuova imposta che, svincolata da certi legami, avesse la possibilità di accertare e colpire la ricchezza, dove essa si trovasse, ed anche se non fosse tassabile (di fatto o giuridicamente) con altre imposte.

E veramente si è avuto riguardo, con la complementare, alla intrinseca capacità contributiva della persona: concetto questo particolarmente ostico al G., ma non per questo meno esatto (cfr. in tal senso, e per quanto riguarda specificamente l'imposta in esame, BOLDI: Commento alla legge sulla

imposta complementare, pag. 220 e segg.; GIAN-
NINI: Istituzioni di diritto tributario, n. 125; e, in
via generale, soprattutto GRIZIOTTI: in Riv. Dir.
Fin. e Sc. Fin., 1940, II, 11 e segg.).

*Risolta in tali sensi la questione di carattere ge-
nerale, le osservazioni di contorno che il G. ha
ritenuto di poter fare in favore della sua tesi si
dimostrano veramente fragili.*

*Il fatto che l'assegno dovuto fra parenti è com-
misurato agli alimenti strettamente necessari, non
incide, evidentemente, sulla tassabilità o meno, in
via generale, dell'assegno alimentare; ma potrà
soltanto significare che se esso è, nel suo ammontare,
inferiore al minimo tassabile (e se l'alimentando
non ha, come è presumibile, altri redditi) non sarà
assoggettato alla imposta; mentre se è superiore al
minimo non è affatto iniquo che venga tassato.*

*Nè l'invocato art. 4, penultimo ed ultimo comma,
del regio decreto-legge 29 luglio 1933, n. 1027
giustifica, nella sua dizione la particolare costru-
zione che il G. è costretto a fare, per piegare la
norma a favor della sua tesi: giacchè non vi è pro-
prio nessuna ragione che possa razionalmente spie-
gare come mai il legislatore abbia un certo mo-
mento voluto tassare una parte del reddito del-
l'alimentante nelle mani dell'alimentando, come
sostiene il G.; mentre assai più piana e logica si
appalesa la interpretazione che della norma da la
Corte Suprema: « il vero è che in tanto l'annua-
lità che si corrisponde al coniuge separato è valu-
tata nella determinazione del reddito complessivo
di costui, in quanto costituisce un reddito a favore
dello stesso, che avrà diritto alla detrazione dei
ventesimi se ha figli a carico e per ciascun figlio ».
(N. G.).*

A. DEL GUERCIO: Annullamento di alienazioni di beni immobili fatte da cittadini colpiti dalle leggi razziali. Temi 1948, 376.

E' uno studio condotto sull'art. 14 del regio de-
creto-legge 29 gennaio 1944, n. 26, così formulato:
« Per tutti i contratti di alienazione di beni im-
mobili, sia a titolo gratuito che oneroso, per i qua-
li vi sia la prova incontestabile che il cittadino
colpito dalle leggi razziali si indusse all'aliena-
zione per sottrarsi all'applicazione delle leggi stes-
se con la riduzione della propria quota di disponi-
bilità di immobili, lo stesso avrà diritto di eser-
citare, entro il termine di un anno dalla conclu-
sione della pace, la relativa azione di annulla-
mento. La prova di cui sopra può risultare anche
da scritture private non registrate ».

In proposito sono sorti diversi problemi:

a chi spetti detta azione;

a quali beni immobili facenti parte originaria-
mente del patrimonio dell'ebreo la norma si rife-
risce;

quali sono i mezzi di prova necessari per otte-
nere l'accoglimento della domanda di annulla-
mento che fosse proposta.

Sul primo punto il D. G. osserva che le così
dette leggi razziali (regi decreti legge 17 novembre

1938 n. 1728 e 9 febbraio 1939 n. 126) si riferivano
soltanto ai cittadini italiani; e dettavano partico-
lari norme soltanto nei confronti di coloro che
non ottenessero la *discriminazione*, giacchè per i
cittadini ebrei discriminati nessuna variazione
del proprio *status* giuridico ed economico era
prevista. E poichè costoro non venivano colpiti
dalle leggi di cui si tratta, nè quindi avevano ra-
gione di sottrarsi alla loro applicazione (che non
li riguardava), appare chiaro che legittimati a far
valere la azione di annullamento concessa con
l'art. 14 del regio decreto-legge in esame, sono sol-
tanto i cittadini ebrei non discriminati.

Più delicata appare, anche per una innegabile
imperfezione letterale della norma, la indagine sul
secondo punto: in relazione a quali beni l'azione è
data.

Anche qui occorre risalire alle disposizioni ori-
ginarie contenute nei regi decreti legge citati, che
suddividevano il patrimonio degli ebrei non discrimi-
nati in due quote; una era costituita di terreni
per un estimo fino a L. 5000 e di fabbricati per un
imponibile fino a L. 20.000; l'altra di terreni e
fabbricati per la parte che superava i limiti anzi-
detti. La prima — *quota consentita* — rimaneva
nella libera proprietà e disponibilità dell'ebreo; la
seconda — *quota eccedente* — doveva passare coat-
tivamente all'E.G.E.L.I.

Ora pare abbastanza evidente, sostiene il D.G.,
che l'azione di annullamento può riguardare sol-
tanto la alienazione dei beni costituenti, in astrat-
to, la quota eccedente, fatta al fine di sottrarla al
trasferimento coattivo all'E.G.E.L.I., che, fra
l'altro, rilasciava in pagamento certificati nomi-
nativi trentennali, fruttanti l'interesse del 4 %.

Questa interpretazione può forse urtare contro
la espressione letterale della norma che parla di
« *riduzione della propria quota di disponibilità* »;
ma occorre metter questa espressione in relazione
con lo spirito della norma inteso a salvaguardare
gli interessi di coloro che alla alienazione furono
indotti « *per sottrarsi all'applicazione delle leggi* ».
E perciò, ancorarsi alla lettera della norma senza
porla in relazione con il fine espresso di essa,
significherebbe svuotarla di contenuto e renderla
pressochè aberrante: fino a dare l'azione di an-
nullamento per la alienazione della quota dispo-
nibile e consentita — sulla quale l'ebreo poteva
esercitare in pieno tutti i suoi diritti dominicali —
e a negarla per quelle relative alla quota eccede-
nte!

Ammettere che la azione possa esperirsi anche
dall'ebreo discriminato o da quello non discrimi-
nato per la parte relativa alla quota consentita,
vorrebbe significare ammettere la prova che l'ebreo
si indusse ad alienare per la eventualità di poter
essere colpito da nuove e più drastiche disposizioni
di legge; ma ciò urta contro il preciso disposto
della norma in esame: che si riferisce invece al
comportamento tenuto dall'ebreo in relazione a
leggi già emanate.

Una più lata interpretazione, pur seguita da
taluni (cfr. sostanzialmente BIGIAMI, in « Giur.
It. », 1947, 1, 2, 289), secondo la quale l'azione
può essere esperita da qualsiasi cittadino ebreo che

comunque abbia alienato, nel periodo dalla legge indicato, i propri immobili, urterebbe contro il disposto dell'art. 14 delle preleggi; e renderebbe, fra l'altro assolutamente inspiegabile l'art. 19 del regio decreto-legge 15 aprile 1945, n. 222, che ammette l'azione di rescissione per tutti i contratti di alienazione posti in essere dagli ebrei dopo il 6 ottobre 1938. Non sarebbe infatti concepibile perchè avendo concesso agli ebrei l'azione di annullamento, si sia concessa poi anche una particolare azione di rescissione (fuor dell'ambito dell'art. 1448 c.c.) per lo stesso oggetto.

In ordine alla prova che l'art. 14 del regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 26 vuole sia *incontestabile*, può nascere il dubbio, in relazione al disposto dell'ultima parte dell'art. stesso, se essa debba sempre risultare da atto scritto (si intenda: pubblico) anche se non registrato; ovvero se possano ritenersi idonei altri mezzi di prova, non escluse le scritture private non registrate.

Ritiene il D.G. che questa seconda tesi sia la più esatta. Da un lato sta la lettera della norma « la prova . . . può risultare anche da scritture private non registrate »; dall'altra la possibilità innegabile di raggiungere con altri mezzi una prova egualmente precisa (ad es. con documenti non equivoci relativi allo *status* di non discriminato, al fatto che l'alienante fosse proprietario di beni eccedenti la quota consentita ecc.).

La questione si presenta particolarmente delicata; ed interessa sostanzialmente assai da vicino anche l'Amministrazione finanziaria, giacchè non soltanto gli atti occorrenti per porre in essere le nuove condizioni di diritto sono esenti da tasse di bollo, di registro, ipotecarie e da qualsiasi altro gravame fiscale; ma anche perchè « saranno restituite agli aventi diritto le tasse di bollo, e le imposte di registro ed ipotecarie in dipendenza di atti di alienazione resi giuridicamente inefficaci per retrocessione effettuata a norma del presente decreto » (art. 15 regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 26).

Nel senso restrittivo della interpretazione dell'art. 14 del regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 26 è la prevalente giurisprudenza: Tribunale Bologna, 22 febbraio 1947, in « Giur. It. », 1947, I 2, 289 e in « Mon. Trib. » 1947, 152 n. 290; Tribunale Firenze, 15 luglio 1947, in « Giur. It. », 1948, I, 2, 120 e 24 luglio 1948, in « Mon. Trib. » 1949, 23, n. 65; Tribunale Modena, 9 febbraio 1948, in « Foro It. », 1948, I, 1005; Corte di Appello di Bologna 15 giugno 1948, in « Mon. Trib. », 1948, 265; contra Tribunale Torino, 16 giugno 1947, in « Foro It. », 1947, I, 952, e Corte di Appello di Torino 8 luglio 1948, in « Giur. It. », 1948, I, 2, 535.

In dottrina in senso sostanzialmente conforme alle tesi del DEL GUERCIO: Dalmartello, in « Temi », 1948, 325 e SBAIZ, in « Foro It. », 1948, I, 1066; contra BIGIARI, in « Giur. It. », 1947, I, 2, 289, nonchè ivi 1948, I, 2, 533 e JAECHIA, in « Mon. Trib. », 1947, 153.

Nel senso che neppure l'azione di rescissione ex art. 19 decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1945, n. 222 spetti agli ebrei discriminati, si vedano le citate sentenze Tribunale Modena e Corte di Appello di Bologna, nonchè lo studio della SBAIZ, pure citato; contra la Corte di Appello di Milano, ord. 20 maggio 1948, in « Giur. It. » 1948, I, 2, 535.

In considerazione della delicatezza e della segnalata importanza agli effetti tributari della questione si ritiene opportuno riportare qui di seguito la parte centrale della motivazione della sentenza 15 luglio 1948 della Corte di Appello di Bologna in causa Passigli contro Società anonima civile agricola S. Benedetto, Valenza e Finanze:

« E' pur vero che anche gli ebrei discriminati furono colpiti da talune leggi razziali, come, ad esempio, dalle leggi concernenti l'esercizio dei diritti della persona e di famiglia, e l'esercizio dei diritti politici, e che pertanto lo stato giuridico degli ebrei discriminati differiva in parte dallo stato giuridico dei cittadini di razza ariana; ma è altrettanto vero che gli ebrei discriminati non vennero affatto colpiti dalle leggi che limitavano l'esercizio dei diritti patrimoniali.

« Anzi il regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 126 riguardante le norme di attuazione e integrazione delle disposizioni di cui all'art. 10 del regio decreto legge 17 novembre 1938, n. 1728 relativo ai limiti di proprietà immobiliare e di attività industriale e commerciale per i cittadini italiani di razza ebraica disponeva testualmente all'articolo 72.

« I cittadini italiani di razza ebraica, che abbiano ottenuto il provvedimento di discriminazione di cui all'art. 14 del regio decreto-legge 17 novembre 1938, n. 1728, sono equiparati, ad ogni effetto del presente decreto, ai cittadini italiani non considerati di razza ebraica.

