

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

LA EVOLUZIONE STORICA DEI PRINCIPII DELLA SOGGEZIONE ALLA GIURISDIZIONE E DELLA DIFESA LEGALE DELLO STATO

In occasione del 75° annuale della istituzione dell'Avvocatura dello Stato, pubblichiamo questo articolo del collega Chicca che espone in sintesi i principi determinanti lo sviluppo storico dell'Istituto e le principali tappe della sua evoluzione fino all'attuale ordinamento. Facciamo seguire a questo articolo una serie di cenni biografici di coloro che nel passato hanno onorato con la loro opera l'Avvocatura dello Stato ed hanno contribuito ad accrescerne il prestigio. Pubblichiamo infine un'indice sommario ed organico delle questioni che saranno trattate nella Relazione che riguarderà l'attività dell'Avvocatura per il decennio 1941-1950, la quale è attualmente in corso di preparazione. Dall'esame di questo schema ci si potrà rendere conto dell'importanza e della varietà dei problemi giuridici che l'Istituto ha dovuto affrontare, in questo turbinoso decennio della vita nazionale, nell'esercizio delle sue funzioni di tutela degli interessi dello Stato.

SOMMARIO. — Premessa. — *Il diritto Romano*: Età repubblicana: a) Il diritto dei cives in confronto alle Magistrature; b) La posizione del singolo in rapporto alle cose private dovute allo Stato (tributi) e ai beni pubblici. — Epoca Imperiale: il Fisco; Traiano; Teodosio.

L'eredità del Diritto Romano: a) il Medio Evo; la Dieta di Roncaglia e i Glossatori; Lo Stato patrimoniale; b) Il Giusnaturalismo: gli Stati moderni; c) L'opera di Giuseppe Mantellini. — L'Avvocatura Erariale del Regno d'Italia. — Suoi antecedenti e sua istituzione. — Lo Stato italiano contemporaneo e la sua Avvocatura.

Quando lo Stato, nei rapporti coi singoli, si sottopone alla sua stessa giurisdizione e presta osservanza alle relative pronunzie, si verificano le condizioni del *giudizio* vertente fra lo Stato e i cittadini, del *contraddittorio nel giudizio* e dal verificarsi delle condizioni stesse sorge il problema dell'assistenza, della tutela e del patrocinio legale dello Stato.

Ciò presuppone una evoluzione storica per cui l'ordinamento giuridico valga a segnare la distinzione tra due sfere: in una delle quali i rapporti giuridici tra l'ente sovrano e i singoli siano di mera sudditanza, nell'altra, pur osservato il differente carattere di ciascuno, lo Stato soggetto di diritto e il cittadino, parimenti soggetto, vengano a trovarsi in rispettive condizioni di equipollenza giuridica o di parità in cospetto della legge e della amministrazione della giustizia; poste e curate, a lor volta; dallo Stato.

Ai termini di una tale evoluzione degli ordinamenti giuridici nella storia è pertanto necessario fare cenno per rilevare, insieme, come e sotto quali riflessi abbia potuto sorgere e ricevere soluzione il problema della assistenza e della difesa dello Stato, sotto il profilo legale.

1. — IL DIRITTO ROMANO

Età repubblicana

A) IL DIRITTO DEI CIVES

IN CONFRONTO DELLE MAGISTRATURE

1) Per quanto riguarda il diritto Romano dell'età repubblicana i cennati presupposti del problema non potevano avverarsi, ostandovi il particolare carattere dell'*imperium*.

Questa locuzione è ancora propria della nostra terminologia giuridica ed è adibita a significare la sovranità « in atto », poichè distinguamo, nel concetto di sovranità, due posizioni: una situazione di supremazia ed un suo attualizzarsi in ordini o precetti di cui è garantita la osservanza da materiali sanzioni. Questa seconda posizione implica il concetto del limite; essa lo ritrova nei diritti dei singoli e sempre nella legge che definisce questi diritti e i modi in cui la sovranità si esplica.

Anche nel diritto romano della età preimperiale si può ravvisare la duplicità fra la *majestas* (condizione di supremazia) e l'*imperium*, ma diversa è la portata e per così dire la intensità dell'uno, e diverso il termine di riferimento dell'uno e dell'altra.

La sovranità è da noi riferita allo Stato il che potrebbe condurci a riferire la *majestas* alla *res publica*; mentre invece questa — in analogia alla *res familiaris* — era piuttosto il substrato degli interessi comuni di quel complesso gruppo che si inquadra nella *civitas*. La *majestas* attribuita al *populus* e alle magistrature era la stessa che

emanava dagli Dei, donde lo stretto intreccio fra lo *ius publicum* e lo *ius sacrum* e il principio per cui si poneva la graduazione tra le magistrature che si caratterizzavano come *maiores* (*cum imperio*) o come *minores* (*cum potestate*) a seconda della diversa importanza o solennità degli *auspicia* con cui venivano assunte.

L'*imperium*, in quanto riferibile alle magistrature come tali, è la disponibilità intera dell'intero potere pubblico nella sua perentorietà di forza militare (*gladii potestas*); chi ne è investito ha la iniziativa di convocare il popolo per la manifestazione della volontà collettiva (*lex est generale iussum populi seu plebis rogante magistratu*) e può porre in essere la *coercitio*, cioè rendere astretto ogni cittadino alla osservanza dei suoi ordini mediante la forza e privarlo della libertà personale.

2) Il tagliente potere attribuito alle magistrature *cum imperio* che si assidevano in una dignità sacrale, non implicava peraltro che, nella Roma repubblicana, fossero inesistenti quelle che oggi potrebbero venire definite « garanzie » opponibili alla illimitatezza dell'*imperium* e al suo eventuale trascendere.

Sicuramente l'*imperium* incontrava dei limiti, in un sistema che era in funzione della coesistenza tra le varie magistrature e dell'esercizio di particolari poteri attribuiti ad alcune di esse nei confronti delle altre, e che potremmo chiamare del « controllo impediante ». Il controllo si attuava, automaticamente, attraverso la *intercessio* che era la facoltà per un magistrato di fermare nella sua esecuzione un ordine o un provvedimento che promanassero da altro magistrato nell'esercizio dell'*imperium*.

Questa era tipica affezione del potere consolare per cui un console era in grado di paralizzare la attività del collega, e della potestà tribunitia che, quantunque tale (*potestas* cioè e non *imperium*) perveniva, coll'esercizio del famoso « veto », di proposizione illimitata (al tribuno della plebe si apparteneva altresì, eccezionalmente, la *coercitio*) a impedire l'esercizio dell'attività inerente all'ufficio consolare; infatti il tribunato fu istituito a tutela dei plebei contro la preponderanza dei consoli (*auxilium adversus consules*).

Il secondo ordine di garanzie era dato dal principio della responsabilità dei magistrati; principio operativo, per la ragione cui abbiamo accennato, nel momento in cui il magistrato, scaduto dall'ufficio, avesse recuperato la qualità di soggetto privato.

Il magistrato doveva rendere conto alla giustizia degli illeciti posti in essere durante l'ufficio: questo il principio generale.

Principalmente venivano in considerazione quelli perpetrati contro gl'interessi pubblici (*res publica*). In materia, le *leges Iuliae repetundarum*, *peculatus* et *de residuis* definitivamente disciplinarono una materia preesistente; per il *crimen repetundarum* funzionava in Roma, fin dalla seconda guerra punica, un tribunale permanente (*quaestio perpetua de repetundis*). L'imputazione de

peculatu riguardava propriamente la appropriazione di pecunia pubblica, quella *de repetundis* aveva più ampiamente tratto alle speculazioni dal magistrato fatte sulla propria carica (cfr. MACER: *tenetur qui, cum aliquam potestatem haberet pecuniam ob iudicandum vel non iudicandum decernumque acceperit* ET VENULEIUS SATURNINUS: *vel quo magis aut minus quid ex officio suo faceret*, Digesto, 48/11, frag. 3 e 4).

Per tali crimini si veniva tratti in giudizio dinanzi al popolo romano e l'*iudicium* era *publicum*; accusatore poteva essere qualunque cittadino; Cicerone nelle famose orazioni pronunziate nello *iudicium* contro Verre, proconsole in Sicilia, afferma di essersi fatto lui medesimo *actor*. La fase in *iure*, propria dei comuni procedimenti civili, era circoscritta alla autorizzazione che il pretore urbano doveva concedere all'accusatore e, se gli accusatori erano più, egli provvedeva alla scelta mediante la *divinatio*.

Ma *quid iuris* per gli illeciti commessi nei confronti della *res* privata e dei privati? Qui occorre distinguere tra l'uso in eccesso del potere per le ragioni del potere, e l'abuso del potere per ragioni private o di tornaconto privato.

Per il primo caso sono da richiamare i concetti precedentemente esposti circa l'*imperium* che è limitabile nella sfera del diritto pubblico mediante la *intercessio*, non mai in sè sindacabile. L'opinione di Paolo (D. DE INIURIIS 47-10, frag. 33) riferisce una tradizione:

« *Quod rei publicae venerandae causa secundum bonos mores fit, etiamsi ad contumeliam alicuius pertinet; quia tamen non ea mente magistratus facit ut iniuriam faciat, sed ad vindictam maiestatis publicae respiciat, actione iniuriarum non tenetur* ».

Per il secondo caso, a ben considerare, lo stesso *crimen repetundarum* aveva natura mista in quanto il danno derivato dal fare o dal non fare qualcosa per danaro poteva ripercuotersi direttamente o indirettamente su privati, e — per riferirsi allo esempio più sopra citato — nell'*iudicium* contro Verre comparvero come danneggiati i Siciliani, sia quali componenti le città, sia quali privati.

Su di che è da richiamare il frammento di Paolo (D. de publicis iudiciis 48-1, frag. 4): « *Interdum evenit ut praeiudicium iudicio publico fiat sicut in actione Aquilae et furti... et interdicto unde vi, nam in his de re familiari agitur* ». Se come il Padelletti e il Cogliolo (« Storia del diritto romano », p. 594) opinano, i *praeiudicia* siano: « da ritenere sentenze di altri giudici in casi eguali o analoghi che non legano il giudice, ma sono recati innanzi dalle parti per esercitare su di esso decisiva influenza » o non piuttosto questioni preliminari prospettate su materie in nesso di accessorieta con quella del giudizio principale, (*publicum*) da stralciare quindi dallo stesso; appare apprezzabile il comportamento illecito del magistrato per ragione privata, nei confronti della *res* privata o *familiaris* altrui, alla stregua degli istituti del diritto privato in particolare della *lex Aquilia* che concerne il *damnum culpa seu iniuria datum*.

Comunque la trattazione di questo argomento è esaurita da Ulpiano che ne riassume la maturazione storica nel frag. 32, al Titolo « *de iniuriis* » (Digesto, 47, 10).

Non è lecito ai magistrati *aliquid iniuriose facere* (proprio in quanto: *iuris executio non habet iniuriam*) ma se *iniuria* cioè comportamento contro il diritto e intenzione di ledere il diritto altrui vi è, allora il magistrato si conduce a guisa di privato (quasi *privatus*) e però *potest conveniri*. (Da notare che nell'*aliquid iniuriose*, genericamente assunto, si può comprendere anche l'illecito aquiliano come Ulpiano medesimo espone nel frammento primo del titolo: « *interdum iniuriae appellatione damnum culpa datum significatur, ut in lege Aquilia dicere solemus* »).

E il resto è noto: « *expectandum est quoad magistratu abeat. quod si ex minoribus magistratibus erit, id est qui sine imperio aut potestate sint magistratus, et in ipso magistratu posse eos conveniri* ».

Il rendiconto e il giudizio di responsabilità erano resi possibili dalla *temporaneità* delle magistrature. Il consolato « *sine collega* » concesso a Pompeo Magno, aprì la strada all'Impero poichè fece venire meno la possibilità dell'*intercessio*; l'Impero a sua volta, che nella prima fase (augustea) significò piuttosto la concentrazione in una sola persona di tutte le principali magistrature repubblicane, fece venir meno la possibilità e dell'*intercessio* e del giudizio di responsabilità, per cui l'Imperatore venne situato piuttosto che *supra ius, extra ius*.

3) Di conseguenza:

a) nella repubblica Romana la lesione di diritti sì dei singoli che di gruppi sociali, ravvisabile in talune manifestazioni dell'*imperium*, poteva venire scongiurata mediante l'*intercessio*. Era questa una garanzia che operava per intervento di altre magistrature nella sfera politico-costituzionale e nell'ambito concluso del diritto pubblico. Contrapponeva funzioni pubbliche a funzioni pubbliche, non già il privato allo Stato.

b) Il magistrato poteva, una volta ridotto, per effetto dello scadere della carica temporanea, alla primitiva condizione giuridica di *civis*; essere chiamato a render conto e accusato in pubblico giudizio degli illeciti perpetrati, durante la carica, contro gl'interessi pubblici. Quanto agli illeciti commessi con abuso della carica per motivi privati e a privato tornaconto suo, contro la *res* privata altrui, potevano i privati far valere verso di lui le proprie ragioni.

Ma in siffatti casi, era esclusivamente impegnata la responsabilità di lui privato e non già quella del popolo Romano, con che si escludeva che questi dovesse contraddire o difendersi.

B) LA POSIZIONE DEL SINGOLO IN RAPPORTO ALLE COSE PRIVATE DOVUTE ALLO STATO (TRIBUTI) E AI BENI PUBBLICI. - L'AERARIUM.

4) Giuseppe Mantellini (Relazione 1876-80, Proclusione pag. 72) a proposito dell'*aerarium* così si esprime « è il sacro erario custodito nel tempio di

Saturno dove colano i tributi, nervi della Repubblica che Dio guardi a chi avesse osato recidere » e riferisce le parole di Cicerone nell'orazione sulla legge Agraria: « *ne incidant nervos populi Romani, adhibeant manus vectigalibus vestris, irrumpant in aerarium* ».

La custodia del pubblico erario nel tempio di Saturno imprimeva allo stesso in effetti un carattere sacro, rendendolo partecipe del *divinum ius* sottraendolo perciò al regime giuridico proprio delle *res* in genere, dal momento che la *res* sacra non riceveva neanche la *aestimatio* (« D. de div. rerum. Ulpianus », fragm. 9, n. 5) nè tanto meno, poteva formare oggetto di pretese da parte di privati, di giudizi, o venire raggiunta da procedure esecutive.

L'*aerarium* d'altronde non aveva quella che potremmo definire una propria personalità o qualità di soggetto; era una cassa cui veniva preposta, per l'amministrazione, una speciale magistratura: la *questoria*; ma, alla *Censura* ineriva in proposito una più lata potestà che si riferiva alla generale direzione, e alla formazione della sua consistenza (*aerarium facere*).

Se tale era la condizione giuridica del pubblico tesoro alimentato dalle ricchezze prelevate, sotto forma di tributi, dalla economia privata nella fase in cui dette ricchezze erano ivi confluite; la fase del prelevamento costituiva il punto in cui fra i cittadini e lo Stato percettore dovevano legarsi particolari rapporti giuridici, suscettibili di regolamentazione e di tutela.

Se al compito della percezione e della esazione avesse dovuto direttamente provvedere una magistratura; in forza del generale indirizzo che abbiamo verificato informare il diritto pubblico romano; il diritto dei singoli non avrebbe potuto essere fatto valere contro la magistratura stessa, bensì nell'eventuale giudizio di responsabilità contro il suo *ex titolare*; ma perciò non avrebbe potuto ricevere nè immediatezza nè certezza di tutela.

A queste esigenze l'ordinamento giuridico apprestò adatta soluzione; non potendosi « privatizzare » la funzione pubblica (nella specie, *censoria*) se ne privatizzò l'esercizio concedendolo per pubblico incanto a soggetti privati che, nello svolgersi del munere, privati rimanevano e perciò potevano — privati contro privati — essere sottoposti, per gli atti abusivi della relativa gestione, alla comune giurisdizione. Così ebbe vita l'istituto giuridico dell'appalto della riscossione delle pubbliche entrate, mediante i « *publicani* ». I *publicani* erano riuniti in società del tipo della moderna accomandita, con un presidente responsabile (*maniceps*), soci concorrenti ai guadagni in proporzione dei rispettivi apporti, e un amministratore (*magister*) residente in Roma. Le controversie fra i *publicani* e i cittadini cadevano sotto la giurisdizione pretoria, l'editto del pretore concedeva ampio giudizio contro i *publicani* e i loro dipendenti, la responsabilità dei quali in tema di danno era stabilita con criterio assai rigido, com'è riferito da Ulpiano (in « Dig », 39-IV, fragm. 1).

5) L'*ager publicus* contrapposto all'*ager viri-tanvs* (proprietà individuale) e forse all'*ager gen-tilicivus*, fu dilatato dalle conquiste che dettero a Roma la disponibilità di nuovi territori, e indus-sero tutto un insieme di distinzioni sul regime giu-ridico della proprietà immobiliare a seconda della sua giacenza entro o fuori determinati confini (*res in solo Italico vel extra*).

Il problema circa l'*ager publicus* fu della attri-buzione in principio e della assegnazione in con-creto. Risolutolo coll'attribuire in principio e sul complesso la qualità di *dominus* al popolo Roma-no e col distribuirne parti divise ai *cives*, sorse quello della configurazione giuridica da dare alla situazione risultantene. La concezione relativa è fissata in chiari termini da Gaio (II-74) « *in eo solo dominium est populi Romani, nos autem pos-sessionem tantum et ususfructum habere videa-mur* ».

Invero, eccezione fatta per quelle porzioni divi-se dell'*ager*, cedute in proprietà quiritaria ai sin-goli; in via di massima lo Stato Romano comparve quale titolare di un diritto dominicale eminente e radicale sui fondi divisi; i singoli beneficiari di questi stessi fondi, come utilisti (analogia, questa, coll'enfiteusi; istituto di origine ellenistica).

Pertanto questi ultimi rimanevano tenuti alla prestazione al popolo Romano di un periodico *vectigal* (donde il nome di *agri vectigales* ai ter-reni conceduti) che, quantunque designato colla locuzione comune alle prestazioni tributarie, ne differiva essenzialmente in quanto era dovuto non a causa della condizione in chi lo erogava di mem-bro della collettività nazionale e di collaboratore alla formazione dallo *aerarium*, ma in forza di un rapporto giuridico speciale.

Alla divisione in parti dell'*ager publicus* e alla conseguente assegnazione, fu preposta una spe-ciale magistratura collegiale, specie quando l'as-segnazione si accompagnava colla deduzione di colonie (*triumviri agris dandis assignandis*, e poi *duoviri agrarii, duoviri coloniae deducendae agro-que dividundo*).

Tale magistratura « riceveva l'*imperium* con una *lex* curiata per tre o cinque anni, onde giudi-care e limitare l'*ager privatus* e il *publicus*, ed era accompagnata da *agrimentores, scribae, archi-tecti*, ecc. » (LANDUCCI: « Storia dir. rom. », pa-gina 442, note).

Appare logico inferire che questa magistratura speciale avesse potestà di giudicare anche sulle controversie evenibili in margine alle assegnazioni e alla misura del *vectigal*, controversie i cui sog-getti sarebbero stati, necessariamente, da un lato l'utilista e dall'altro il titolare del *dominium* e cioè il popolo romano.

D'altronde, la concezione circa le cose pub-bliche del popolo romano — che al pari di quelle religiose e sante o delle civitates non erano suscettibili di usucapione (D. 4-8, Gaio fragm. 9) — appare modificarsi attraverso la in-terpretazione della *Publiciana*, laddove Paolo ri-tiene competere (D. 6 2, fragm. 12-2) a colui che in buona fede abbia ricevuta la tradizione di agro *vectigale* dal non avente diritto. Addirittura poi,

in un separato titolo del Digesto — si *ager vecti-galis idest emphiteuticarius petatur* — è detto che coloro che abbiano condotto in perpetuo *ad fruendum* il fondo *vectigale* dai municipi, pos-sono *quamvis non efficiantur domini* sperimentare l'*actio in rem* contro qualunque possessore, anche se possessori siano gli stessi municipi concedenti. E questi ultimi, se potevano come il popolo romano assegnare fondi *vectigali*, evidentemente parteci-pavano della *condicio iuris* del popolo romano.

Riesce difficile lo stabilire, essendo queste pro-posizioni riferite da giureconsulti della matura età imperiale, quanto nelle stesse ci sia di residuo della prassi del periodo repubblicano e quanto sia riferibile ai tempi successivi o all'interpretazione data in questi tempi. Peraltro la *Publiciana*, quan-tunque resulti dall'editto perpetuo di Adriano, è antica azione pretoria.

6) Di conseguenza :

a) nel diritto romano preimperiale il cittadino aveva azione in materia tributaria, contro gli abusi degli appaltatori della riscossione dei tri-buti, che però erano privati.

b) Nella dazione del fondo *vectigale*, ricavato dall'*ager publicus*, si ha un rapporto non più tra una magistratura e il singolo; ma fra questi e il popolo romano, entità astratta e dominio eminente.

Sono posti in tal modo i termini per la virtua-lità di controversie, probabilmente queste aveva-no opportunità di svolgimento dinanzi a speciali magistrati.

Le circostanze storiche modificano in parte le concezioni sulla qualificazione giuridica dei beni, e l'istituto della *Publiciana in rem* è tale da sta-bilire la possibilità del contraddittorio tra il cit-tadino e gli enti pubblici.

Senza alcun dubbio una regolamentazione dei rapporti sostanziali e processuali tra la nuova grande Roma e i cittadini s'imponesse come neces-sità, cui doveva soddisfare l'ordine del sopravve-niente Impero.