« E se gli ebrei discriminati non vennero colpiti in alcun modo dalle leggi, che limitavano l'esercizio dei diritti patrimoniali degli altri cittadini italiani di razza ebraica, ma furono anzi espressamente equiparati, in materia patrimoniale, ai cittadini italiani di razza ariana, è da escludere che essi possano, comunque, invocare l'applicazione a loro favore dell'art. 14 del regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 26.

« Infatti le norme di questo decreto riguardano esclusivamente la reintegrazione dei cittadini ebrei nei loro diritti patrimoniali, per cui non possono riferirsi che ai non discriminati, i soli che ebbero a subire effettivamente le limitazioni poste dalle leggi razziali alla loro capacità patrimoniale.

« Il che è reso del tutto evidente:

a) dalla motivazione del preambolo del decreto in parola in cui si legge testualmente: Ritenuta la urgente ed assoluta necessità di reintegrare nei propri diritti anteriori i cittadini italiani appartenenti alla razza ebraica per riparare prontamente alle gravi sperequazioni d'ordine patrimoniale create da un indirizzo politico infondatamente volto alla difesa della razza;

b) dalla seguente intestazione premessa allo stesso decreto, contenente le disposizioni per la reintegrazione nei diritti patrimoniali dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati e considerati di razza ebraica;

c) dall'ultimo comma dell'art. 1 del decreto che statuisce testualmente: I cittadini italiani che l'art. 8 del regio decreto legge 17 novembre 1938, n. 128 dichiarava essere di razza ebraica sono reintegrati nel pieno godimento dei diritti patrimoniali eguali a quelli di tutti gli altri cittadini, coi quali hanno eguali doveri;

d) da tutti gli altri articoli in cui si fa continuo riferimento a specifiche norme del regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 126, che, come si è detto, stabilì in applicazione dell'art. 10 del regio decreto legge 17 novembre 1938, n. 1728, le limitazioni alla proprietà immobiliare e all'attività industriale e commerciale dei cittadini italiani di razza ebraica.

« Ma oltre a tali elementi, che sembrano già più che sufficienti a dimostrare come le norme di cui al regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 26 riguardino esclusivamente la reintegrazione dei cittadini ebrei nei loro diritti patrimoniali e non possano pertanto che riferirsi agli ebrei indiscriminati, non avendo gli ebrei discriminati subito alcuna limitazione d'ordine patrimoniale, ma essendo stati anzi espressamente equiparati ai cittadini di razza ariana a tutti gli effetti patrimoniali, manifestamente decisivo al riguardo si ravvisa lo stesso art. 14 ».

(Omissis).

« Invero tale articolo, che è quello che interessa particolarmente la presente controversia non si riferisce genericamente al cittadino, comunque colpito dalle leggi razziali, al fine di consentirgli l'azione di annullamento ivi contemplata, ma scende a precisazioni tali per cui non è assolutamente possibile individuare i titolari dell'azione stessa anche negli ebrei già pienamente discriminati.

« Esso, infatti, menziona negozi giuridici di natura esclusivamente patrimoniale, come le alienazioni immobiliari, sia a titolo gratuito che oneroso, e prevede espressamente il caso del cittadino, colpito dalle leggi razziali, che si sia indotto alla alienazione per sottrarsi alla applicazione delle leggi stesse con la riduzione della propria quota di disponibilità degli immobili.

« E quest'ultimo inciso, è di per sé più che eloquente, in quanto sta a dimostrarne, in modo del tutto inequivocabile, che nel menzionare « i cittadini colpiti dalle leggi razziali » l'art. 14 si è riferito esclusivamente agli ebrei non discriminati, giacché unicamente nei loro confronti si può parlare di quota disponibile e di quota indisponibile o, per usare le stesse locuzioni adottate dal regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 126, di quota consentita e di quota eccedente, essendo stati essi i soli a dover subire, in applicazione dell'art. 10 del regio decreto legge 17 novembre 1938, n. 1728 e delle norme al riguardo dettate dal regio decreto

legge 9 febbraio 1939, n. 126, la divisione dei loro beni immobili in due quote (consentita ed eccedente), mentre gli ebrei discriminati non erano tenuti a sottostare alla formazione delle due quote, avendo sempre conservata la libera e piena disponibilità di tutti i loro beni immobili ».

(Omissis).

« L'art. 14 si riferisce alle leggi, che erano già in vigore all'epoca dell'alienazione, ed a esse soltanto come chiaramente si desume dalla lettura dell'articolo stesso e dallo spirito che l'informa, poichè in tale articolo non solo si parla del cittadino già colpito dalle leggi razziali e quindi dalle leggi che già esistevano, ma è anche previsto che l'alienazione sia stata compiuta proprio per sottrarsi all'applicazione di dette leggi, ed è ovvio che non si può certo parlare di « applicazione » rispetto a leggi di cui si tema soltanto la possibile futura emanazione.

« Nessun dubbio quindi che l'art. 14 si riferisca esclusivamente alla situazione legislativa esistente nel tempo, in cui avvenne l'alienazione di beni immobili.

« In secondo luogo si osserva che il pericolo di ulteriori inasprimenti della legislazione razziale ed il timore della revoca della concessa discriminazione non possono avere alcun peso, nè quindi influire menomamente sull'interpretazione dell'articolo 14, in quanto questo non fa il benchè minimo riferimento a tali eventualità, avendo considerato solo l'ipotesi degli ebrei già colpiti dalle leggi razziali, che s'indussero ad alienare la quota disponibile dei propri immobili onde sottrarsi alla applicazione delle leggi stesse, ma non pure l'ipotesi di quegli ebrei che, per quanto non colpiti nel patrimonio, perchè pienamente discriminati, si indussero, tuttavia, ad alienare egualmente i propri immobili in previsione di un eventuale inasprirsi della legislazione razziale, o di una possibile revoca della concessa discriminazione. E mancando nell'art. 14 un esplicito riferimento a siffatte eventualità, non è assolutamente possibile derogare ai principii che regolano l'efficacia delle leggi nel tempo e particolarmente al principio della « attualità » delle leggi.

« E' perciò evidente come il fatto che al tempo della così detta repubblica sociale di Salò (nel 1944) quel governo abbia effettivamente inasprito il trattamento giuridico di tutti gli ebrei indistintamente, discriminati e non discriminati, non possa avere nessuna rilevanza in causa, in quanto non può spiegare alcun effetto nei riguardi di atti posti in essere, come l'alienazione della tenuta San Benedetto, cinque anni prima.

« Del resto per riparare alle spoliazioni patrimoniali, sofferte dagli ebrei sotto l'impero del sedicente governo della repubblica sociale, sono stati concessi altri rimedi dalle disposizioni legislative emanate col decreto legislativo luogotenenziale 5 maggio 1946, n. 393 ». (N. G.).

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

CASSAZIONE - Ricorso notificato all'Avvocatura Distrettuale - Decreto presidenziale di riammissione di termini - Nuova notifica all'Avvocatura Generale - Sanatoria. (Corte di Cass., Sent. n. 1473-48 - Pres.: Santoro, Est.: Gualtieri - Soc. Pirelli contro Finanze).

E' infondata l'eccezione di irricevibilità del ricorso per Cassazione — notificato all'Avvocatura distrettuale, invece che all'Avvocatura generale dello Stato — qualora il Presidente della Suprema Corte con proprio decreto abbia rimesso in termini per la nuova notificazione del ricorso, la quale sia stata ritualmente effettuata all'Avvocatura generale.

Nell'interesse dell'Amministrazione finanziaria la eccezione di irricevibilità era stata sollevata con il controricorso. Nella discussione orale, resistendo all'obiezione del ricorrente, basata sulla esistenza del decreto del Primo Presidente di riammissione in termini, si era eccepita la radicale nullità di tale provvedimento, che, nella forma e nella sostanza, violava il disposto dell'art. 6, ultimo comma, della legge 22 maggio 1942, n. 568.

In ordine alle istanze di proroga (ai sensi dell'art. 4) e di riammissione in termini (ai sensi dell'art. 5) la legge ha infatti statuito, con la norma sopra citata, che il Giudice (istruttore o capo dell'Ufficio giudiziario a seconda dei casi) debba provvedere con ordinanza sulle istanze delle parti, dopo averle sentite.

La prescrizione esplicita del tipo di provvedimento da adottare non è senza motivo. Perché, mentre il decreto è concesso dal Giudice inaudita altera parte, l'ordinanza, nel nostro sistema processuale, viene emessa dopo aver sentito tutte le parti contendenti. Il legislatore ha opportunamente statuito che il provvedimento di proroga o di riammissione in termini sia concesso con ordinanza, perché il presupposto dell'eccezionale provvedimento, che costituisce una profonda deroga alle regole e garanzie del processo, è basato sulla dimostrazione di cause impeditive derivate dallo stato di guerra. Ai controinteressati è quindi concessa la possibilità di provare l'inesistenza in fatto di tale presupposto e, di conseguenza, di impedire la concessione della proroga o riammissione in termini. Nella fattispecie non sarebbe stato difficile alla Finanza dimostrare appunto la insussistenza del suddetto presupposto.

L'emanazione di un provvedimento — decreto — non previsto dalla legge, oltre a costituire patente violazione della lettera e dello spirito della legge stessa, determinava altresì l'inesistenza giuridica di un valido provvedimento di riammissione in termini. Sicché nulla e di nessun effetto doveva considerarsi la seconda notifica del ricorso all'Avvocatura generale; e doveva dichiararsi l'irricevibilità del ricorso stesso notificato in termini all'Avvocatura distrettuale.

La suesposta tesi avrebbe certamente meritato un sia pur sommario cenno di confutazione, la Cassazione invece si è limitata a respingere la eccezione di irricevibilità presso a poco con le parole contenute nella massima sopra scritta e senza prendere neppure in esame gli argomenti svolti nella discussione orale. (N. C.).

ESECUZIONE FISCALE - Entrate patrimoniali - Procedura ingiunzionale - T. U. 1910 - Competenza collegiale. (Corte di Cass., Sez. I. Sent. n. 1908-48 - Pres.: Pellegrini, Est. Rivera, P. M. Cigolini - Poli contro Nicelli).

Il procedimento ingiunzionale di coazione introdotto dal T. U. 14 aprile 1910, n. 693, per le entrate patrimoniali può essere applicato anche per le entrate tributarie, ma in tal caso, l'opposizione è di competenza del tribunale in forza dell'art. 9 del Codice di rito.

ESECUZIONE FISCALE - Entrate patrimoniali dello Stato - Procedimento relativo - Carattere esecutivo - Opposizione - Onere della prova. (Corte di Cass., Sez. II. Sent. n. 113 - Pres.: Piacentini, Est.: Pepe, P. M.: Roberto - Finanze contro Tuccari).

Il procedimento coattivo per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri Enti pubblici, di cui alla legge 14 aprile 1910, n. 693, ha carattere esecutivo e non può essere assimilato al comune procedimento ingiunzionale e monitorio. L'opposizione del debitore si risolve in una azione di impugnativa del diritto alla esecuzione, per cui incombe all'opponente l'onere della prova circa la sussistenza o la invalidità del titolo, su cui l'obbligazione, dedotta dall'Ente pubblico, riposa.

E' appena il caso di rilevare la notevole importanza delle due sopra riferite sentenze, le quali riflettono una materia di particolare interesse per l'Amministrazione e quindi per l'Avvocatura.

Ci sembra che entrambe le massime siano assolutamente esatte e che, particolarmente la seconda affermi dei principi di diritto che chiariscono definitivamente certi dubbi sollevati dalla precedente giurisprudenza, specialmente delle corti di merito.

Sul fatto che le controversie di imposta non cessino di essere tali a tutti gli effetti, sostanziali e procedurali, anche se insorgano in sede di opposizione ad ingiunzione emessa in base al T. U. del 1910 non sembrano possibili dubbi, né riteniamo sia il caso di indugiare in questa nota.