Importante è il notare come, attraverso le vi-cende dell'*ager publicus*, si era fatto strada il con-cetto del dominio eminente dell'ente sovrano su di una certa parte del territorio.

Tale concetto derivava dalla specialità di una situazione e nella medesima ritrovava il proprio limite, ma era suscettibile di sviluppi nell'avve-nire storico.

Epoca imperiale

IL FISCO - TRAIANO - TEODOSIO

7) L'Impero si trovò di fronte a una duplice necessità: riassumere nella persona del supremo comandante militare (*imperator*) la dignità di tutte le magistrature maggiori e del *populus* (che gliela delegava per legge) — e quindi di tanto più accentuarne il carattere eminente e sacrale — e nello stesso tempo: *aquare iura*. Tali esigenze erano in certo senso inconciliabili, specie in rap-porto alla funzione patrimoniale dello Stato (si ponga mente alla già accennata conseguenza deri-

vante dalla natura vitalizia della dignità che impediva il rendiconto e poneva automaticamente l'Imperatore meglio che *supra, extra ius*) ove non si fosse perfezionato, portato a definitive conseguenze, tradotto ad organizzazione amministrativa il principio già ricevuto nell'ordinamento repubblicano e relativo al distacco dell'esercizio di funzioni pertinenti a una magistratura, dalla persona del magistrato per investire altri soggetti. Ma se questi soggetti erano privati, l'esercizio della funzione degradava in un piano del tutto diverso, nel mentre pur sempre immaneva sull'esercizio stesso una tal quale « specialità » data dall'origine; per converso non si poteva ignorare che il soggetto sovrano, esposto dal *populus*, non aveva potuto non avvicinarsi ai singoli nella sfera della *iurisdictio*, specie nei rapporti scaturiti dalla sistemazione dell'*ager publicus*.

Occorreva trovare un termine medio di conciliazione, di contemperamento e di regolazione efficace: questo significava propriamente *aequare iura* e la più notevole *aequatio* si ebbe colla istituzione del Fisco, che dapprima accostato come una specie di *budget* alla persona del principe, progressivamente se ne distaccò, assumendo infine carattere di soggetto autonomo e figura non consueta al diritto romano (che ampiamente conosceva i soggetti creati dalla consociazione di persone fisiche) di patrimonio volto a uno scopo, di persona giuridica della specie delle fondazioni (cfr. BONFANTE: « Istituz. Diritto rom. », p. 59).

Pure allo stesso non poteva non essere in parte « comunicata » quella situazione che era propria della dignità dell'Imperatore, che eccelleva sul diritto comune. Ma di questa il Fisco partecipava non in modo plenario, bensì per l'attribuzione di speciali diritti che stavano al diritto comune in proporzione di eccezione rispetto alla regola, ed era questo un altro aspetto della *aequatio* riferita alla condizione giuridica dell'imperatore. Era sottoposto alla giurisdizione, ma aveva sostanziali privilegi. I quali privilegi (che furono molteplici e di volta in volta attribuiti, nè è qui il caso di enumerarli, possono essere citati in via esemplificativa: l'interesse legale delle somme dovute e nei tardi tempi la facoltà per l'imperatore, per l'imperatrice e il fisco di alienare validamente la cosa altrui) (1) non attraevano il fisco al di fuori della giurisdizione, ma nella stessa erano dedotti e fatti valere quali diritti singolari, componendo nel loro insieme un particolare *jus fisci* di cui la parte più saliente era quella che aveva tratto alle successioni; competendogli in proposito, al pari del fidecommissario, la *haereditatis petitio utilis*. Specialissima era la successione del fisco che non era a titolo di eredità ma che si concretava in una sorta di « acquisto patrimoniale » limitandosi alla percezione dell'attivo o dei veri e propri « bona » e per implicando il pagamento dei legati, non rendendo esso Fisco obbligato *ultra vires haereditatis*. Parimenti al fisco si devolveva la *pars caduca haereditatum*.

Il fondamento giuridico di un tale trattamento sembra debba risiedere nel principio della legittimità di una sorta di « occupazione » analoga a quella che giustificava la apprensione dei « bona vacantia ». Occupazione che non era la stessa cui qualunque soggetto veniva abilitato nei confronti della *res nullius* di diritto comune (*res nullius* erano anche le cose pubbliche, ma nel senso che non potevano essere concepite come oggetto della proprietà privata) ma che appellava a una preliminare *condicio iuris* in cui lo Stato era preventivamente costituito, per la priorità di iscriversi le proprietà che fossero temporaneamente sprovviste di titolare. Questo principio che doveva nei secoli successivi svilupparsi nella teoria del diritto pubblico, pare si sia fatto strada nei primissimi tempi dell'impero: difatti la devoluzione della *pars caduca haereditatum* risale a disposizioni della *lex Iulia et Papia Poppeia*, ed in origine quella successione che competeva al fisco era stata devoluta all'*aerarium*. Giacchè, così come lo *ius fisci* fu il prodotto di una evoluzione storica in costanza dell'impero, e la struttura e la fisionomia del fisco si andarono col tempo perfezionando, il *fiscus Caesaris* superò ma non obliterò l'*aerarium* il quale continuò a sussistere, come tesoreria e con varie suddivisioni, fino a tardissima epoca imperiale (*sacratissimum aerarium*). Augusto anzi istituì l'*aerarium* militare e lo alimentò colla *vigesima haereditatum* e la *centesima rerum venialium*.

Si operarono poi le differenziazioni tra la *res privata principis* e il *patrimonium principis* la cui precisa natura è disputata. Si è ritenuto che i *fundi patrimoniales* fossero le terre del Fisco (SAVAGNONE: « Le terre del fisco », 1902, p. 58) ma può dirsi che per quanto si riferisce all'*ager publicus* l'Imperatore — e quindi il Fisco — venne ad essere sostituito nella condizione in cui anteriormente versava il popolo romano (cui del resto egli costituzionalmente succedeva ai sensi della *lex de imperio*) talchè Gaio, nel citato suo frammento, aggiunge esattamente alla locuzione « *populi Romani* » quella: « *vel Caesaris* ».

Nel momento storico in cui il Fisco raggiunge il suo completamento di struttura si presenta come un complesso di uffici distribuiti nelle varie provincie dell'Impero (*stationes fisci*) e composti di ufficiali amministrativi e di consulenti e patroni legali — *advocati fisci* — tra cui tenne luogo primario e degna celebrità Papiniano, di cui furono assessori Paolo e Ulpiano.

Degli *advocati fisci* si occupa un titolo speciale del Codex, riportando quattro costituzioni (di Antonino, di Valeriano e Gallieno, di Costantino, di Valentiniano e Teodosio) che principalmente riguardano la facoltà per l'avvocato del fisco di concedere la propria opera a privati, purchè non contro il fisco.

A questo punto si attua il principio della rappresentanza dello Stato, come soggetto patrimoniale, nei giudizi civili, e per la difesa dei diritti soggettivi riconosciutigli, in via di privilegio o meno, dall'ordinamento giuridico.

(1) Cfr. BONFANTE: op. cit., p. 272.

Una sorta di equivalenza, agli effetti della giurisdizione, tra il maggior soggetto e gli altri soggetti di diritto deve essere stata conseguita, per effetto della pienezza dei tempi, della maturità civile, della *humanitas* degli imperatori, in modo felice se Plinio il giovane (piuttosto deferente amico che adulatore) può rivolgere all'imperatore Traiano queste significative parole: « *Eodem foro utuntur principatus et libertas. Quaeque praecipua tua gloria est: saepius vincitur fiscus, cuius mala causa numquam est nisi sub bono principe* » (Oraz. 11, § XVIII).

8) L'equilibrio massimo raggiunto dalla civiltà dell'Impero, nel senso che tutti gli abitanti furono cittadini (Caracalla), tutte le genti che etnicamente lo componevano non ebbero differenze, gl'Imperatori poterono raggiungere la porpora senza riguardo alla nazione di provenienza restando regola per tutti il diritto e la tradizione romana; si alterò e venne a perdersi per il prevalere progressivo dell'elemento ellenistico orientale.

Da Diocleziano in poi, con poche eccezioni, la figura dell'Imperatore andò mutandosi in quella di un monarca assoluto appunto del tipo orientale, e quanto più essa assunse lineamenti autocratici, tanto più la forza dell'impero si affievolì e le istituzioni andarono declinando e confondendosi. Dimodochè gli appellativi diretti a qualificare la persona dell'Imperatore (*dominus*) piuttosto appaiono soddisfare ad una enfasi cortigianesca tendente al bizantinismo, che significare una realtà che fosse nelle cose.

Comunque, quale che fosse la involuzione dell'impero, il tesoro apprestato dalla elaborazione plurisecolare del diritto romano non venne dissipato, anzi si sentì il bisogno di ancorarsi al diritto come a qualche cosa di fermo e di certo e così, in tarda epoca, si pervenne a richiamare, diversamente assumendolo, il concetto di quello *ius respondendi* che già Augusto — a finalità, invero, politiche — aveva concesso a taluni giureconsulti suoi amici, e che Adriano — il sistematore dell'editto perpetuo — aveva riconosciuto a quelli ritenuti i più degni.

Una celebre costituzione di Teodosio e di Valentiniano III attribuì valore di leggi ai responsi di Papiniano (*Papinianus*) di Ulpiano, di Paolo, di Gaio e di Modestino: è evidente che il contenuto dei responsi che implicava a sua volta la elaborazione e la sistemazione degli istituti, risultava vincolante per la forza non più dell'opinione, ma addirittura della legge.

L'indirizzo di Teodosio condusse alle compilazioni (*cod. theodosianus*) che Giustiniano doveva in seguito universalmente completare; ma il Diritto gli va debitore forse di ben più; delle seguenti dichiarazioni: « *Digna vox est majestate regnantis legibus alligatum et principem profiteri. Adhuc de auctoritate iuris nostra pendet auctoritas, et revera maius imperio est submittere legibus principatum* ». (« In codice Iustiniano », I, 14-9).

Il contenuto di questa costituzione fissa il punto toccato dalla evoluzione del diritto pubblico dell'impero e ne consegna i risultati al tempo futuro.

Se pure è vero che l'imperatore si limita ad affermare genericamente (*vox*); nell'indicare ciò che egli ritiene essere *dignum majestate* già in primo luogo esprime un concetto che ampiamente si diffonderà nel medioevo circa quanto si « ad-dice » alla sede imperiale sotto il profilo dell'etica; ma nella specie egli riferisce la dignità a coscienza giuridica, col definire quale sia la giustificazione dello Stato e da quali elementi dipenda non solo l'« azione » ma la situazione stessa del soggetto imperante. Lo Stato è stato giuridico; la sua autorità dipende dall'autorità del diritto e il sottoporre lo stato alle leggi è la più alta affermazione della sovranità (*majus imperio*): in quanto lo Stato sottomette se medesimo, e si autolimita. Se, come abbiamo più avanti osservato, la situazione istituzionale della fase cesarea dell'impero poneva l'imperatore *extra ius*, e in tale condicio lo confermava indirettamente lo sviluppo storico del Fisco, il successivo prevalere della concezione autocratica valeva decisamente a porlo *supra ius*.

Per cui i rapporti giuridici che si potevano stabilire colla persona dell'imperatore potevano essere tali soltanto a metà, nel senso che erano sprovvisti di pratica sanzione.

Il concetto per cui i rapporti fra il principe, privata persona, e gli altri soggetti di diritto potevano incontrarsi nella sfera di un diritto senza sanzione, ma pur diritto in linea teorica, si andava così facendo strada come si faceva strada la dottrina di uno *ius naturale*, contrapposto allo *ius civile* (diritto positivo) per cui, ad esempio, quantunque la schiavitù fosse giuridicamente sussistente per lo *ius civile*; tutti gli uomini nascevano liberi, e tali, nella sfera dello *ius naturale*, dovevano considerarsi.

La costituzione Teodosiana contempla per implicito la questione per quanto riguarda il principe, e la risolve nel senso di legarlo personalmente all'osservanza della legge comune, quindi del diritto positivo (*legibus alligatum et principem*).

Per quanto poi riguarda l'assunto della nostra trattazione, è da dire che Teodosio, programmando la totale sottoposizione alle leggi del principato e dell'imperatore (e ribadendo il principio in concreto col prescrivere altrove: « Cod. Theod., I, 1, *Contra ius rescripta non valeant, quocumque modo fuerint impetrata* »), pronuncia l'assoluta parità tra i soggetti privati e lo Stato di fronte alla legge; il che dovrà conseguire la sua realizzazione negli stati moderni non per atteggiamento, facoltativo ed eventuale, del sommo imperante; ma per necessità connaturata agli ordinamenti giuridici.

9) Di conseguenza :

a) La evoluzione giuridica dell'impero romano portò, nel suo progredire nel tempo, attraverso il Fisco, gradualmente autonomo, a distinguere nello Stato una soggettività patrimoniale sostanziata di diritti singolari e a sottoporlo in questa veste, per i rapporti coi privati, alla giurisdizione.

Da un tale stato di cose derivò la creazione istituzionale delle *stationes* fiscali e dell'*advocatus fisci*, con funzioni di consulente all'interno e di patrono e difensore di fronte ai terzi, nei rapporti colla giurisdizione. Gli *advocati fisci* erano giureconsulti, tra i quali tenne luogo eminente Papiniano.

La situazione non cambiò, anzi si consolidò nell'estrema fase dell'Impero in cui presero vigore di leggi i responsi dei giuristi, e in cui Teodosio affermò il principio dello Stato giuridico.

b) Dal che è destinata a prendere consistenza nel futuro:

1° la tendenza a considerare certe potestà dello Stato alla stregua di diritti soggettivi sovrapposti alla sfera del diritto comune e allo stesso facenti eccezione (privilegi);

2° la tendenza a precisarsi in dottrina del fondamento di certi diritti comunicati al Fisco dalla posizione giuridica dell'Imperatore (quale veniva storicamente a risultare anche dal trasferimento nella di lui persona delle potestà e dei diritti del popolo Romano) in particolare, la acquisizione della successione dei privati e la validità della alienazione della cosa altrui.

Il fondamento consisteva nell'ammettere, potenzialmente, una sorta di dominio eminente del popolo romano e del principe sulle cose oggetto del diritto dei privati. Di qui un'affermazione contenuta in una costituzione (greca) del divo Antonino: « io sono il padrone del mondo » *Εγώ μὲν τοῦ κόσμου κύριος*; riferita nel Digesto alla *Lex Rhodia de iactu* (D. 14, 2, fragm. 9) e un'altra di Giustiniano (C. 7. 37; nel *de quadrienni prae-criptione*): « *omnia principis* ») e sulle due svolse ampio commento la Glossa.

(Invero Giustiniano appare aver dato, alla propria, una portata ristretta in quanto soggiungeva: *sive a sua substantia, sive ex fiscali*).

3° La tendenza a ritenere come esistente una sfera giuridico-etica, superiore a quella in cui operava il diritto dell'imperatore e nella quale perciò anch'egli poteva essere, sotto l'aspetto puramente morale, vincolato. Tale sfera era quella dello *ius naturale* costituito con apporti di dottrine filosofiche e di elementi dello *ius gentium*, diverso peraltro da quello *ius gentium* che nel diritto romano classico, ad opera del pretore peregrino, incorporò nel diritto romano quiritario istituti propri di nazioni straniere. Quest'ultimo era, nell'origine e nella traduzione, diritto positivo; l'altro risultò dalla estrazione dal diritto in genere e quindi dallo stesso diritto romano, di principi generali inerenti a regole fondamentali della convivenza civile (cfr. D. « *de iustitia et iure* », 1).

Venivano in tal modo ad essere tracciate per sommarissime linee, quattro sfere giuridiche rispettivamente sovrapposte: una del diritto comune (privata-sociale), una del diritto statale-patrimoniale in cui si precisavano diritti soggettivi singolari in via di eccezione (privilegi), una terza che riguardava il fondamento di tali diritti soggettivi in rapporto al diritto comune e ne costituiva la base; una quarta in cui il diritto veniva considerato al lume di principi etici, e questa era

« sfera di salvezza » perchè idonea a porre limite alle altre, influenzando la forza morale dei principi in esse contenuti, sulla condotta personale del supremo imperante.

II. — L'EREDITÀ DEL DIRITTO ROMANO

PREMESSA

L'Impero romano cadde materialmente e ad esso subentrarono le nuove genti, in un primo periodo caotico, in cui « la lotta di tutti contro tutti » fu la maggior verità.

Ma nel momento in cui il torrente barbarico cominciò, come era storicamente necessario, ad incanalarsi; e le nuove convivenze a darsi una forma; venne fuori il testamento col quale l'Impero Romano — e quindi la compilazione bizantina — avevano beneficiato le genti dell'avvenire, di tanto diverse: il complesso delle norme giuridiche racchiuse nel *corpus iuris civilis*.

Se le diverse genti le compresero e lo utilizzarono a modo loro, le norme in esso elaborate e ricevute erano ormai acquisite all'umanità, tanto più che il principio dell'Impero non venne meno; d'allora in poi il Sacro Romano Impero rimase in vita non tanto per forza materiale propria quanto per la forza del diritto e della tradizione, fino ai tempi moderni.

Il *Corpus iuris* fu la legge universale sì del Sacro Romano Impero come dei nuovi innumerevoli aggregati e così come la nuova civiltà si svolgeva, quella legge si adattava alle nuove necessità per via di commenti e di aggiunte marginali ad opera dei giureconsulti del tempo. Tale fu la Glossa: un commento.

Occorre notare che nella lotta che si sviluppò dopo la caduta dell'impero romano emersero non già i popoli — che in genere non avevano altra fisionomia se non quella etnica — ma i capi, a loro volta in lotta per la supremazia di uno sugli altri che però, quando conseguita, non era tale da eliminare la potenza di questi altri e di dare a quell'uno il potere assoluto. Costui, una volta acquistato il potere, ricorreva al diritto per consolidarlo e legittimarlo, e gli altri pure ricorrevano al diritto per legittimare e giustificare il loro.

Si aveva una coesistenza di poteri ciascuno a propria origine, in uno stesso territorio, tra il monarca e i suoi compagni (*comites*). Così sorse il feudalismo che si affrettò a documentarsi dal punto di vista legale. Il monarca o l'imperatore sosteneva il proprio diritto soggettivo a uno *status* personale dal quale derivavano il diritti singolari sovrastanti il diritto comune, e la esclusività di comunicare gli stessi ad altri (investiture), per il che faceva leva sul dominio; il feudalismo a sua volta affermava uno *status* simile, preoccupandosi della relativa perpetuazione; e perciò captava a suo vantaggio gli istituti del dominio, della successione, dell'enfiteusi e del fidecommesso.

Il diritto pubblico dell'epoca era quindi la materia del diritto privato e del diritto romano venivano utilizzati e volti alle nuove finalità gli

istituti privatistici, assunti d'altronde nella sfera del privilegio in cui soltanto risiedeva potenza e libertà; d'onde l'ambizione per gli individui ad affermare o a costituirsi per via d'investitura lo stato civile che condizionava il privilegio: — la nobiltà — e per le collettività, aspiranti a autonomia, le immunità. Il feudalismo fu pianta tenace appunto perchè i principi successivi che esso aveva acquisiti lo perpetuarono di secolo in secolo; per venir meno dovette venire meno tutta una classe dirigente.

La storia del diritto non segue la vicenda del tempo in senso materiale, ma quella degli ordinamenti giuridici e delle loro crisi; cioè del passaggio, violento o meno, da quelli di un tipo a quelli di un altro tipo.

A seconda degli stessi variano i principi attinenti alla difesa e alla assistenza legale dello Stato. Ora di crisi importanti ce ne sono state, dalla caduta dell'Impero romano, due; una: quella che si palesò nella Dieta di Roncaglia e nella guerra condotta dagli Hohenstaufen contro i comuni Lombardi, che mise sul tappeto le più importanti questioni poste dalla coesistenza dell'impero feudale, della tradizione romanistica e della indipendenza comunale; l'altra: che si pronunciò per l'affermarsi e il prevalere delle dottrine giusnaturalistiche, giustificanti il sorgere degli stati moderni. Ambedue non prescindevano dalla eredità del diritto romano: la prima per premessa; la seconda poichè il diritto naturale fu elaborazione, in senso filosofico, di quei principi.

A) IL MEDIOEVO - LA DIETA DI RONCAGLIA E I GLOSSATORI - LO STATO PATRIMONIALE

1) Il feudalismo franse il principio della unità della giurisdizione legandola al territorio sul quale si spiegava un diritto reale del titolare del feudo. Ne derivò il problema della coesistenza e della estensione di una giurisdizione generale in rapporto a tali giurisdizioni parziali e, posto il termine della realtà della giurisdizione, della natura di quei diritti reali che potevano ascrivarsi all'Imperatore, o alla Corona, nei confronti del feudo. Donde il principio di una controversia tanto nel campo della politica che in quello del diritto, e la necessità che l'imperatore fosse assistito da giureconsulti; anche per la elaborazione delle norme di legge, dal momento che la *iurisdictio* significava non solo la pronunzia del diritto nella controversia singola ma altresì la dichiarazione del diritto come norma generale, assommandosi, nella persona dell'imperante, anche la funzione legislativa.

Cosicchè, in tale epoca storica venne a delinearsi la figura del giureconsulto « a latere » in parte consigliere, in parte difensore e in parte giudice, quando non addirittura legislatore, sotto l'autorità imperiale; di tale natura fu lo *ius respondendi* attribuito dall'imperatore ai giureconsulti dello Studio bolognese, ben più, nel suo contenuto, sostanzioso che non quello concesso da Augusto e da Adriano ai giuristi romani.