Ci interessa invece in modo speciale aggiungere qualche breve considerazione alla seconda massima, che attiene ad una sentenza emessa in una causa in cui la Corte Suprema, accogliendo in pieno la tesi dell'Avvocatura, ha annullato la contraria sentenza della Corte di appello di Catania.

L'affermazione centrale che si può trarre dalla massima in questione è quella nella quale si è sostanziata la tesi dell'Avvocatura e cioè che « l'Amministrazione delle finanze, in materia di entrate patrimoniali, è fornita di potere di accertamento delle proprie ragioni come per l'accertamento delle imposte ».

La sentenza cassata aveva invero deciso che gli atti che lo Stato compie nell'amministrazione dei propri beni, col fine di trarne reddito, sono atti giuridici privati, e vanno perciò regolati dalle norme di diritto privato; ed aveva tratto da tale postulato la conseguenza che i campioni o registri relativi alle entrate patrimoniali non fossero accompagnati da nessuna presunzione di verità tale da importare l'inversione dell'onere della prova a carico di colui al quale, in base a tale campione, sia stata notificata una ingiunzione ex testo unico del 1910.

Questa tesi è evidentemente erronea in quanto, in materia di riscossione di così dette entrate patrimoniali, la potestà dell'Amministrazione non si limita alla creazione del titolo formale occorrente per il procedimento coattivo ed esecutivo contro i debitori, ma comprende la creazione del titolo sostanziale, quale è appunto l'atto di accertamento; con la conseguenza, enunciata chiaramente dalla Corte Suprema che l'opposizione del debitore si risolve in una azione di impugnativa del diritto all'esecuzione, incombendo al debitore stesso l'onere della prova circa l'insussistenza ed invalidità del titolo.

Sulla questione vedi « Relazione dell'Avvocatura dello Stato », 1930-1941, vol. I, pag. 201 e seguenti. (A. S.).

IMPOSTE E TASSE - Ricchezza mobile - Tassazione per rivalsa - Indicazione delle singole prestazioni e compensi. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 425-48 - Pres.: Giacquinto, Est.: Cangini, P.M.: Pafundi - Istituto Benef. di Jesi contro Finanze).

Perché possa ammettersi, nei confronti di impiegati o dipendenti, la riscossione della imposta di R. M. col mezzo della rivalsa, a norma degli articoli 15, 16 e 17 T. U. 24 agosto 1877, n. 4021,

occorre che la prestazione di opera lo stipendio od i compensi siano indicati per ogni singolo prestatore di lavoro o impiegato; è quindi nullo l'accertamento dell'imposta, quando non sia fatto con precisa indicazione delle singole persone che hanno prestato l'opera propria, e del risultante ammontare del compenso, come nel caso in cui l'accertamento riguardi un numero di suore addetto ad uno o più istituti, le quali non sono indicate individualmente e possono essere ad ogni momento sostituite.

Con la presente sentenza la Corte Suprema afferma che i due presupposti della riscossione dell'imposta di ricchezza mobile per rivalsa sono: a) reddito certo e determinato se pur variabile; b) reddito personale del prestatore d'opera. Ritiene altresì la Corte che ogni volta che non sia possibile indicare nominativamente i prestatori di opera che percepiscono il reddito, difetti implicitamente il requisito della personalità del reddito stesso.

Questa conseguenza non ci sembra direttamente desumibile dal concetto di personalità del reddito. Il fatto che i compensi dovuti alle suore vadano versati all'ordine religioso cui esse appartengono, non sembra decisivo per escludere che si tratti pur sempre di un reddito personale che esse erogano, secondo la loro volontà, a favore della propria congregazione religiosa. D'altra parte, è solo una parte del reddito che viene erogata a queste congregazioni, mentre la parte in natura, per la quale deve ugualmente corrispondersi l'imposta è percepita direttamente dalle suore prestatrici d'opera.

Dal testo della sentenza appare chiaro che la Corte Suprema ha attribuito al decreto-legge 30 gennaio 1933, n. 18, una portata assolutamente innovativa degli articoli 15, 16 e 17 del T. U. del 1877, in quanto ha subordinato alla indicazione nominativa dei percipienti del reddito, non solo l'applicabilità del mezzo di riscossione per rivalsa, ma addirittura l'esistenza stessa di un reddito tassabile.

Naturalmente la Corte non poteva nascondersi questa grave conseguenza e, pertanto, ha avuto cura di affermare espressamente, al principio della motivazione che « è certo che un reddito vi fu e che questo venne a risultare da prestazioni in natura e da 800 lire in denaro » e « che ai fini fiscali, basta l'esistenza di un reddito, derivante dal lavoro, perché il tributo sia dovuto ».

Ora, se così è, e non può essere diversamente, non si vede come possa tale reddito concretamente tassarsi, una volta che è stata esclusa l'unica forma possibile di tassazione, anzi l'unica forma prevista dalla legge per i redditi di lavoro derivanti da prestazioni d'opera alle dipendenze di un datore di lavoro, con vincolo di subordinazione.

Non si può, infatti, certamente pensare che il reddito percepito dalle suore e parzialmente versato all'ordine religioso, sia un reddito proprio di tale ordine né tanto meno, che questo reddito

perda, per questo motivo, le sue caratteristiche di reddito di lavoro, per essere assimilato al reddito di un'impresa di fornitura di mano d'opera, e tassato in categoria B. (A. S.).

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE - Accertamento dei redditi - Poteri delle Commissioni - Nozione di reddito - Remissione di debito - Società tassabili in base a bilancio - Accertamenti *una tantum*. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. 1517-48 - Pres.: Pellegrini, Est.: Lorusso Caputi, P. M.: Reale - Soc. Nettuno contro Finanze).

1. Le Commissioni distrettuali delle imposte hanno la facoltà di accertare i cespiti soggetti alla imposta di R. M. che gli Uffici delle imposte dirette avessero omesso di accertare; e ciò tanto nel caso di reclamo per parte dei contribuenti quanto nel caso in cui questi non abbiano reclamato od abbiano confermato col silenzio i redditi stabiliti nel precedente accertamento od abbiano aderito alla dichiarazione e rettificazione di ufficio.

Tale facoltà è subordinata alla condizione che il nuovo accertamento sia notificato al contribuente, il quale può impugnarlo con nuovo reclamo davanti la stessa Commissione, e alla condizione che tale facoltà sia esercitata non oltre il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello della definizione dell'accertamento, salvo che per gli accertamenti anteriori alla entrata in vigore del regio decreto-legge 7 agosto 1936, numero 1679, per i quali la facoltà poteva essere esercitata fino alla iscrizione sui ruoli se non eravi contestazione sul reddito.

2. Agli effetti della imposta di R. M. deve considerarsi reddito ciò che costituisce una nuova ricchezza che sia stata prodotta da una ricchezza preesistente e che acquistando un carattere di autonomia economica sia a sua volta capace di produrre altra ricchezza. Per cui la remissione di un debito non dovrebbe considerarsi reddito. Tuttavia la particolarità dei casi può condurre anche a conclusioni diverse, se la remissione sia capace di costituire una sopravvenienza attiva in relazione alla gestione amministrativa del contribuente. Di conseguenza costituisce reddito tassabile come sopravvenienza attiva la remissione di un debito verso una Società anonima che continua nella sua gestione normale e la corrispondente svalutazione in bilancio del patrimonio sociale appare fittizia e registrata allo scopo di eludere la tassazione.

3. Anche nelle Società anonime e negli altri enti indicati all'art. 25 della legge sulla ricchezza mobile, determinati utili tassabili possono essere accertati isolatamente, purchè si tratti di attività non continuative e specialmente se il bilancio non sia attendibile.

La prima massima costituisce l'applicazione del principio secondo il quale le Commissioni delle imposte hanno una duplice natura, giurisdizionale e amministrativa; esse cioè sono anche organi dell'Amministrazione tributaria attiva ed è loro conferita la potestà di accertamento. Sul-

l'argomento vedi da ultimo LONGOBARDI in Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione, 1947, vol. XXVII, 146.

La seconda massima ha rilevante importanza agli effetti della definizione del concetto di reddito mobiliare che costituisce ancora un problema tormentoso del diritto tributario. Nelle motivazioni della sentenza si legge a questo proposito una frase che può essere indice di una tendenza della Corte Suprema ad aderire alla tesi più larga sempre sostenuta dall'Amministrazione. « In sostanza — dice la Corte — la definizione di reddito procede piuttosto per via negativa nel senso che la ricchezza per il fatto della sua esistenza e quando non è sottoposta al tributo fondiario è da considerarsi reddito soggetto all'imposta di R. M., purchè possa ricollegarsi ad una causa produttrice e, diventando autonoma, sia capace di produrre altra ricchezza ».

*Sulla terza massima appare opportuno osservare come la Corte Suprema abbia voluto esplicitamente riconfermare la sua giurisprudenza, già stabilita con la sentenza della Sezione I, numero 19 del 1946 (V. Giurisprudenza Completa della Corte di Cassazione, 1946, vol. XXI, pagina 154) secondo la quale è ammesso l'accertamento di reddito mobiliare *una tantum* anche per enti tassabili in base a bilancio.*

*Questa giurisprudenza è stata vivacemente criticata dal Giannini (ibidem) il quale ha rimproverato alla Corte Suprema una certa confusione tra il concetto dell'accertamento *una tantum* per i redditi estranei alla normale attività del contribuente e il concetto di attendibilità del bilancio.*

*Comunque, nella specie, ricorrevano entrambi i presupposti per la tassabilità *una tantum*: e cioè, il fatto che la remissione di debito costituiva sopravvenienza attiva estranea alla normale azione sociale, e il fatto che il bilancio era inattendibile per contenere una svalutazione artificiosa del patrimonio sociale. Sull'argomento v. Relazione Avvocatura dello Stato, 1930-1941, vol. II, n. 731-736. (A. S.).*

INGIUNZIONE - Opposizione - I termini di costituzione sono ridotti a metà anche per il processo di secondo grado - Art. 645 c.p.c. (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 1521-48 - Pres.: Felici, Est.: Rispoli, P. M.: Cigolini - Bosi contro Società An. L. Calisano e Figli della S. A. Fratelli Gallinari).

La dimidiazione dei termini di costituzione disposta dall'art. 645 c. p. c. per i processi di opposizione ad ingiunzione si applica anche ai processi di appello.

In considerazione della notevole importanza della massima ora fissata, per la prima volta, secondo quanto risulta, dal Supremo Collegio, si ritiene opportuno pubblicarne qui di seguito la motivazione (che leggesi in Sinossi giuridica, fasc. 635, pag. 26, art. 645):

« Osserva questa Corte come la norma dell'articolo 645, 2° comma, c. p. c., che dispone la riduzione dei termini alla metà, sia ben applicabile ai procedimenti monitori di appello. Dispone,

infatti, detto articolo che « in seguito all'opposizione il giudizio si svolge secondo le norme del procedimento ordinario avanti il giudice adito, ma i termini di costituzione sono ridotti alla metà », e procedimento ordinario è anche quello di appello. Il processo ingiuntivo si esaurisce quando il debitore propone opposizione, perchè, con questa, egli provoca una cognizione completa e, quindi, un giudizio ordinario sull'oggetto contestato; perciò il legislatore dispone che, debbano valere le norme proprie del rito che si svolge dinanzi il magistrato adito. Data, peraltro, l'urgenza di provvedere e la natura speciale della domanda, basata su prova certa (art. 633 c. p. c.), il legislatore riduce a metà i termini di comparizione. E questa esigenza non si ha solo in prima istanza, ma anche in appello; ciò è provato non solo dall'espressione letterale della norma, che è generica, ma principalmente dalla considerazione che pure in secondo grado il creditore può avere interesse a rimuovere l'opposizione. Così, se il giudice di primo grado l'abbia accolta ritenendola fondata, egli ha tuttora interesse a farla rigettare al più presto possibile in appello. D'altra parte, anche l'opponente debitore, in caso di rigetto, può ben avere urgenza a vedere subito accolte le sue ragioni in secondo grado. Né l'articolo 359 c. p. c., secondo il quale nei procedimenti di appello avanti alla Corte o al Tribunale si osservano, in quanto applicabili, le norme dettate per il procedimento di primo grado, è incompatibile con l'art. 645, perchè la costituzione in appello è regolata da una norma particolare, che ha una portata specifica, e che è contenuta nell'art. 347 c. p. c. Secondo quest'ultimo articolo, la costituzione in appello avviene secondo le forme e i termini rispettivamente stabiliti per i procedimenti davanti al Tribunale o al Pretore. Il processo ingiuntivo è certo un processo speciale, ma l'art. 347 è generico nella sua espressione e non allude in alcun modo al solo procedimento ordinario. Né può dirsi che il legislatore, dettando il detto art. 347, non potesse riferirsi ad un articolo posteriore, il 645 cioè, perchè la sua volontà va colta dall'insieme organico e sistematico di tutte le leggi, anche successive al Codice di rito, non essendo egli un testatore che, una volta defunto, non può più esprimersi; la volontà del legislatore è, invece, sempre viva e sempre in atto, perchè non si individua con la singola persona che ha compilato nel caso specifico una data legge. I termini di costituzione, pertanto, anche nel giudizio ingiuntivo di appello vanno ridotti alla metà ».

Per precedenti di dottrina e di giurisprudenza si veda questa *Rassegna* 1948, fasc. 10, pag. 9; ed ora anche, in senso contrario alla sentenza in esame, Barbareschi, in « *Giur. It.* », 1948, I, 2, 595, n. 8. Sul punto se la dichiarazione dei termini si applichi ai processi di opposizione avanti i Pretori si vedano in senso negativo: *Pred. Milano* 29 ottobre 1948, in « *Mon. Trib.* » 1949, 42 n. 125 con nota adesiva di d. f.; e *Pred. Milano* 20 novembre 1948, in « *Foro Pad.* » 1949, I, 132 con nota adesiva di De Lorenzi. (N. G.).

PROCEDIMENTO CIVILE - Termini - Sospensione. - Corte di Cass., Sent. n. 789-48 - Pres.: Colagrosso, Est.: Pisani, P. M.: Mirto - Salati - Iannitti contro Turco. — II. Corte di Cass., Sent. n. 857-48 - Pres.: Cannada Bartoli, Est.: Di Liberti, P.M.: Dalla Mura-Pagliano contro Gesuanna. — III. Corte di Cass., Sent. n. 1555-48 - Pres.: Colagrosso, Est.: Felici, P. M.: Vitanza - Alessi contro Artale. — IV. Corte di Cass., Sent. n. 1575-48 - Pres.: Colagrosso, Est.: Albeggiani, P. M.: Caruso; - Irollo contro Rescigno. — V. Corte di Cass., Sent. n. 1588-48 - Pres.: Santoro, Est.: Pasquera, P.M.: Cigolini - Tagliaferri contro Iacopini).

I.

« L'efficacia sospensiva della proroga dei termini perentori, anche di natura processuale, disposta dal regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1 e 24 dicembre 1944, n. 392, è subordinata alla condizione che sia già acquisita la prova della impossibilità di osservare il termine per cause dipendenti dallo stato di guerra (art. 1 e 4 del primo decreto) ».

II.

« La sospensione dei termini perentori stabilita dal decreto 3 gennaio 1944, n. 1 è testualmente subordinata alla sussistenza della impossibilità di osservare tali termini. Cessata, pertanto, tale impossibilità secondo gli avvenimenti bellici, l'inattività nondimeno potratta oltre un ragionevole limite non legittima la successiva inosservanza del termine ».

III.

« La sospensione dei termini, disposta dal regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1, e integrata dalla proroga di cui al regio decreto-legge 24 dicembre 1944, n. 392, non diventa operativa se non sia dichiarata d'ufficio oppure a seguito di istanza di parte, proponibile anche oralmente all'udienza.

« L'indagine dell'impossibilità di osservare i termini (legali o convenzionali, portanti decadenza da un'azione, eccezione o diritto qualsiasi), deve effettuarsi, quindi, caso per caso, anche in via presuntiva o per la notorietà di determinate contingenze e può essere eseguita, anche d'ufficio, dalla Corte Suprema, se si manifesti la tardività della notificazione del ricorso o del relativo deposito. Comunque, trattandosi di ricorso in Cassazione, il rilievo che sarebbe stato impossibile, in considerazione di circostanze determinate dallo stato di guerra, il deposito tempestivo del ricorso (separazione da Roma di una zona del territorio nazionale) non porta a ritenere giustificata, senz'altro, la mancata tempestiva notificazione del ricorso stesso se detta notificazione doveva effettuarsi nel luogo in cui la sentenza è stata notificata e dove le parti risiedono e nessun impedimento sia dedotto a giustificazione del ritardo ».

IV.

« Nel caso della sospensione di diritto, disposta dall'art. 1 del regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1, i termini ricominciano a decorrere dal giorno in cui cessa l'impossibilità di osservarli per cause dipendenti dallo stato di guerra ».

V.

« Fuori dei casi stabiliti dalla legge, il giudice non ha la potestà di rimettere in termini la parte che non abbia potuto osservare un termine processuale perentorio a causa dello stato di guerra cessato il 15 aprile 1946.

« Scaduto il 14 luglio 1946 il termine stabilito dagli articoli 4 e 5 della legge 22 maggio 1942, n. 568, per la concessione di determinati provvedimenti in determinate situazioni eccezionali, e cessato alla data del 15 ottobre 1946 l'effetto delle disposizioni del regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1, integrato dal decreto legislativo luogotenenziale 24 dicembre 1944, n. 392, la parte che prima del 15 ottobre 1946 abbia svolto fuori termine una attività processuale può chiedere al giudice la dichiarazione che il termine era sospeso di diritto sussistendo la impossibilità assoluta o relativa di osservarla per causa dipendente dal cessato stato di guerra.

La relativa istanza può essere proposta anche alla udienza oralmente, quando la sospensione del termine non sia stata dichiarata d'ufficio.

E' noto che il regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1 e il decreto legislativo luogotenenziale 24 dicembre 1944, n. 392 — riacciandosi al bando 2 ottobre 1943, n. 280 A. C. — hanno disciplinato la sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza, da ultimo potraendo tale sospensione fino a sei mesi dopo la cessazione dello stato di guerra (e cioè fino al 15 ottobre 1946).

Le norme distinguono fra termini di prescrizione e termini perentori portanti decadenza da un'azione, eccezione o diritto qualsiasi, in relazione alla diversa natura dei due istituti della prescrizione e della decadenza.

Il corso dei termini di prescrizione è stato, perciò, sospeso, senz'altro, fino alla data suindicata, senza che si sia ravvisata la necessità di subordinare tale sospensione alla sussistenza di particolari condizioni.

Diversamente le norme disponevano per la decadenza; giacchè la sospensione poteva essere invocata sol quando sussistesse la impossibilità di osservare i termini per cause dipendenti dallo stato di guerra.

Ciò, peraltro, significa che colui il quale sostiene non essersi verificata la decadenza pur dopo il decorso del termine, deve provare che la impossibilità di osservare quel termine è dipesa dallo stato di guerra; ma non può già significare — come mostra di ritenere la Corte Suprema con la sentenza 789/48 — che tale prova debba essere acquisita fin da prima che si invochi la non intervenuta decadenza.

Di questa prova precostituita — e che sarebbe altretutto pressochè « diabolica » — non parla la legge e non parlano, e giustamente, le successive sentenze 857 e 1555/48 (quest'ultima, anzi, esattamente precisa che la necessaria indagine circa l'impossibilità di osservare i termini di deca-

denza deve essere effettuata caso per caso, anche di ufficio ed in via presuntiva quando i fatti rientrano nell'ambito della notorietà) onde devesi ormai ritenere per fermo che tale prova possa esser data nel corso del processo nel quale si voglia far valere la sospensione disposta dalle leggi indicate; come del resto è esplicitamente riconosciuto anche dalla sentenza n. 1599/48. In questi sensi si veda, da ultimo, Cass. 18 gennaio 1949, n. 49: secondo cui la prova spetta a chi invoca la sospensione, non può esser tratta anche dall'empirica notorietà dei fatti.

Giova, inoltre, ricordare: a) che le disposizioni ora in esame coesistono con quelle della legge 22 maggio 1942, n. 568, relative alla proroga dei termini e alla remissione in termini (v. oltre la sentenza n. 1588/48, anche, ed in maniera esplicita, la sentenza n. 1538/48; b) che, nel caso della sospensione disposta in base al regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1 e al decreto legislativo luogotenenziale 24 dicembre 1944, n. 392, i termini ricominciano automaticamente a decorrere, senza bisogno di alcun provvedimento dell'Autorità giudiziaria, dal giorno in cui cessa la impossibilità di osservarli per cause dipendenti dallo stato di guerra (cfr. oltre la sent. n. 857/48, anche quella successiva 1575/48, che ne chiarisce i termini e la portata: avvertendo, peraltro, che, per quanto detto sopra la massima si può riferire soltanto ai termini di decadenza non anche a quelli di prescrizione, come del resto risulta chiaramente dal tenore letterale delle norme in esame).

Si osserva, infine, che analoghi provvedimenti legislativi furon presi dal sedicente governo della ex repubblica sociale italiana; ma la loro evidente inefficacia ex tunc, a sensi dell'art. 1, n. 1, del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, ora riconosciuta, dopo qualche deviazione originaria, pur dalla Corte Suprema (v. questa Rassegna, n. 3, pag. 14), non può arrecar danno ai cittadini italiani ai quali, per trovarsi essi nel territorio soggetto a quel governo, le disposizioni del legittimo Governo italiano si applicarono soltanto dopo la liberazione, disponendo l'art. 8 del regio decreto-legge 3 gennaio 1944, n. 1, che le disposizioni circa la sospensione delle prescrizioni o dei termini di decadenza avevano effetto dall'8 settembre 1943, e indipendentemente dalla data di entrata in vigore del provvedimento nelle varie provincie. (N. G.).

PROPRIETÀ - Cose immobili - Valutazione del valore venale di un immobile - Fitto bloccato. Corte di Cass., Sez. II, Sent. 1568 - Pres.: Piga, Est.: Capizzi, P. M.: Caruso - Venanzi contro Fusciani).

Per determinare il valore venale di un immobile urbano in base al suo reddito, occorre avere riguardo al reddito effettivo che esso è capace di dare e non a quello risultante dai fitti bloccati che, in regime vincolistico, sono corrisposti dai locatari.

VENDITA - Blocco dei prezzi - Incidenza in tema di risarcimento. (Corte di Cass., Sez. I, Sentenza n. 1954 - Pres.: Pasquale, Est.: Rivera. P. M.: Vitanzza - Guerra contro Pacini).

Il blocco dei prezzi delle merci incide non soltanto nel campo della validità del contratto, ma anche nel campo del risarcimento dei danni, nel senso che lo stesso risarcimento non può essere conseguito e realizzato se non in base al prezzo legale.

Ci sembra che fra le due sopra ricordate sentenze esista un netto contrasto; contrasto che si rileva tanto più evidente quando si tenga conto della fattispecie relativa alla prima sentenza. Anche questa fattispecie infatti, riguarda una ipotesi di risarcimento di danno contrattuale, derivante dall'inadempimento di una obbligazione di vendere, assunta prima della entrata in vigore del nuovo Codice civile, e per la quale non vi era, quindi, possibilità di esecuzione mediante sentenza costitutiva.

Propendiamo a ritenere esatta la seconda massima atteso il carattere del blocco dei prezzi, che, essendo frutto di disciplina normativa di carattere generale, si ripercuote necessariamente sul fenomeno economico e sull'andamento del mercato, come un elemento determinante dei prezzi e dei valori, a tutti gli effetti.