2) La più grande controversia dell'epoca si precisò in occasione della Dieta di Roncaglia ed ebbe per defensori e difensori delle opposte tesi i giureconsulti dello Studio Bolognese: Bulgaro e Martino.

L'onorario per colui che sostenne la tesi imperiale (Martino) fu di un cavallo bardato d'argento. Ma giudice fu tutta la Glossa che sanzionò la soluzione data dall'antagonista (*glossa omnis tenet pro opinione Bulgari*).

L'imperatore Federico Barbarossa calò in Italia, come è noto, per sottomettere all'autorità imperiale i Comuni lombardi che rivendicavano l'autonomia. Ma fu vinto e salvò il proprio prestigio non per via delle armi. Egli era venuto in Italia accompagnato dai più potenti signori germanici e la definizione della questione che egli pose ai giurisperiti, gli stava a cuore per i riflessi della posizione propria non solo di fronte ai Comuni, ma anche di fronte ai grandi feudatari. La questione aveva base in quella parte della tradizione romanistica — imperiale che implicava — come già abbiamo osservato in precedenza — l'esistenza di un dominio radicale dell'Imperatore sulle cose giacenti nell'impero e che veniva confortata specificamente dai passi delle avanti citate costituzioni Antoniniana e Giustiniana. Domanda: *est imperator dominus mundi quo ad proprietatem?* Risposta di Martino: affermativa. Risposta di Bulgaro: *Mundum est suum et res in eo contentae sunt suae quo ad iurisdictionem et protectionem.* (Glossa ad constituz. « Omnem » proem. Digest. Ad legem Rodia de iactu: ad const. « De quadrienni praescriptione » ad const.: « ad reprimendum » liber Feudorum. Extravagantes).

L'imperatore è titolare di un diritto dominicale privatistico, assoluto, implicante la disponibilità e la rivendica del « mondo » preso nel suo insieme, (v. Bartolo in commento successivamente citato), quello che noi chiamiamo il *complesso territoriale* dello Stato giacchè il mondo, in linea di principio, si identificava, in quei tempi materialmente con l'Impero. Il mondo in senso giuridico concepito come *universitas rerum*. Ma così come in diritto romano (e questo fu concetto ulteriormente elaborato dalla Glossa e quindi dai postglossatori) la proprietà di una *universitas rerum* (oggetto) non implicava necessariamente anche la proprietà delle singole cose che la componevano (ad esempio il proprietario di un gregge rimaneva tale « *etsi pecus non sit suum* » et per hoc patet — così annota Bartolo nel commento alla costituzione: « *Ad reprimendum* » (Extravagantes Feudorum: « *Quomodo in laesae maiestatis, etc.*), *quod imperator recte dicitur dominus mundi, idest universalis, licet singuli sint domini praediorum suorum*: il dominium dell'imperatore, come precede ritenuto, non implicava la proprietà delle singole *res contentae in imperium*, con che veniva salvato il principio della proprietà dei singoli, come stato legittimo e non come stato puramente accidentale o di fatto. Ma per converso la teoria conduceva ad affermare che le cose che non erano dei singoli rientravano nel dominio imperiale (confrontare la posizione dei *bona vacantia* e dei

bona caduca, nei riguardi del Fisco sotto l'impero Romano) donde la locuzione « dominio » a indicare questo speciale concetto, tradotta in quella di *domaine* dell'antico diritto francese e quindi nella moderna di « demanio ».

Ciò posto, rimaneva da definire quale diritto fosse pertinente all'imperatore nei confronti di quelle *res contentæ* in *imperium* che rientravano nella legittima proprietà dei singoli. Ecco la seconda parte del responso. Le cose erano *sua quoad iurisdictionem et protectionem*. E' da notare che non viene detta *sua* la *iurisdictionem* e la *protectio*, ma che si dicono *sue* le cose *quoad iurisdictionem et protectio*. (per il che si afferma implicitamente competergli delle stesse la disponibilità per necessità della *iurisdictionem* e della *protectio*. Espropriazione immobiliare, Requisizione). Qui, evidentemente, non si sottrae la dottrina alle concezioni feudali, per le quali la giurisdizione era concepita come un diritto reale, inseparabile dalle cose e dal territorio in cui si esercitava; prescindendo da un tale elemento la giurisdizione non poteva prendere consistenza. E per questa via la *iurisdictionem* si afferma plenariamente su tutte le cose contenute nell'impero, quindi eminentemente sulle giurisdizioni parziali, dimodochè le concezioni feudali che la dottrina informano, sono dalla stessa sotto questo profilo superate.

Ma l'*imperium* del diritto romano si è trasformato, e si convertito nella *protectio*, categoria giuridico-etica.

L'imperatore *tenetur totum mundum defendere et protegere* (Glossa); ha in mano uno strumento di forza che deve impiegare secondo determinate finalità. Qui si ravvisa patente l'influenza del « diritto naturale » del quale si ritrovavano già gli spunti nel diritto romano imperiale; e che il Medioevo elaborò sotto l'influsso delle concezioni cattoliche. I glossatori, commentando le pandette al *de iustitia et iure*, sostituiscono marginalmente alla parola « natura » (che avrebbe « insegnato » il diritto naturale a tutti gli esseri viventi) la parola *Deus*. In tal modo veniva ad operare sull'imperatore e al disopra del diritto, non più un complesso di principi etico-giuridici di formazione filosofica ma un corpo di precetti fissati nei testi religiosi. La Glossa peraltro, intese, facendo propria la definizione di Azo, a cumulare insieme questa concezione con quelle, anche, del diritto Romano. (Glossa D. *ad titul. de iustitia et iure*). *Item nota ius naturale..... dici: primo lex mosaica, secundo instinctus naturæ ut hic, tertio ius gentium.....*

L'imperatore quindi, nell'esercizio dei suoi altissimi compiti, doveva praticare virtù di governante (*imperator debet esse clemens, et mansuetus, quæ quidem mansuetudo ex humanitate descendit. In extrav., De Pace Constantiæ*) e doveva esercitare l'*imperium* « in protegendo » e cioè difendendo i singoli contro gli abusi del feudo.

Siffatta concezione dei compiti e dell'opera dei Monarchi negli ordinamenti europei successivi, si stabilì e perdurò presso le popolazioni specie in Francia e nel Regno di Napoli, ove i sovrani per-

vennero, con questo sostegno, a subordinare a sé stessi quando non addirittura a rendere nulla, la potenza dei baroni.

La questione e il responso si limitano alle *res* e non vi è cenno dei *subiecti imperio*. Il vincolo « personale » tra l'imperatore e i sudditi era di altra natura e discendeva dalla di lui consacrazione così come, per le grandi monarchie, discendeva dalla consacrazione del re.

Affine era il vincolo della *fidelitas* che legava, all'imperatore o al re, i feudatari (la violazione costituiva il crimine di fellonia) e tale vincolo si completava coll'obbligo della corresponsione di prestazioni in cose, danaro o in persone (sovente effettive, sovente simboliche) che, ricavate dal diritto privato romano (enfiteusi, canone), erano il riconoscimento realistico della sovranità del beneficiario.

Nella comprensività del responso di Bulgaro e nella conforme opinione della Glossa, avente forza di legislazione, era implicito il concetto che le cose non pertinenti ai singoli si appartenessero all'imperatore. Ma questo era un principio di massima della stessa glossa non tassativamente fissato (Accursio, limitandosi allo stretto commento del testo della costituzione giustiniana *De quadrienni præscriptione*, altrove citato (*omnia principis*) nota: *licet fiscalia et patrimonialia*). Occorreva definire non negativamente, ma positivamente e affermare quali cose corporali o incorporali fossero non già « eventualmente » ma « necessariamente » del principe ad esclusione di altri soggetti.

Veniva qui in questione il compendio dei diritti soggettivi dell'Imperatore e la loro delimitazione. Queste le « Regalie », che il Barbarossa consentì « continuassero a godere » i Comuni per la pace di Costanza. « *Quæ sint regaliæ* » definisce la relativa costituzione - *Feudorum, liber Secundus T. LVI (armandiæ, viæ publicæ, flumina navigabilia... portus, ripatiæ, vectigalia, ecc.)* e la dottrina successiva le divise in maggiori e minori: le maggiori si riferivano a quelli che chiameremmo gli attributi della sovranità (e vi fu questione sul si potessero alienare o concedere in temporaneo godimento) le minori comprendevano, nell'insieme, le cose che nel diritto romano erano considerate pubbliche nel senso che non potevano essere oggetto di proprietà privata (vedere più sopra circa lo speciale significato che prendeva qui l'espressione di *res nullius*) e che erano considerate della collettività (*universitas*) o del popolo romano, quindi di spettanza dell'Imperatore o del fisco (i giusnaturalisti dell'epoca e della successiva contestarono all'Imperatore il diritto sulle cose *omnium communes* o ammisero che l'uso delle stesse dovesse intendersi comune a tutti senza limitazione, a meno che l'imperatore non lo avesse vietato); venne poi ritenuto come pacifico che le regalie minori si potessero dall'imperatore cedere o in allodio o in usufrutto, a simiglianza di quanto accadeva nel diritto romano per le parti frazionate dell'*ager publicus*.

Le regalie vennero riferite al concetto, formalmente assunto dalle fonti del diritto Romano, della *majestas* (*lex Iulia maiestatis*), e l'uso delle cose cui esse corrispondevano implicò la corresponsione di un tributo (gabella), riconoscimento della *maiestas* (principio feudalistico).

4) L'ordinamento che così si delineava, postulava la difesa dei diritti soggettivi dinanzi la giustizia dello stesso imperatore, difesa che era nel contempo affermazione di questi diritti; e l'opera di giureconsulti. Abbiamo verificato come la maggior questione che atteneva allo stabilimento dei sommi principi del diritto pubblico generale e che noi chiameremmo costituzionali, fosse trattata e discussa nella forma di un contraddittorio. Questi principi, una volta stabiliti, valsero a consolidare non già il Sacro Romano Impero che anzi da quel tempo e progressivamente andò perdendo effettività di ordinamento efficiente sino a diventare niente più di un nome; ma altri tipi di Stati — le grandi monarchie europee — che subentrarono nella condizione dell'Imperatore, mentre le repubbliche italiane acquistarono l'autonomia *de facto* e poscia *de iure* in base alle dottrine costruite dai postglossatori e perfezionate da Bartolo e da Baldo da Perugia che proclamarono *sibi princeps la universitas* (soggetto) in quanto *per se sufficiens et superiorem non recognoscens*; convertendo il problema di autonomia in un problema di autodecisione e di possibilità.