In presenza del blocco dei prezzi, invero, non si vede quale significato concreto possa darsi ad una distinzione tra reddito effettivo di un immobile, e reddito derivante da fitti bloccati. Evidentemente la differenza riguarda piuttosto il valore d'uso e il valore di scambio del bene in questione, potendo essere il primo, in relazione alla scarsità dei beni stessi, molto superiore al secondo. Ma, poichè quello che deve essere considerato nei rapporti giuridici, come sovrastruttura di quegli economici, è il valore di scambio, appare chiaro come su questo non possa mancare di incidere il blocco, o, in genere, la disciplina dei prezzi.

RESPONSABILITÀ CIVILE - Circolazione stradale - Presunzione di colpa - Incrocio - Precedenza di fatto - Scontro tra veicoli - Affidamento sull'osservanza dei regolamenti da parte di altri conducenti - Rallentamento. (Corte di Cass., Sent. n. 1929-48, Sent. III - Pres.: Valenzi, Est.: Duni, P. M.: Reale - Bellocchi contro Verità Poeta).

Non è in tutti i casi esente da responsabilità il conducente di un veicolo che abbia fatto incondizionato affidamento sulla osservanza da parte di altri conducenti, delle norme del Codice della strada, ben potendo talora essere riconosciuti in detto affidamento, ragionevolmente valutato, elementi di colpa tali da escludere che egli abbia avuto ogni cura per evitare il danno, restando ferme, di conseguenza, la presunzione stabilita nell'art. 120 del Codice della strada, approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, e nell'art. 2054 del Codice civile.

Non può considerarsi incolpevole il comportamento del conducente che, giungendo da sinistra

col suo veicolo, si sia avvalso della così detta precedenza di fatto in base ad un calcolo fondato sull'adempimento, da parte di altri conducenti, del generico dovere di serbare una velocità particolarmente moderata al crocevia.

Ha diritto di attraversare prima l'incrocio, e, verificandosi uno scontro è esclusa ogni responsabilità, il conducente di un veicolo che rispetto ad un altro veicolo proveniente da destra, vi giunge con tale anticipo da essere assolutamente certo che il conducente di questo, data la sua distanza e la sua velocità, non potrà non scorgere la manovra di attraversamento in tempo più che utile per rallentare e farla compiere, assumendo quella velocità particolarmente moderata che dalla legge è prescritta, fra l'altro, in prossimità dei crocevia: invero il conducente del veicolo che giunge da destra, cui spetta la precedenza di diritto, non è tenuto a ridurre al minimo la velocità e tanto meno fermarsi per cedere il passo al veicolo proveniente da sinistra; ma non ha diritto alla precedenza se, per avvalersene, deve commettere un illecito anche penale, conservando una velocità non consentita.

La sentenza massimata porta delle precisazioni di un qualche rilievo sul problema della precedenza di fatto.

Nelle precedenti decisioni più recenti il S. C. si era indirizzato a ritenere esclusa l'esistenza della precedenza di fatto quando si sia verificata la collisione, o almeno a vedere nella collisione una presunzione contraria alla precedenza di fatto (v. ad es. Cassazione, 12 febbraio 1948, n. 219 in « Mass. Foro It. », 1948, n. 219) scostandosi così dalla teoria semplicista che ravvisava precedenza di fatto sempre quando si fosse superata la mediana della strada (v. ed es. Cassazione, 26 gennaio 1935, in « Resp. Civ. e Pen. », 1935, 276). La presente decisione conferma tale indirizzo, ma lo mitiga nel senso che esclude la responsabilità del conducente giunto con tale anticipo all'incrocio da essere certo di poter passare, dato che il conducente del veicolo proveniente dalla destra non potrà non scorgere la manovra di attraversamento in tempo più che utile per rallentare e farla compiere.

In tal modo la precedenza di fatto viene garantita dall'obbligo fatto al conducente di destra di rallentare e dalla collisione non sembra sorga una presunzione di responsabilità a posteriori, ogni qual volta si possa provare che l'urto non vi sarebbe stato se il veicolo proveniente da destra avesse rallentato come prescritto, invece di pretendere di conservare la precedenza di diritto mantenendo, a tale scopo, una velocità non consentita negli incroci.

Una tale precisazione o, in certo senso, attenuazione della giurisprudenza precedente, sembra pertanto pienamente da approvarsi perchè vale a restituire un qualche valore alla precedenza di fatto riportando l'indagine sul comportamento e la colpa di ognuno dei due conducenti, e sulla prevalenza della colpa dell'uno rispetto a quella dell'altro. (V. S.).

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

CONCESSIONI - Concessioni - Contratto - Caffè Ristoranti delle stazioni - Rinnovazione tacita, inammissibilità - Proroga legale, inammissibilità. (Corte di App. Catanzaro 10 giugno 1948, Gulli contro F. S.

L'atto col quale l'Amministrazione ferroviaria affida ad un privato l'esercizio di un caffè ristorante nei locali della stazione, imponendogli determinati obblighi e riservandosi poteri di vigilanza e di controllo e facoltà di applicare sanzioni (multe e risoluzione del rapporto) costituisce una concessione-contratto in cui accanto ad un atto amministrativo (concessione) esiste un rapporto bilaterale con diritti a favore del concessionario (1).

In tale rapporto complesso, dominato dalla prevalente volontà dell'Amministrazione, questa agisce nella sua veste di pubblico potere per soddisfare interessi pubblici (2).

Non è ammissibile la tacita riconduzione nei rapporti con la Pubblica Amministrazione la cui volontà deve manifestarsi nelle forme legali, incompatibili col tacito consenso che è fondamento della tacita riconduzione (3).

Non sono applicabili alle concessioni contratto di cui sopra le norme sulla proroga legale delle locazioni e bene l'Amministrazione può procedere direttamente per il rilascio coattivo, ove il concessionario non ottemperi all'obbligo di lasciare liberi i locali alla scadenza del rapporto (4).

(1) - (2) *Esattamente la Corte di Appello di Catanzaro ha qualificato concessione amministrativa la convenzione con cui viene attribuita al privato dall'Amministrazione ferroviaria l'esercizio di un caffè ristorante di stazione.*

Distinta la categoria della concessione nelle due specie di concessioni unilaterali o concessioni-licenza (nelle quali la volontà del privato concessionario può considerarsi quale un semplice presupposto o condizione per la emanazione dell'atto amministrativo) e concessioni bilaterali o concessioni-contratto (nelle quali la volontà del privato assurge ad elemento necessario e determinante nell'economia del rapporto), ponendosi accanto e controponendosi alla volontà dell'Amministrazione (cfr. GALATERIA: « Le concessioni amministrative », in Rivista Amministrativa, 1945, 97 con amplici cenni bibliografici), la Corte ha precisato che la convenzione suddetta debba ascrivere al tipo delle concessioni bilaterali, in cui accanto ad un atto amministrativo unilaterale della Pubblica Ammi-

nistrazione esiste un rapporto bilaterale con costituzione di diritti a favore del concessionario.

Da questo rapporto scaturiscono, inscindibilmente connessi, reciproci diritti e obblighi (nella specie però con esplicita riserva di talune facoltà per l'Amministrazione) con la caratteristica che la volontà dell'Amministrazione, in quanto manifestantesi nell'esercizio di un pubblico potere per la soddisfazione di interessi pubblici, assume posizione preminente di fronte alla volontà del privato.

L'atto giuridico considerato, di natura complessa, posto in essere dall'Amministrazione con il concorso della volontà del privato, deve necessariamente ascrivere al tipo delle concessioni, non solo per ragioni di ordine formale, quali si desumono dal modo di formulazione delle singole clausole del disciplinare, ma soprattutto perchè, avendo l'Amministrazione agito nell'esercizio della sua capacità di diritto pubblico, ha determinato la separazione e l'attribuzione ex novo al privato di diritti e facoltà propri ed esclusivi della Amministrazione, ampliandosi così la sfera giuridico-patrimoniale del concessionario.

Nessun rilievo può assumere la circostanza del godimento dei locali in cui il servizio viene esercitato, circostanza questa che aveva determinato invece i Giudici di primo grado a ritenere esatta la qualificazione giuridica del rapporto come locazione, in quanto l'uso dei locali posti nella stazione costituisce il mezzo per l'esercizio del servizio medesimo, e non la finalità essenziale del rapporto.

Del resto, anche a voler prescindere dal carattere strumentale che il godimento dei locali assume nella specie di fronte all'esercizio del servizio, anche una convenzione che riguardasse esclusivamente il godimento dei locali di una stazione ferroviaria, attesa la natura demaniale di essi, non potrebbe qualificarsi diversamente che concessione.

Alcun dubbio infine può sorgere sull'esattezza della decisione della Corte circa il carattere pubblico riconosciuto al servizio concesso, ritenuto che la pubblicità di questo discende dal rapporto di stretta connessione esistente fra esso e quello principale del trasporto, e che l'Amministrazione lo svolge per un più completo raggiungimento delle finalità pubblicistiche cui è destinata una stazione ferroviaria.

(3) *Incidentalmente la Corte ha ritenuto poi che non sia ammissibile la tacita riconduzione nei rapporti in cui è parte la Pubblica Amministrazione sebbene per la specie esaminata il problema non avesse ragione di sorgere essendosi negata la esistenza di un rapporto di locazione fra l'Amministrazione e il privato.*

Il convincimento espresso dalla Corte è però esattissimo dato che per la proroga del termine di durata del rapporto, occorre l'adesione dell'Amministrazione, la quale adesione, trattandosi di concessione-contratto importa la necessità che la volontà della Amministrazione si esprima nelle forme e nei modi voluti dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, per la assunzione di vincoli di natura contrattuale.

(4) *Esatta è del pari la quarta massima, sebbene il motivo della inapplicabilità alla convenzione esaminata della proroga legale prevista per i rapporti di locazione riposi sulla natura di concessione riconosciuta alla convenzione medesima. Il godimento dei locali, per il carattere strumentale di cui si è detto, non è elemento efficiente per la costituzione di un concorrente autonomo rapporto di natura locatizia, essendosi limitata l'Amministrazione a concedere l'esercizio di un servizio e non separatamente quest'ultimo e l'uso dei locali.*

La stretta ed insolubile connessione ed interdipendenza esistente fra servizio e godimento dell'immobile e la ineluttabile subordinazione di questo a quello, importa la conseguenza che l'uso dei locali non può non considerarsi voluto se non in funzione dell'esercizio del servizio pubblico concesso, per modo che la disciplina giuridica del relativo rapporto non può non essere ritenuta assolutamente subordinata a quella propria della concessione amministrativa della quale costituisce essenzialmente un semplice accessorio.

Ritenere applicabile la proroga legale al godimento dell'immobile, significherebbe, in caso di scadenza della concessione, spezzare la unità del rapporto amministrativo, e ammettere il sorgere, per germinazione spontanea, indipendentemente da qualsiasi manifestazione volitiva, di un nuovo rapporto giuridico del tutto autonomo dal precedente.

Non senza notare infine che, facendo la stazione ferroviaria parte del Demanio pubblico, non potrebbero mai essere invocate norme della legge comune che comunque vengano ad incidere sull'uso e sul godimento dei locali che della stazione fanno parte. (A. T.).

FALLIMENTO - Opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento - Obbligo di intervento del P. M. Insussistenza - Opposizione a dichiarazione di fallimento per debito di imposta - Previa osservanza del « solve et repete ». (Corte di App. Bari 22 luglio 1948 - Cianciola c. Amm. Finanze).

Nessuna disposizione della legge sul fallimento (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267) prescrive che il Pubblico Ministero debba intervenire nel giudizio di opposizione alla sentenza che dichiara il

fallimento. Nè può ritenersi che sia obbligatorio tale intervento in base all'art. 70 Codice procedura civile, non ricorrendo nè l'ipotesi di cui al n. 1 di tale articolo, nè quella di cui al n. 3 (cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone), perchè il fallito non può equipararsi ad un incapace, come un minore, un inabilitato o un interdetto, solo perchè ha l'indisponibilità del suo patrimonio.

Il Pubblico Ministero può, però, sempre intervenire in ogni causa in cui ravvisi un pubblico interesse e non può ritenersi estesa ad esso la limitazione di cui all'art. 344 Codice procedura civile.

Il principio del *solve et repete* si applica all'opposizione prodotta dal debitore contro la dichiarazione di fallimento fiscale.

Sulla prima massima non sembra possano sorgere dubbi. L'art. 70 c. p. c. infatti non trova applicazione, almeno per il primo comma.

Invero se pure il Pubblico Ministero può, a sensi dell'art. 7 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, fare in taluni casi istanza per la dichiarazione di fallimento, ed a parte ogni indagine giuridica circa la natura di tale istanza, da ciò deriva, in maniera non equivoca, che il Pubblico Ministero — non potendo apparire certo come « l'interessato » che, al pari del debitore, può fare opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento — non può, se abbia preso l'iniziativa processuale, a sensi del citato art. 7, proporre opposizione, a sensi del successivo art. 18, 2° comma. Resta così esclusa, per questa via, la possibilità di applicazione ex art. 70, n. 1 Codice di procedura civile.

Nè appare applicabile il n. 3 dello stesso art. 70: per cause relative allo stato e alla capacità delle persone dovendosi, secondo la migliore dottrina, intendersi quelle aventi per oggetto rapporti familiari in genere (escluse le cause matrimoniali e quelle di separazione personale, delle quali si occupa l'art. 70, n. 2), la cittadinanza, l'interdizione e la inabilitazione, l'adozione e l'affiliazione (cfr. ANDRIOLI: Commento al Codice Procedura Civile, vol. I, 188; ZANZUCCHI: Diritto Processuale Civile, vol. I, 223).

Anche la seconda massima appare esatta, sia per quanto riguarda la possibilità di intervento, quando il Pubblico Ministero, con apprezzamento discrezionale, ne valuti la opportunità a sensi dell'ultimo comma dell'art. 70 codice di procedura civile; sia per quanto riguarda la possibilità di spiegare intervento anche in grado di appello, data la posizione particolare che il Pubblico Ministero assume nel processo civile.

D'altra parte l'art. 1 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, attribuendo al Pubblico Ministero la facoltà di richiedere « in qualunque stato e grado del processo » gli atti di causa « per l'esercizio dei poteri a lui attribuiti dalla legge », sta a significare che l'esercizio di tali poteri — fra i quali è quello di intervento — può essere esercitato in qualsiasi stato e grado del processo, e quindi anche in appello.

Di indubbia esattezza appare pure la terza massima, che si conforma alla costante giurisprudenza della Corte Suprema (cfr. Sez. Un. 24 febbraio 1933, n. 707, *Paciscopi contro Finanze*, in *Sett. Cass.*, 1933, 498; Sez. Un. 24 gennaio 1934, *Esattoria di Arona contro Corbella e Fallimento Soc. Ruotificio Lombardo*, in « *Foro It.* », 1934, I, 480).

Osservò infatti in quest'ultima sentenza la Suprema Corte che « il fallimento fiscale costituisce pur sempre un mezzo esecutivo più efficace e più energico del procedimento ordinario di esazione delle imposte. Ora, la opposizione al procedimento esecutivo fiscale, qualunque ne sia la base, incide nel dominio dell'art. 6 della legge 20 marzo 1865, ed è, perciò, vincolata al preventivo pagamento della imposta. E di conseguenza la opposizione promossa contro la sentenza dichiarativa di fallimento fiscale, in quanto tende ad arrestare il procedimento forzato della esazione della imposta, non è procedibile se non sia accompagnata dal certificato di eseguito pagamento della imposta medesima ».

In senso parzialmente contrario ebbe a pronunciarsi in dottrina il MURANO: Il fallimento per debito di imposta, il quale distingue fra il fallimento dichiarato ex art. 31 T. U. 9 giugno 1918, n. 857, sui profitti di guerra, e il fallimento dichiarato a sensi dell'art. 25 del T. U. 17 settembre 1931, n. 1608, per il mancato pagamento delle imposte dirette.

Secondo il Murano, infatti, il precetto del solve et repete è applicabile soltanto quando il contribuente si opponga ad una procedura esecutiva instaurata dalla Amministrazione finanziaria; e ciò si verifica appunto nel caso del fallimento dichiarato a sensi dell'art. 31 del T. U. 9 giugno 1918, n. 857. All'opposto, il fallimento dichiarato su istanza dell'esattoria in base alla norma dell'articolo 25 del T. U. 17 settembre 1931, n. 1608, non si diversifica in nulla dal normale fallimento, al quale il Murano attribuisce natura meramente dichiarativa e non esecutiva; con la conseguenza che alla opposizione prodotta contro la sentenza dichiarativa del fallimento non sarebbe applicabile il principio del solve et repete.

Allo stato attuale della legislazione, perciò, non essendo più in vigore il citato T. U. n. 857 del 1918, e non contemplando il T. U. 3 giugno 1943, n. 598, ora vigente in materia d'imposta straordinaria sui maggiori utili relativi allo stato di guerra, l'ipotesi del fallimento in caso di mancato pagamento della imposta, ed essendo il fallimento per debito d'imposta regolato soltanto dall'art. 25 del T. U. n. 1608, del 1931, il basilare principio del solve et repete non sarebbe, a seguir la tesi del Murano, mai applicabile.

A combattere agevolmente la quale, però, e sulla scorta delle sue stesse argomentazioni, sarà sufficiente far rilevare:

1) che, al lume della più recente e autorevole dottrina, il fallimento ha un carattere ed una natura giuridica eminentemente esecutiva, sia pur che si tratti di una esecuzione in un certo senso sui generis: cfr. CANDIAN: Il processo di falli-

mento, n. 19-20; SATTA: Ist. di diritto fallimentare, cap. II; DE SEMO: Diritto fallimentare, n. 25;

2) che il solve et repete è principio generale, che si applica in ogni caso in cui venga comunque in contestazione il tributo, sì che assai di recente la Corte Suprema a Sezioni Unite ha ribadito il principio anche in un caso in cui il contribuente aveva promosso contro la Finanza una azione di accertamento negativo con la sentenza 24 maggio 1948, n. 783, *Finanze contro Consorzio derivati vergella*, segnalata in questa Rassegna, 1948, n. 7-8, pag. 20. (N. G.).

RESPONSABILITÀ CIVILE - Morte di un bambino - Risarcimento danni dovuti ai genitori. (Trib. Roma, Sez. I, 20 ottobre 1948, n. 3546 - Pres.: Colapinto, Est.: Caporaso Pierangelini contro Ministero Difesa-Esercito).

In caso di morte di un bambino il danno risarcibile si scompone in quello attuale ed immediato (eventuali spese di cure, spese funerarie, ecc.) ed in quello futuro, dovuto per il venir meno nei genitori della legittima aspettativa per la futura somministrazione degli alimenti ed assistenza materiale e morale.

Tali danni futuri possono in via equitativa liquidarsi in lire centomila; e i relativi interessi non possono decorrere dal giorno del sinistro.

La prima massima costituisce ormai *jus receptum*, ed appare quindi inutile illustrarla.

Importanza pratica notevole ha invece la misura della indennità fissata dal Tribunale di Roma, ispecie ora che le richieste raggiungono misure assai più elevate.

Vero è che la liquidazione del danno futuro in caso di morte di bambini va fatta, per ovvie ragioni, in via equitativa; sì che nulla esclude che si verifichino anche notevoli divergenze fra le varie Magistrature; ma forse appunto in vista di tali divergenze può riuscire opportuno conoscere l'atteggiamento preciso e deciso preso in questa materia dal Tribunale di Roma, che già in una precedente sentenza resa su una questione analoga (17 dicembre 1947, n. 3737 - Est.: Pucciano, Arcarese e Bazzucchi contro Ministero Difesa-Esercito), liquidò ad ognuno dei genitori sia a titolo di danno futuro che per il danno non patrimoniale lire centomila.

Si richiama infine l'attenzione sull'ultima massima fissata dal Tribunale, giacché troppo spesso accade che in casi del genere si facciano decorrere gli interessi sui danni futuri fin dal giorno del sinistro.

Il Tribunale ha invece accolto la tesi sostenuta in difesa della convenuta Amministrazione. In effetti attribuire gli interessi dal giorno del sinistro sulla somma liquidata per risarcire danni che in concreto si verificheranno soltanto nel futuro (quando cioè il bambino avrebbe potuto veramente assistere i genitori) contraddice ad una esigenza logica, prima ed oltre che giuridica. Si che non soltanto tali interessi non son dovuti,

ma anzi sulla somma da attribuire occorre fare una certa detrazione degli interessi a scalare per tutto il periodo relativo all'anticipato pagamento.

Su questo punto specifico, al quale pure si è richiamato la sentenza in esame, si veda Cassazione, 23 aprile 1941, Mariotti contro Boccia, in « Giur. It. », 1941, I, 1, 761. V. anche in questa Rassegna, fasc. 9, pag. 22 (Responsabilità civile). (N. G.).

RESPONSABILITÀ CIVILE - Risarcimento danni - Spese erogate dal danneggiato e rendite mancate fino alla data della sentenza - Non incidenza della svalutazione monetaria. (Trib. Venezia, 3 dicembre 1938 - Meneguz contro Ferrovie dello Stato).

Sulle somme corrispondenti alle spese erogate dal danneggiato e sulle rendite non percepite dal giorno dall'incidente fino a quello della emanazione della sentenza non incide la sopravvenuta svalutazione monetaria, a meno che non si provi che un maggior danno è derivato dal ritardo nel pagamento, in quanto si sarebbe evitato alle conseguenze dannose della svalutazione investendo le somme in beni reali. Se questa prova manchi è da ritenere che il danno derivante dalla svalutazione, conseguente alle condizioni generali della situazione economica, non sia addebitabile al debitore.

La massima trova due precedenti autorevoli in recentissime sentenze della Corte Suprema che per la prima volta ha avuto occasione di occuparsi della questione: sentenza 5 aprile 1948, n. 502, Vivalda contro Società Aziende Colori Nazionali (in « Riv. Dir. Comm. », 1948, II, 312), e 4 maggio 1948, n. 644, Marchese contro Martinelli.

In dottrina la questione è controversa: l'ASCARELLI (La moneta) propende per considerare anche quello relativo al rimborso delle spese erogate dal danneggiato come un debito di valore, in quanto per principio generale col rimborso si mira a ristabilire una determinata situazione patrimoniale.

Secondo il NICOLÒ invece (Foro It., 1946, IV, 52, 53), si tratterebbe di un vero e proprio debito pecuniario, insensibile perciò, in quanto tale, alle oscillazioni monetarie. Peraltro il Nicolò ritiene che, in caso di mora, la richiesta di un maggior risarcimento in relazione alla svalutazione monetaria si possa giustificare come un ulteriore danno in base all'art. 1224 *cpv.* c. c.

Su questa linea si pone sostanzialmente la sentenza in esame; che rettamente ha giudicato dover essere il creditore a dar la prova del maggior danno subito a seguito del ritardato pagamento; e ciò proprio in applicazione di quanto disposto dal capoverso dell'art. 1224 *c. c.*; sul qual punto, peraltro si vedano in vario senso: Corte di appello di Napoli, 18 febbraio 1948, in « Mon. Trib. », 1948, 92, n. 220; le varie sentenze ivi pubblicate a pag. 178 nn. 442-445; Corte di appello di Milano, 20 gennaio 1948, *ivi* 189, n. 472, con ampie note di richiami. In proposito poi si veda anche il recente e chiaro studio del NAPOLITANO, in « La

Corte Bresciana », 1948, I, 37; il quale va ancora più in là, e nega che il *cpv.* dell'art. 1224 possa essere applicato ai debiti pecuniari.