Sorse quindi lo « Stato patrimoniale » la cui differenza rispetto a quella che era stata la configurazione data al Sacro Romano Impero, mista di elementi feudali e di elementi apprestati dalla tradizione romanistica; stette nella organizzazione, sempre più simile a quella degli Stati moderni; e in una sempre più accurata elaborazione di leggi e di istituti, orientata a un maggiore rafforzamento del potere regio.

Mantenuto il principio della pluralità delle giurisdizioni, si può affermare che *la difesa delle regalie maggiori e minori*, davanti alle stesse, fu preminente funzione del Principato. Si consolidò il fisco, istituzione avente ormai profondissime radici nel passato e credenziali di legittimazione nelle Fonti; ma non tanto come soggetto puramente patrimoniale avente la titolarità di determinati diritti singolari o comuni; quanto piuttosto come diretta manifestazione della Corona, il che equivale a dire dello stesso Stato. E come tale, attraverso i suoi difensori, compariva dinanzi la giurisdizione.

Interessante in proposito è il dare uno sguardo, tra le altre monarchie europee, al reame di Napoli.

Il reame di Napoli a tipo accentrato aveva acquisito nel corso della sua storia elementi propri di diversi regimi che in esso si erano avvicendati, di quello dei Longobardi (Benevento) dei Normanni, degli Svevi, dei Francesi della casa d'Angiò, degli Spagnuoli delle case di Aragona e di Borbone. Quindi gli istituti del reame di Napoli possono essere presi come termine medio di pa-

La Magna Curia che poi si chiamò Gran Corte, trattava gli affari criminali e la Regia Camera della Sommara (di origine Longobardo-Normanna, presso i Longobardi la « Camara » era una specie di erario) quelli in cui fosse parte il fisco. *L'advocatus fisci*, la cui istituzione pare si possa far risalire a Guglielmo I interveniva, oltre che presso il Tribunale detto dell'Ammirato (Tribunale di diritto marittimo con giurisdizione civile e criminale) nell'uno e nell'altro: *fisci advocatus adsistet tam in Magna Curia, quam in Regia Camera. Sed postea ob causarum multitudinem ac varietatem cum unus par non esse videretur, duo creati fuere, alter ut incumberet negotiis publici patrimonii in Regia Camera, alter criminum animadversioni in Magna Curia.* (RAPOLLA: « Commentaria « De Iure Regni Neapolitani », Napoli 1778, Tomo I, p. 110).

L'advocatus fisci nell'Impero romano *primus erat inter alios advocatos, unde non prohibebatur favore privatorum postulare dummodo controversia non esset contra fiscum* (ibid.) ma con disposizione data da Ferdinando I, confermata da Filippo II, una tale facoltà fu esclusa *duplici ratione* — continua il trattatista —: *primo quia advocatus fiscalis multitudine negotiorum, ad proprium officium spectantium, detinetur. Secundo quia e publico salarium habet. Et unde verisimile est evenisse ut apud nos dignitate advocatus fisci ipsis iudicibus et magistratibus aequipararetur et cum iisdem unum idemque collegium, sive tribunal constitueret* (ibid).

Pertanto l'avvocato fiscale, a *difesa delle regalie maggiori* e in particolare del diritto che si appartiene al principe di perseguire i rei affinché vengano giudicati (tale attività era in diritto romano materia della funzione questoria), interviene e conclude dinanzi la giurisdizione criminale; a *difesa delle regalie minori*, interviene e conclude dinanzi alla giurisdizione speciale civile nelle cause in cui ha parte il fisco.

E' da aggiungere che all'avvocato fiscale era demandata anche un'altra funzione: quella di avvocato dei poveri. Ciò derivava dallo speciale carattere che era venuto ad assumere il potere del principe (*protectio*) e del quale era una delle manifestazioni la beneficenza.

In tale stato ritrovarono l'istituto gli ordinamenti giuridici moderni.

B) — IL GIUSNATURALISMO

Gli Stati Moderni

1) Il complesso movimento del diritto naturale va collocato: nella sede delle opere a carattere giuridico, che proseguivano l'indirizzo trattatistico segnato dai postglossatori: nella sede delle opere a spunto filosofico politico che potevano essere apprezzate anche sotto il riflesso giuridico e che influirono nel campo della politica, intesa in senso concreto, e dettero in questo campo alimento alla crisi della rivoluzione francese.

Il movimento fu di elaborazione e fu lento, durò per tutto il 17° e il 18° secolo. E va detto che la direzione degli studi si spostò dall'Italia all'Europa centro settentrionale; alla Germania e all'Austria (Wolf, Puffendorff, Heineccius), alla Olanda (Grotius, Voet) e all'Inghilterra (Hobbes) per quanto riguardava il primo indirizzo, e per quanto riguardava il secondo alla Francia (Montesquieu, Rousseau).

Sulla base dei principi riferiti nelle Fonti a proposito dello *ius gentium*, si intese a comporre innanzi tutto una sorta di diritto generale buono per le relazioni fra i membri di vari stati e tra i vari stati, ricercando nelle legislazioni dei singoli popoli i fattori comuni; e in tal modo venne eretto in autonoma disciplina il diritto internazionale che prese corpo nell'opera fondamentale di Ugone Grozio.

Già il concetto del limite all'onnipotenza del re si era posato, al tempo dei postglossatori, di preferenza sulla categoria dell'*ius gentium*, limite che poteva essere rimosso soltanto dal ricorrere della *iusta causa*. (Avverte Baldo: *Imperator dominia auferre non potest, quia dominia sunt de iure gentium*).

Ma dalla verifica di eguaglianze radicali e fondamentali nel diritto dei diversi popoli, si pervenne a concludere esserci nel diritto degli individui situazioni-limite insopprimibili che discendevano dallo stesso fatto dell'esistenza dell'uomo, quali gli ordinamenti giuridici positivi non potevano disconoscere; ma, se mai, incrementare.

Nacque così la distinzione tra diritto naturale assoluto e diritto naturale ipotetico, tra fisso e variabile, il che riduceva tutto il diritto privato a un corpo di norme dettate dalla scienza del diritto naturale. Il diritto naturale non era più un assieme di precetti etico-religiosi, efficienti in una sfera superiore al diritto soggettivo del principe, ma era il compendio dei diritti soggettivi dell'uomo in quanto tale, diritti che erano « scritti nel cuore dell'uomo », che erano a lui « connessi » o « innati », che erano mezzi per l'esplicazione dei suoi doveri.

Alla nozione e alla elaborazione degli stessi si poteva pervenire mediante la « pura ragione » la « retta ragione »; con questi criteri direttivi si composero trattati dove i diritti stessi, assoluti e ipotetici, venivano formulati e illustrati.

Ma quei giureconsulti, ciò facendo, si ritrovarono ad avere razionalmente riepilogato i principi e gli istituti del diritto romano, giustificati al lume della retta ragione o della speculazione filosofica, e per ciò, sfrondata delle parti storicamente caduche. Con tale carattere si presentarono i trattati degli *elementa iuris naturalis et gentium*, e il diritto romano fu ritenuto come la maggiore esemplificazione di diritto naturale sino ad essere considerato, addirittura, la « ragione scritta ».

Questo orientamento del giusnaturalismo proprio, come abbiamo accennato, ai giureconsulti di nazione germanica, influì profondamente sulle concezioni del diritto privato; nel senso che ebbe di mira come primo dato l'individuo in sé e per sé considerato, col suo patrimonio di diritti

connessi, e quindi come secondo dato naturale la società civile, in quanto necessario complemento dell'individuo, essere naturalmente fornito di *appetitus societatis* (Grozio).

Si giunse a concepire la società addirittura come un vivente organismo, da Grozio in principio, e più che da altri da Tommaso Hobbes le cui concezioni « organiche » sono vive pur oggi.

Peraltro, l'orientamento non attaccò lo Stato, quale allora si presentava, nel senso della necessità razionale di mutarne le basi di struttura e la fisionomia. Si sostenne piuttosto la necessità di imprimere alla sua azione e alle sue istituzioni un moto che importasse le migliori garanzie, il più forte rispetto per la personalità dell'uomo e lo sviluppo delle sue naturali facoltà; e però la indispensabilità delle riforme, specie nel campo della giustizia criminale in cui la severità e spesso l'atrocità delle pene e delle procedure vulneravano quel principio.

Vi furono Principi che le necessità non disconobbero, e che in taluni paesi si misero su questa via; per il che lo Stato patrimoniale assunse atteggiamenti di liberalità e di paternalismo. Esempio tipico l'Impero d'Austria sotto Giuseppe II (nonché il Granducato di Toscana retto da principi della casa di Lorena) nel quale ebbe grande credito officioso l'opera del giusnaturalista Heineccius e quindi dello Zeiller, e che in tempi più tardi quando anzi, per effetto della iniziata restaurazione, la reazione a certi principi politici del diritto naturale dominava, nel Codice Penale Universale della Monarchia condizionò la imputabilità e la responsabilità penale alle possibilità di raziocinio, e introdusse una diminuzione rimasta famosa, quella da concedersi al reo « la cui educazione fosse stata molto trascurata ».

2) Ben diverso fu l'orientamento francese che influì invece sul diritto pubblico, in modo da determinare anzi il nuovo diritto pubblico europeo.

Il punto di vista costituzionale venne esposto nell'*Esprit des lois* che, come è noto, fissò in materia definitiva il principio della divisione dei poteri con che si sovvertiva *ab imis* la impalcatura degli antichi stati. Il Barone de Montesquieu, appartenente dalla nobiltà di toga, (dal 1716 fu Presidente del Parlamento di Bordeaux) tradusse in una opera non fatta per gli specialisti ma per tutte le persone colte, ed in modo universalmente accessibile, il concetto del *pouvoir* sottointendente indipendenza e possibilità di controllo, quale si era con secolari esperienze e con secolari lotte con la Corona, andato precisando nella giurisprudenza dei Parlamenti e in particolare di quello di Parigi; organi giurisdizionali.

Su altro fronte si dispiegò la offensiva filosofico-politica contro il vecchio regime che già prima della Rivoluzione, era nell'opinione stessa della classe dirigente, tramontato. Si prenda per più autorevole vessillifero il Rousseau. La dottrina giusnaturalistica, altrove costruita, ebbe qui la sua popolare divulgazione e fu portata alle estreme conseguenze. L'individuo è tutto, e nello stato di natura è perfetto ed è buono, è lo stato

di società che comincia ad umiliarlo e a renderlo cattivo; ed è poi lo Stato che definitivamente lo opprime.

Purtuttavia tanto lo Stato che la società sono necessari, nella società l'uomo deve comportarsi in maniera da non ledere i diritti del suo vicino, lo Stato deve limitarsi esclusivamente a garantire questa situazione di cose. Individualità significa patrimonio di diritti naturali, società significa godimento di questi diritti nel necessario reciproco rispetto, Stato equivale a sicurezza e a opinione di sicurezza, con che i diritti sono garantiti e possono liberamente esplicarsi. Al di fuori di questi precisi termini, ogni Società è degenerare e ogni stato è illegittimo. Gli uomini liberi patteggiano in questi termini la consociazione e la sottomissione allo Stato.