Comunque, la giurisprudenza in materia di svalutazione su questo punto è ancora allo stato fluido. (N. G.).

VIGILI DEL FUOCO - Personalità giuridica - Notifica dell'atto di citazione - Foro erariale. (Tribunale di Salerno, 15 luglio 1948 - D'Acunto contro 75° Corpo Vigili del Fuoco).

Il Corpo Vigili del Fuoco dotato di personalità giuridica, è un ente autarchico, mira cioè al raggiungimento di finalità, di cui lo Stato resta il soggetto mediato. Esso pertanto non è un'Amministrazione dello Stato ad ordinamento autonomo. L'art. 2 legge 27 dicembre 1941, n. 1570, che attribuisce la rappresentanza e difesa in giudizio del Corpo Vigili del fuoco alla Avvocatura dello Stato è un'applicazione dell'art. 43 T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611. Col citato art. 2 si richiama solo il Capo I del T. U. n. 1611. Tali norme non contengono la deroga di competenza territoriale nè l'obbligo della notificazione della citazione all'Avvocatura dello Stato.

La massima surriferita si riferisce a questione particolarmente delicata.

Per vero in senso difforme si è pronunciata la Corte Suprema (25 giugno 1941, n. 1921, Ministero Interno contro Marcelletti e I.N.A.I.L., in Rep. « Foro It. », 1941, 53, n. 2, richiamata anche in Relazione Avvocatura Generale Stato 1930-41, volume I, pag. 169).

Peraltro in contrasto con tale pronuncia è la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, con decisione 28 luglio 1943 n. 379 della V Sezione (Scirè contro Consiglio di amministrazione dei Vigili del fuoco di Catania, in « Rivista Diritto Pubblico », 1943, II, 422, n. 528), così ebbe a pronunciare: « A norma dell'art. 30 regio decreto-legge 27 febbraio 1939, n. 333 e 31 legge 27 dicembre 1941, n. 1570, le deliberazioni del Consiglio di amministrazione dei Vigili del fuoco sono soggette ad approvazioni del Prefetto, il quale interviene come organo locale del Governo; il che prova che il Corpo provinciale dei Vigili del fuoco appartiene alla categoria degli Enti sottoposti alla tutela o anche alla sola vigilanza dell'Amministrazione pubblica locale ».

Ed è giurisprudenza costante che l'impugnativa giurisdizionale degli atti emanati dai Corpi provinciali, quando siano lesivi di interessi, debba esser fatta avanti la Giunta provinciale amministrativa e non avanti il Consiglio di Stato (cfr. Cons. St. V Sez. 26 novembre 1946 n. 386, Santoro c. Corpo Vigili del Fuoco e Min. Interno, in Rag. Dir. Pubbl. 1948, 2, 209; e 31 gennaio 1947, n. 21, D'Acunto c. Min. Interno, *ivi*, 248).

Sembra che questa seconda tesi, sostanzialmente conforme alla sentenza annotata, sia preferibile.

E' vero che esistono Aziende autonome di Stato, le quali fanno parte integrante della Amministrazione statale; ma già potrebbesi dubitare che esse

abbiano personalità giuridica, o non siano piuttosto dotate di una semplice autonomia amministrativa: tanto vero che la rappresentanza legale di queste Aziende autonome spetta generalmente al capo della Amministrazione dalla quale dipendono e della quale fanno parte.

Di più: in questi casi anche l'autonomia finanziaria e contabile sussiste quasi soltanto sotto il profilo formale: giacchè i bilanci delle Aziende autonome fanno parte, sia pure come allegati, del bilancio dello Stato, e sono sottoposti allo stesso riesame generale di questo.

La posizione dei Corpi provinciali dei Vigili del fuoco appare invece sostanzialmente diversa.

Già la osservazione sopra riportata fatta dal Consiglio di Stato appare di per sé decisiva per negare la qualifica di organi statali ai Corpi provinciali dei Vigili del fuoco: giacchè non si saprebbe concepire la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 31 legge 27 dicembre 1940, n. 1750, nei confronti di una Amministrazione statale.

Del resto nella stessa legge si trovano altri elementi che inducono a ritenere fondata questa tesi: così in tema di gestione finanziaria l'art. 42 dispone che il bilancio preventivo ed il conto consuntivo dei Corpi provinciali siano sottoposti al visto prefettizio ed alla approvazione del Ministero per l'Interno; e che il servizio di Tesoreria sia affidato ad una azienda di credito, e non agli Uffici provinciali del Tesoro e alle Tesorerie provinciali; mentre neppur l'anno finanziario corrisponde a quello delle Amministrazioni statali.

Inoltre potrebbe osservarsi che, in base all'articolo 28, il Ministero dell'Interno, attraverso la apposita Direzione generale si limita a dare direttive di massima, e « . . . f) sorveglia l'andamento di ciascun Corpo di Vigili del fuoco »: il che pare stia a dimostrare, anche attraverso la dizione letterale della norma, che i Corpi provinciali sono sottoposti a semplice « sorveglianza » da parte del Ministero, stretta e penetrante fin che si vuole, ma pur sempre sorveglianza, che riguarda, tecnicamente parlando, soltanto gli Enti pubblici, non

anche gli organi periferici che si trovano in un rapporto di dipendenza organica.

Infine appare poco conciliabile con la attribuzione ai Corpi provinciali della qualifica e della natura giuridica di organi dello Stato il fatto che una gran parte del personale da essi dipendente non sia legato allo Stato da un rapporto di pubblico impiego, e quindi di dipendenza organica (regio decreto 16 marzo 1942, n. 699).

D'altra parte nè la esistenza della Direzione Generale dei servizi antincendi nè quella di personale statale presso i Corpi provinciali postula necessariamente che i Corpi provinciali siano organi dell'Amministrazione statale.

La Direzione Generale ha infatti dei compiti di carattere generale di sorveglianza e controllo sulla gestione tecnico-amministrativa; ed in un certo senso la sua attività, puramente funzionale e di coordinamento, non è troppo dissimile da quella esplicita dalla Direzione Generale dell'Amministrazione civile, nei confronti degli Enti locali e delle Opere pie; mentre il nostro ordinamento conosce altri casi di personale statale che presta servizio alle dipendenze di Enti pubblici locali (ad es. i segretari comunali).

Può infine rilevarsi che se i Corpi provinciali dei Vigili del fuoco fossero da considerare organi dello Stato, del tutto superflua sarebbe stata la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 2 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, circa l'attribuzione della rappresentanza e difesa in giudizio all'Avvocatura dello Stato, giacchè per gli organi statali, anche ad ordinamento autonomo, tale rappresentanza e difesa discende automaticamente dall'art. 1 del T. U. approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, senza che sia necessaria una particolare disposizione legislativa.

In dottrina si veda, in senso conforme alla tesi ora illustrata, la nota del Rosso: Investimento automobilistico di dipendenti statali, n. 6 in « Rassegna Giur. Circ. Strad. », 1947, 224, già segnalata in questa Rassegna 1948, n. 4, pag. 8, (N. G.).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

1949

1. **Legge 24 novembre 1948, n. 1943** (G. U., n. 4): *Indennità per danni alla proprietà industriale italiana negli Stati Uniti d'America, in applicazione degli accordi approvati col D. L. 31 dicembre 1947, n. 1477.*

— Con questa legge l'Italia dà esecuzione a quanto stabilito nel paragrafo 8 del memorandum approvato col succitato decreto legislativo n. 1747-47. Questo paragrafo 8 richiama puramente e semplicemente l'obbligo assunto dal Governo Italiano col Trattato di pace, obbligo di evidente carattere internazionale e che non vale da solo a costituire la base di qualsiasi pretesa del privato nei confronti dello Stato Italiano. Si rileva d'altronde che l'obbligo predetto, assunto con l'art. 76 del Trattato, è diverso dall'obbligo assunto con il successivo art. 79, che riguarda l'indennizzo dei cittadini italiani i cui beni saranno confiscati dalle Potenze alleate ed associate. Salva ogni questione sulla natura dell'obbligo derivante da questo ultimo articolo (sul quale vedi l'applicazione fattane ai cittadini italiani di Tunisia col decreto legislativo 6 aprile 1948, n. 521) sembra si possa affermare che in forza dell'art. 76 il cittadino italiano non abbia un vero e proprio diritto subbiiettivo alla indennità, ma che la sua pretesa abbia la stessa natura di quelle già regolate col Decreto legislativo 21 maggio 1946, n. 451, che del predetto art. 76 rappresenta appunto una anticipata esecuzione. Ciò posto, non sembra dubitabile che il termine stabilito nell'art. 3 della presente legge sia effettivamente perentorio.

In base all'art. 2 del decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, che approva il Trattato di Pace, può ritenersi che le norme emanate con la presente legge si sarebbero potute emanare anche con decreto del Presidente della Repubblica.

2. **Legge 7 gennaio 1949, n. 1** (G. U., n. 5): *Provvedimenti in materia di imposta generale sull'entrata.* — Vedi per l'ultimo, in ordine di tempo, dei provvedimenti analoghi in questa Rassegna, 1948, fasc. 7-8, pag. 24.

In relazione all'art. 3 della legge in esame sembra possa affermarsi che la classificazione degli esercizi nelle varie categorie, ai fini dell'art. 1, non possa essere sindacata dall'Autorità giudiziaria, trattandosi

di un accertamento tecnico discrezionale ad essa sottoposto. L'art. 9 è, come esplicitamente afferma la relazione (Le leggi 1949, pag. 16) una norma dettata da considerazioni di equità a favore dello sviluppo della cooperazione; essa pertanto non costituisce applicazione di un principio generale tributario che possa essere esteso anche ad altre imposte, come per esempio quella di registro sugli atti posti in essere tra Consorzi di Cooperative e Cooperative consorziate.

3. **Legge 29 dicembre 1948, n. 1521** (G. U., n. 9): *Esecuzione di opere pubbliche a pagamento non differito nell'Italia meridionale e nelle isole con la spesa di 20 miliardi di lire prelevate dal Fondo speciale di cui alla legge 4 agosto 1948, n. 1108.* — Notevole l'art. 5 che dichiara urgenti indifferibili a tutti gli effetti i lavori da eseguire in base alla presente legge. È da ritenere che ogni volta che sia disposta una occupazione di urgenza, facendo espressa menzione nel relativo decreto che l'occupazione stessa è preordinata all'esecuzione dei lavori autorizzati dalla presente legge, il sindacato sulla sussistenza dei requisiti della urgenza e della indifferibilità da parte dell'autorità giurisdizionale amministrativa sia escluso (vedi in proposito in questa Rassegna, 1948, n. 11-12, pag. 30).

4. **Legge 17 gennaio 1949, n. 6** (G. U., n. 14): *Provvedimenti in materia di tasse di circolazione sugli autoveicoli, motocicli e velocipedi a motore.* — Deve rilevarsi la inconsueta espressione usata dall'art. 11 laddove si conferisce alla *Autorità politica* il potere di autorizzare il trasporto di persone su autocarri assoggettati alla tassa per trasporto di cose. Tale potere era attribuito dall'art. 27 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3283, richiamato dal citato art. 11, all'Intendente di Finanza; con l'espressione *Autorità politica* è da ritenere che la legge in esame abbia voluto trasferire il potere medesimo ai Prefetti, a meno che non si sia voluto intendere con la imprecisa espressione, *Autorità di polizia*, nel qual caso potrebbe ritenersi che il potere spetti al Questore. Il nulla osta di cui al capoverso dell'art. 11 è di natura essenzialmente tecnica. Il richiamo contenuto nell'art. 4 alle norme del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3283, deve intendersi comprenda anche

il richiamo alla legge 7 gennaio 1929, n. 4, la quale ha modificato l'art. 23 del regio decreto n. 2383 e anche l'ultimo comma dell'art. 24.

5. **Legge 21 gennaio 1949, n. 8** (*G. U.*, n. 24): *Aumento dei canoni demaniali e dei sovracanonici dovuti agli Enti locali.* — Secondo l'art. 8 la legge in esame ha efficacia retroattiva. Circa la sua entrata in vigore si osserva che, com'è noto, secondo l'art. 73 della Costituzione, le leggi diventano obbligatorie nel decimo quinto giorno successivo alla loro pubblicazione salvo disposizione contraria contenuta nelle leggi medesime. Tale disposizione contraria, secondo l'opinione comune può essere o espressa o implicita. Appare evidente come una legge, per la quale sia stabilito effetto retroattivo in relazione a tutte le sue disposizioni, debba intendersi che contenga implicitamente una deroga alla norma generale di entrata in vigore nel decimo quinto giorno. Ciò posto, e tenuto conto che la pubblicazione è elemento indispensabile ed essenziale per la obbligatorietà della legge può affermarsi che le leggi retroattive entrano in vigore con la loro pubblicazione.

Con tali precisazioni, diviene chiara la norma dell'articolo 6 della presente legge che potrebbe, invero apparire in contrasto con l'articolo 8 ove si attribuisse all'espressione «entrata in vigore» del primo lo stesso significato che «avere effetto» del secondo.

Se invece si distingue tra le due espressioni e si ammette che la legge in esame è entrata in vigore con la pubblicazione, mentre ha effetto dal 1° gennaio 1949, l'articolo 6 sarà spiegabile come quella tipica norma che si inserisce nelle leggi retroattive quando si vuole che queste, in deroga al principio generale, incidano anche su rapporti giuridici già definiti prima della pubblicazione delle leggi stesse.

6. **Legge 26 gennaio 1949, n. 10** (*G. U.*, n. 24): *Provvedimenti in materia di tasse sulle concessioni governative.* — Da notare l'art. 9 il quale concerne materia diversa dalle tasse di concessione, in quanto abroga il decreto legislativo 24 maggio 1947, n. 589, concernente l'istituzione di una tassa di bollo sulle consumazioni a carattere voluttuario.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ALBERGHI. — Se alle locazioni di edifici ad uso alberghiero effettuate tra il 1° gennaio 1944 e l'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 19 marzo 1945, n. 117, si applichino le norme della legge 24 luglio 1936, n. 1692 (n. 2).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Quale fosse lo status della G.R.A. prima del decreto legislativo 13 aprile 1948, n. 321 (n. 70). — II) Se l'Avvocatura dello Stato che difende una Scuola tecnica industriale abbia per questo solo fatto anche il patrocinio dell'Ente morale che provvede alle spese della scuola stessa (n. 71).

APPALTI. — Se l'Amministrazione ferroviaria possa concedere la revisione dei prezzi anche quando nel contratto di appalto la revisione stessa sia esclusa (n. 98).

AUTOVEICOLI. — I) Se per il recupero di automezzi di proprietà dell'Amministrazione alienati da organi della r.s.i. si possa procedere in via amministrativa (n. 13). — II) Se i detentori dei detti automezzi possono esercitare il diritto di ritenzione per i crediti derivanti dalle riparazioni (n. 13).

AVVOCATI E PROCURATORI. — Se spetti all'Avvocatura dello Stato il patrocinio di una persona giuridica pubblica la quale provvede alle spese di mantenimento di una Scuola industriale difesa dalla Avvocatura dello Stato medesima (n. 9).

CONTABILITA' DI STATO. — Se occorra sentire il parere del Consiglio di Stato per la risoluzione di contratti già stipulati dai Provveditorati alle OO. PP. e successivamente trasferiti alla A.N.A.S. (n. 46).

CONTRATTI AGRARI. — Se per la determinazione di un eventuale aumento dell'indennità di occupazione di terreni possano invocarsi le disposizioni sull'aumento dei canoni dei contratti agrari (n. 9).

CONTRATTI DI GUERRA. — Se anche dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, permanga nelle Amministrazioni la competenza ad istruire le pratiche relative alla liquidazione dei contratti di guerra (n. 4).

DEBITO PUBBLICO. — I) Se le banche consorziate per il collocamento del prestito della ricostruzione debbano ritenersi depositarie dei titoli provvisori fino alla

loro sostituzione con i definitivi (n. 5). — II) Se il Giudice penale possa sequestrare titoli definitivi del debito pubblico corrispondenti per taglio a titoli provvisori che siano stato corpo di reato (n. 6).

DEMANIO. — Se l'A.R.A.R. venda legittimamente beni già appartenenti ad altre Amministrazioni statali, ed ad essa pervenuti come residuo di guerra (n. 55).

DONAZIONE. — Se l'atto pubblico essenziale per la validità di una donazione possa essere costituito dalla deliberazione comunale di donare (n. 5).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'. — I) Se per le opere da eseguirsi dallo Stato o per lavori costituenti accessori di opere preesistenti o già riconosciute di pubblica utilità o che importino una parziale modificazione delle stesse si debbano osservare le formalità preliminari di cui alla legge di espropriazione (n. . . .). — II) Se per la espropriazione di beni mobili di interesse artistico si deve far riferimento alla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (n. 28).

FERROVIE. — I) Se l'Amministrazione ferroviaria possa concedere la revisione dei prezzi di cui ai decreti ministeriali 857 del 1940 e 1850 del 1946, quando nel contratto d'appalto sia esclusa la revisione (n. 64). — II) Quale disposizione debba ritenersi applicabile sul trattamento dei dipendenti di una Società esercente una ferrovia in concessione che abbia sostituito con un servizio di autolinea il servizio ferroviario interrotto a causa di guerra (n. 63). — III) Se si possa richiedere alla Polizia ferroviaria di compiere indagini relative a cause civili interessanti l'Amministrazione (n. 65). — IV) Se i sussidi integrativi concedibili a ditte concessionarie di linee ferroviarie o tranviarie siano subordinati alla continuità dell'esercizio delle linee stesse (n. 66). — V) Se nel caso di legittima concessione di sussidi possa procedersi al loro recupero anche dopo l'esaurimento della concessione (n. 66).

GUERRA. — Se agli addetti alla bonifica dei campi minati possa applicarsi l'art. 10 del decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1946, n. 320, anche in relazione a fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore del decreto stesso (n. 96).

IMPIEGO PRIVATO. — Se le ditte private siano tenute a rimborsare all'Amministrazione le spese da questa anticipate per il funzionamento delle Commis-

sioni di Epurazione che hanno svolto la loro attività presso le ditte stesse in applicazione di ordinanze del G.M.A. (n. 14).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Quale sia il trattamento in relazione al premio di presenza dei pensionati riassunti in servizio non di ruolo (n. 146). — II) Se l'impiegato pubblico che si è dimesso volontariamente dall'impiego possa giovare del decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, per ottenere la riammissione in servizio sostenendo che le sue dimissioni furono determinate da necessità di sottrarsi al giudizio di epurazione (n. 147). — III) Se i sottufficiali e i vigili del fuoco siano impiegati dello Stato (n. 148). — IV) Quale sia la giurisdizione competente sulle controversie in materia di rapporto di impiego dei predetti vigili del fuoco (n. 148). — V) Se i dipendenti del ruolo speciale del governatorato dell'Egeo siano da considerarsi dipendenti di ruolo dello Stato (n. 149). — VI) Quale trattamento spetti agli eredi di un impiegato non di ruolo deceduto dopo aver presentato le dimissioni volontarie ma prima dell'accettazione di queste (n. 150). — VII) Quale sia il trattamento economico del funzionario di fatto e se l'Amministrazione debba pagargli assegni arretrati, dopo la scoperta del vizio che rende illegittimo il rapporto di impiego (n. 151).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se le norme di cui ai decreti legislativi 11 aprile 1947, n. 190 e 17 dicembre 1947, n. 1444 siano applicabili anche a favore dei contribuenti (n. 82). — II) Se si possa legalmente ripetere una differenza di tributi doganali derivanti da diversa qualificazione della merce dopo il pagamento dei tributi stessi (n. 83). — III) Quale sia la giurisdizione competente a decidere sulla eventuale opposizione del contribuente alla richiesta di differenza di tributi di cui al numero precedente (n. 83). — IV) Se lo Stato possa far valere il privilegio speciale relativo all'imposta straordinaria sul patrimonio anche sui beni che vengono fittiziamente riuniti al patrimonio del contribuente in base all'art. 3 del decreto legislativo 11 ottobre 1947, n. 1131 (n. 84). — V) Se l'opposizione giudiziaria contro il ruolo dell'imposta terreni debba essere preceduta dalla opposizione in via amministrativa (n. 85). — VI) Se agli effetti tributari una Società cooperativa irregolare debba essere trattata come una regolare (n. 86). — VII) Se le Società cooperative irregolari debbono pagare l'imposta straordinaria proporzionale (n. 86). — VIII) Se l'art. 45 del Testo unico 17 settembre 1931, n. 1608 si applichi solo alla liquidazione formale o anche ai liquidatori di fatto (n. 87). — IX) Se un ufficiale di polizia tributaria può rifiutarsi di deporre come testimone avanti la Sezione speciale della Commissione delle Imposte allegando il segreto di ufficio (n. 88). — X) Se sia valida la cauzione ipotecaria ai fini dell'imposta di fabbricazione su un immobile sul quale gravi in data anteriore il privilegio speciale a favore dell'I.M.I. (n. 89).

IMPOSTA DI REGISTRO. — Quale sia il carattere della competenza territoriale degli Uffici del Registro (n. 52).

INFORTUNI SUL LAVORO. — I) Se competea al rastrellatore di campi minati che si infortuna sul lavoro per propria colpa l'indennità di infortunio (n. 7). — II) Se sia applicabile l'art. 10 del decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1946, n. 320 per fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore del decreto stesso (n. 7).

LOCAZIONE DI COSE. — Se le locazioni di edifici destinati ad uso alberghiero poste in essere nel periodo tra il 1° gennaio 1944 e l'entrata in vigore del decreto legislativo 19 marzo 1945, n. 117 siano soggette all'azione di nullità prevista dalla legge 24 luglio 1936, n. 1692 (n. 33).

MONOPOLI. — Se la sanzione di indegnità di cui all'art. 55, n. 4 del regio decreto 14 giugno 1941, n. 577 si applichi anche a coloro che avendo commesso un fatto definito dalla legge come contrabbando, abbiano ottenuto la dichiarazione di estinzione del reato con determinazione amministrativa (n. 14).

NAVI. — Se l'armatore che autorizzato dall'Amministrazione carichi sulla propria nave requisita in uso proprie merci possa ripetere dall'Amministrazione stessa i danni subiti dalle merci (n. 32).

OPERE PUBBLICHE. — Se sia valida l'istanza di arbitrato notificata ad un organo dell'Amministrazione privo di rappresentanza (n. 9).

PENSIONI. — I) Se la norma della legge 6 febbraio 1941, n. 176, relativa alla spesa della iscrizione al Monte Pensione degli insegnanti delle scuole parificate sia inderogabile (n. 27). — II) Se il mutamento dei requisiti stabiliti dalla legge per la iscrizione di un sanitario comunale alla Cassa di previdenza incida anche sulle iscrizioni già anteriormente avvenute in regola con le norme precedenti (n. 28).

REGIONI. — Se l'Assemblea regionale siciliana abbia potestà legislativa in materia di riforma agraria (n. 5).

REQUISIZIONI. — I) Se le indennità per l'occupazione di terreni debbano essere revisionate in base alle disposizioni sui canoni dei contratti agrari (n. 62). — II) Se sia soggetta a requisizione a sensi del regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741, merce di proprietà di uno stato neutrale sbarcata in un porto italiano (n. 64).

TASSE DI BOLLO. — Se le quietanze rilasciate dall'O.N.M.I. godano del trattamento tributario di cui all'art. 14 del regio decreto-legge 18 agosto 1942, n. 1175 (n. 5).