Sotto l'effetto e l'influsso del duplice indirizzo, si determinò la sostituzione di un regime ad un altro. Mentre le teorie del contratto sociale indussero la sovranità popolare e la formazione di leggi fondamentali in cui erano programmate le basi della costituzione degli Stati e della pubblica convivenza, la concezione di una ristretta attività dello Stato limitata al punto della sicurezza esterna e interna (amministrazione delle forze armate e della giustizia, specie criminale); le dottrine del Montesquieu, più vicine alla struttura dello Stato, additarono il mutuo equilibrio e controllo, garanzia di libertà, di tre *pouvoirs* condizionati dalla legge: di quello che la legge forma (legislativo), di quello che la legge eseguisce (esecutivo), di quello che la legge applica in funzione di giudizio (giudiziario).

3) Quando si consideri la evoluzione storica del diritto in rapporto al problema che ne occupa e coerentemente alle premesse fatte al principio di questa trattazione, e d'uopo concludere che i presupposti per cui lo Stato possa dirsi effettivamente sottoposto alla giurisdizione non ricorrono se non quando lo Stato, come nel tipo moderno originato dal movimento delle idee ora espresse, attui il principio della sovranità del potere giudiziario. Checchè si possa affermare in contrario, è insopprimibile verità che, negli ordinamenti del tipo precedente, lo Stato, non diviso al vertice nei suoi poteri, non è giudice ma parte, così come il fisco non era parte, ma potenzialmente giudice.

D'altronde la limitazione dell'attività dello Stato al mantenimento della sicurezza, concentra su tale oggetto tutto l'*imperium*. Pertanto, quando è che, alla stregua di queste concezioni, lo Stato potrà trovarsi in condizioni da soggiacere alla giurisdizione che è sovranità? La questione non può essere risolta mettendo primieramente innanzi un criterio soggettivo, come poteva esser fatto per i regimi anteriori. Le garanzie per il privato non consistono più nella introduzione nel concetto dell'*imperium* di principi intrinsecamente validi a temperarlo (*protectio*) o nella posizione di norme etico-giuridiche operative da una sfera sovrapposta a quella del diritto comune; nè più appare esatto l'asserire che lo Stato possa in de-

terminati rapporti per così dire « declassarsi » alla condizione di privato e ciò per volere del supremo imperante: il carattere del *pouvoir* è rigido in quanto fissato dalle leggi e non « plastico », e se vi sono principi di ordine generale che debbono ispirare il tenore delle leggi, questi sono dati dalle norme costituzionali; nel mentre la sovranità dello Stato in genere è intrinsecamente sostenuta dal principio della sovranità popolare, per il che gli orientamenti etico politici del corpo sociale sfociano di necessità nelle leggi positive.

Deve, perciò, essere posto primariamente avanti un criterio obiettivo dato da quella materia che non è afferente direttamente alla sovranità e che, teoricamente, potrebbe gerire il soggetto che sovranano non è.

Già il Wolf, giureconsulto giusnaturalista, poneva l'accento su tale elemento obiettivo, nell'affermare che: « *Rex quoad actus regios, tamquam rex; quoad actus privatos tamquam privata persona spectandus, consequenter quoad actus privatos non fruitur nisi iure privato* ».

Con la citazione di questa proposizione — dalla quale si prende lo spunto per ulteriori sviluppi — ha inizio la parte speciale di un'opera, che è dovuta a un giureconsulto « costruttore ». Di lui è d'uopo immediatamente parlare, soprattutto per porre in evidenza la lucida continuità del suo pensiero colla storia delle idee giuridiche, prima ancora di dare uno sguardo d'insieme a istituti simili a quelli da lui creato in Italia, vogliamo dire di Giuseppe Mantellini, emerito fondatore della Avvocatura Erariale del Regno d'Italia.

C) — L'OPERA DI GIUSEPPE MANTELLINI GIURECONSULTO

1) Come è stato osservato più sopra, l'Italia che coi postglossatori aveva mantenuto quella direzione degli studi del diritto, universalmente conseguita all'epoca della Glossa insieme — allora — all'effettivo potere che, nel mondo imperiale, la direzione stessa conferiva; assistè alla « emigrazione » di tale direzione e primato ad altre zone dell'Europa, nell'epoca in cui il diritto naturale si affermò come scienza e dette vita a sistemi filosofici e a dottrine politiche nonchè, nella realtà storica, a nuovi tipi di Stati.

Si parla di direzione e di primato e con ciò non si vuole escludere che le discipline del diritto naturale abbiano avuto autorevoli cultori nel nostro paese; si può anzi osservare che un primato venne mantenuto in un particolare ramo del diritto: nel diritto penale che gli italiani originalmente composero a scienza autonoma applicando le dottrine del diritto naturale fino ad armonizzare, nella sistemazione definitiva del « Programma » di Francesco Carrara, la casistica e gli istituti con quei principi generali.

Ma la scienza del diritto che era stata elaborata fuori dalla patria, doveva ritornarvi, e innestarsi nel vecchio tronco delle illustri tradizioni nazionali; in modo che quella ne ricevesse consolida-

mento e questo rinnovamento. Alla esigenza può dirsi abbia soddisfatto l'opera di Giuseppe Mantellini in epoca tarda, e cioè agli albori del Regno d'Italia. L'opera che s'intitola « lo Stato e il Codice civile » destinata a padroneggiare il nuovo diritto pubblico (Stato) e il diritto privato (meglio che il « Codice civile » come nota lo stesso autore, nella maturità della sua mente e nella sua italianità di giurista — e cioè di cultore del diritto comune — poco partecipe di quella opinione, alquanto semplicistica, che nella codificazione napoleonica ravvisava il superamento della tradizione giurisprudenziale), distinti fra loro ma non estranei, doveva ispirarsi al principio della *unità* del diritto e cioè alla concezione romanistica.

Pare pertanto appropriato riferire l'opera del Mantellini giureconsulto alla « eredità del diritto romano » poichè il Mantellini, fu anzitutto, per preparazione e fede scientifica, un romanista oltre ad essere un sostenitore dell'utilità attuale del diritto romano. Sono da riferire in proposito le proposizioni contenute nella « Prolusione » (« Relaz. sulle avventure Erariali », 1876-1880, n. 75). « Come i greci non furono superati per alcun popolo antico o moderno nel sentimento del bello, così nè prima nè dopo vi è stato popolo che più del romano abbia avuto il sentimento del giusto... Il sentimento del giusto derivava nei Romani da quel medesimo istinto che li rese eccellenti nelle armi e senza il quale avrebbero forse potuto conquistare, ma non reggere il mondo... »

Sono le leggi che durano ancora, a dispetto di filosofi e di legislatori, di filosofi che rimangono alle astrazioni... di legislatori che possono fare e che fanno leggi *positive*, non codificare la *scienza*. E' l'alfabeto della scienza, uno *strumento di precisione* quello che abbiamo ereditato dai giureconsulti romani. I quali, definita la giurisprudenza la cognizione delle cose divine e umane, la scienza del giusto e dell'ingiusto, sapevano unire insieme filosofia del diritto e giurisprudenza pratica.

Col diritto romano si è giureconsulti di tutti i codici e di ogni paese, e da esso il privato, e *con esso* si apprende il diritto pubblico, come non si riesce per altro insegnamento ».

2) Da queste premesse già si delinea il disegno dell'opera che accoglie e contempera i principi della tradizione recente in quanto necessari, e quelli della tradizione meno recente o più antica in quanto vitali.

Un primo concetto basilare che è desunto dalla dottrina giusnaturalistica, è quello che è adibito a indicare la *naturalità* dello Stato e la natura che gli è propria, insita ed insopprimibile, così come la natura umana lo è per le persone fisiche.

« Non può lo Stato usare del diritto civile *a mo' dei privati*, se non compatibilmente alla sua *natura* se non secondo le leggi di sua costituzione; o che, dove sia in lite lo Stato, è giocoforza ricorrere ad altre leggi, che non al codice civile per cercarvi il principio che gli si addica per temperarvi le regole del Codice in modo da ridurle confacenti alla *natura* e alla *costituzione* di esso

Stato. Poichè col gius naturale, fra più stati, si ha un'applicazione fra soggetti di eguale indole; col gius civile si ha lo Stato che può aversi per individuo ma che individuo non è, e il cittadino che individuo lo è per davvero ». (Si riporta qui l'Autore alle considerazioni del Wolf: « Quando si vogliono alle Nazioni applicare i doveri che la legge prescrive a ogni uomo in particolare e i diritti che gli attribuisce affinché possa compiere i suoi doveri, questi diritti e questi doveri non potendo essere se non quali la natura dei soggetti comporta, debbono necessariamente subire nell'applicazione un cambiamento conveniente alla natura dei soggetti ai quali essi si applicano ». (« Lo Stato ed il Codice civile », Firenze, Barbera 1880, vol. I, pag. 1 e segg.).

Quale sia questa « natura » l'A. nella « Teoria dello Stato » (op. cit. « Introd. Libro I », pag. 16 e segg.) espone: « Ente *politico* per fatto naturale, prima che giuridico, lo Stato è e rimane ente politico, in ogni sua giuridica relazione. Stato è la persona politicamente costituita in un dato paese. Lo Stato ha persona perchè ha sapere, volere, potere; manca di persona la società che pure ha libertà che esercita e opinione pubblica, colla quale influisce sugli organi statuali. « Principio vitale dello Stato è la sovranità (ibidem, p. 26) che rappresenta il diritto del tutto, superiore al diritto dell'individuo, come l'intero è più grande che non sia la parte. Impero e giurisdizione, ecco i due grandi attributi della sovranità per lo Stato e nello Stato... ».

« Autorità, potestà; e forza ordinata, *ius gladii* o impero; conosce, decreta, eseguisce. *Potestas iuris dicendi*, la giurisdizione pronuncia sul diritto, ha competenza su quanto le occorre a spiegarsi; ed eseguisce il suo giudicato; ha impero misto *cui iurisdictio inest* ».

« La prima relazione giuridica dello Stato data dal momento primo del suo costituirsi, per svolgersi poi storicamente in quella legge che ne compone l'organo sommo: il Governo, col quale lo Stato spiega la sua autorità e la fa valere ».

« ... E' da tenere bene a mente che lo Stato, *uti civitas*, è governato non governa: quello che governa è il potere, la sovranità, la quale agisce per mezzo del re, di ministri, magistrati, prefetti, agenti; che sparsi nel corpo sociale come i nervi nelle membra, eseguono la mente della sovranità che è l'anima che vivifica e muove tutto il corpo sociale ».

Per l'autore lo Stato ha dunque personalità naturale, che non compete invece alla società (giusnaturalismo) e carattere politico che è permanente e immanente (politeia) organo sommo — governo — e principio vitale — sovranità — (teoria naturalistico-organica di Tommaso Hobbes). La sovranità (*souveraineté*. Iean Bodin) non è più la *maiestas*, cioè una sorta di condizione statica di supremazia, ma un elemento ideale *attivo*, intelligibile in quanto razionalmente lo si scorpora dalla persona dello Stato, e definibile dagli attributi che gli ineriscono che sono l'*imperium* e la *iurisdictio cum imperio mixto* (concezione romanistica), principi a loro volta attivi.

La concezione dello Stato è così ordinata *ad unum* come lo sono gli elementi dottrinari che la compongono (giusnaturalistici e romanistici); più soddisfacentemente di quella che procede dalla differenziazione dei *pouvoirs*, in cui mentre il concetto parziale del *pouvoir* in quanto riferito a diversi obietti dell'attività statale condizionata alla legge è sicuramente segnato, meno sicuramente lo è quello centrale o di essenza, che appare piuttosto risultare dallo accostamento concettuale delle nozioni dei tre *pouvoirs*.

3) L'opera consta, oltre alla « Introduzione », di quattro parti: lo stato persona o del danno dato; la legislazione tributaria; i beni, i trasferimenti e i contratti; i procedimenti e la competenza.

Non è questa la sede per riepilogarne il contenuto. Quanto ai criteri di ordine generale è da osservare che certi principi che informano l'opera stessa e che costituirono le somme direttive della giurisprudenza di allora, sono attualmente superati da quella evoluzione del diritto pubblico che ha tenuto dietro al corso della storia. Ma gli stessi vanno considerati in rapporto al tempo in cui furono formulati e al punto di progresso, che nell'epoca, gli stessi segnarono; rilevando che allora la scienza del diritto pubblico era per così dire in embrione e si nutiva di elementi più politici e filosofici che non giuridici.

La teorica della distinzione fra atti di *impero* e atti di *gestione* con cui si poneva, riferendosi alla seconda categoria, la condizione per la quale lo Stato poteva essere sottoposto alla propria giurisdizione in condizioni di parità coi privati; era come prima abbiamo accennato, implicata nella ragione del sistema dello Stato Moderno. E' dunque logico che il Mantellini abbia dedicata ad essa la propria prevalente attenzione, facendone il motivo conduttore dell'opera. Ma vanno considerati soprattutto i termini nei quali egli la precisò, sottraendola ad una sorta di comune opinione che veniva a prestare allo Stato la qualità quasi di privata persona in certe manifestazioni della sua attività; il che contraddiceva al principio della « natura » dello Stato che, come appunto il Mantellini non si stancava di ripetere, non poteva essere né mai divenire « uomo » né « prestare la propria autorità contro la propria autorità ».

All'uopo, egli anzitutto intende a ben circoscrivere il concetto di gestione che non deve meccanicamente venire a designare tutto quello che non rientri nei compiti della giurisdizione e della tutela. Perciò ha da distinguersi *Governo* (autorità, impero e giurisdizione) da *Amministrazione* di cui la « gestione » è una sottospecie riserbata a « tutto ciò che attiene » a « ragioni di possesso o contrattuali della pubblica amministrazione »; il Governo-autorità, non può convenirsi come persona civile, « bensì nella sua gestione ».

Di conseguenza se lo Stato « assume ragione civile, questa non può essere che contingente e pedissequa » e « sta bene » che lo Stato « in quanto contratti o possieda, usi del diritto privato, ma

a due condizioni: che usi del diritto privato a modo dei privati e così subordinatamente alle leggi e ai regolamenti fatti e da fare », e che « l'Ente politico si imponga sempre sulla relazione civile o la modifichi fino a renderla compatibile con la qualità pubblica dallo Stato mai perduta ».

Cioè la relazione civile o rapporto giuridico civile, sottintende nella sostanza, dato il carattere del soggetto (Stato), un rapporto potenziale di diritto pubblico che costantemente la condiziona.

Coerentemente, circa la norma da applicare, la regola del diritto civile si integra e completa con la norma del diritto amministrativo.

« E' dunque vero che per lo Stato non può aversi che *uno speciale diritto civile...* che non è privilegio ispirato da odio o favor di persona. Il privilegio è *deviazione* dal comune diritto, il *gius* singolare ne forma parte con l'accomodare le generali sue disposizioni a peculiari qualità, a condizioni di ceti e di interessi. Sono disequaglianze che eguagliano ».

Nell'atto poi in cui lo Stato, per tali ben definiti rapporti, è parte di fronte alla giurisdizione, non può sottrarsi alla condizione comune che discende dallo stabilirsi fra i litiganti di « un quasi contratto che obbliga i contendenti a seguire le sorti del giudizio ».

E' questa piuttosto una necessità dell'ordinamento giuridico.

In conclusione quindi lo Stato, che non può mai essere riguardato quale privato soggetto, *aggiunge veste civile nella gestione*, se in quanto *possiede*, se e in quanto *contratta*, se e in quanto *piatisce*. E anche allora *senza pregiudizio della sua ragione politica* (introduz., pag. 47-48).

Lo « Stato e il Codice civile » venne ultimato quando era stata emanata la legge abolitrice del Contenzioso amministrativo; da questa circostanza è spiegato un orientamento generale che mentre riceve le dottrine dell'epoca e le salda alle tradizioni del diritto comune, ne infrena gli sviluppi in eccesso, mirando a costituire allo Stato — che veniva a competere, nella sede della giurisdizione ordinaria, a pari col patrocinio dei privati, — solide posizioni di difesa.

Perciò l'A., nella parte speciale dell'opera, de nega ogni responsabilità dello Stato per delitto o quasi delitto, riferibili all'operato dei suoi funzionari o agenti in quanto « il funzionario il quale, nè per lo Stato nè per sè contrae obbligazione per la funzione in se stessa; può contrarla e per sè la contrae, se nell'esercizio di essa funzione ecceda i limiti e contravvenga alla legge, e si renda debitore di dolo o colpa in altrui danno. Ma se esce e fuorvia dalla funzione non compromette lo Stato che non gli commise se non quella funzione; se contravviene alla legge o al regolamento fa il fatto suo, non quello dello Stato che lo incaricò di agire prudentemente e secondo la legge e il regolamento » (introduz. pag. 109).

Ammette l'A. la responsabilità dello Stato per danno contrattuale « dove e in quanto lo Stato assuma veste di persona civile » rispondendo lo

Stato in questa sfera di rapporti, del fatto del proprio dipendente « ma non più o non al di là di quanto ne risponderebbe il privato » (institoria).

Infine l'A. vuole che a « Fisco » anche nel nome, venga sostituito « Erario » restringendo così il concetto della consistenza patrimoniale dello Stato a quello delle ricchezze date dal compendio dei tributi.

Il rapporto fra contribuente e Stato, relativo alla corresponsione degli stessi, interessa la sfera politica, e pertanto al proposito non può intervenire controversia dinanzi alla giurisdizione ordinaria. Soltanto se si sia dato più di quanto dovuto, si può far questione circa la restituzione (quasi *ex contractu*) dell'indebitamente corrisposto e indebitamente percepito. Su di un tale principio si fonda la regola del *solve et repete* ma qui più che altrove si rende evidente la « pubblica ragione », che oppone preciso limite acchè, nella occasione della controversia di restituzione, si venga a dedurre in giudizio la essenza del rapporto tributario.

« Il debito del tributo è debito *politico*, non vi si può accendere lite se non dopo soddisfatto, nè la lite accesa può essere definita se non con criteri erariali. Il giudice che discute la legge di imposta o che nell'applicarla trascende da quei criteri, trascende dallo Statuto ».

III. — L'AVVOCATURA ERARIALE DEL REGNO D'ITALIA

SUOI ANTECEDENTI E SUA ISTITUZIONE

1) Giuseppe Mantellini oltre all'opera scientifica svolse opera istituzionale in quanto fu tra coloro che determinarono nel giovane Regno d'Italia la istituzione dell'Avvocatura Erariale; la quale, divenuto egli il primo Avvocato Generale Erariale, plasmò e orientò verso il futuro colla sua preparazione, colle sue teorie e col suo illuminato criterio.

L'unità d'Italia coronava il Risorgimento italiano, e il primo problema cui il nuovo Stato si trovava di fronte era certamente quello di dare adeguata rispondenza istituzionale alle idee politiche che quel grande movimento avevano ispirato; comunque i singoli Stati cui il nuovo succedeva, pur durante la Restaurazione, non avevano potuto sottrarsi all'influsso delle altre concezioni che a loro volta avevano, dopo la Rivoluzione francese e durante il periodo napoleonico, dato luogo ad un nuovo assetto europeo.

L'Italia, sulla fine del '700, non aveva subito un violento rivolgimento politico sociale e costituzionale tal quale lo aveva subito la Francia, però ne aveva risentito il contraccolpo per via della successiva guerra di espansione della Francia, e se era stata il campo della battaglia combattuta tra questa e la potenza che rappresentava, rispetto alla Francia, il principio opposto; aveva, successivamente, nei propri ordinamenti, risentito l'influsso degli opposti sistemi.

In Francia, come è noto, era stata con somma energia bandita la teorica della divisione dei poteri, nozione cardine dei nuovi tipi di Stato, ma nei positivi ordinamenti che quindi ebbe a darsi quella Nazione, la teorica venne ad avere una singolare traduzione, che implicò un potenziamento del concetto del *pouvoir* specialmente riferito ad uno dei tre.

Questa tendenza era, come già è stato notato, insita nel diritto pubblico francese nella epoca anteriore alla rivoluzione, cui spianò proprio la via la aperta ribellione dei Parlamenti alla Corona, con la quale culminò una lunga lotta di quelli con questa, lotta intesa a sostenere non soltanto una gelosa tutela delle proprie attribuzioni che erano giurisdizionali, ma anche una indebita intrusione dei Parlamenti stessi nella sfera riserbata all'amministrazione.

Con la Rivoluzione, la Convenzione (Costituzione dell'anno VIII, leggi del 22 Frimaio e 20 Piovoso dello stesso anno VIII) rovesciò il rapporto a favore del potere esecutivo e dell'Amministrazione, onde appare essenzialmente giusto l'apprezzamento del Tocqueville riferito anche dallo stesso Mantellini (op. cit. vol. II, pag. 51) per cui: se la Rivoluzione cacciò la giustizia dalla sfera amministrativa, intruse il governo nella sfera naturale della giustizia. (Tocqueville - *L'ancien régime et la révolution* - Baroux, *De empiètements de l'auctorité administrative sur l'auctorité judiciaire*).

Nacque così il Contenzioso Amministrativo con teorica giustificazione nella specialità del rapporto giuridico, che si diversifica in quanto è regolato da *gius privato*, da *gius pubblico* o da legge amministrativa - avente per oggetto i ricorsi basati sulla violazione delle obbligazioni imposte alla amministrazione dalle leggi o dai regolamenti che la regolano e dai contratti che essa sottoscrive (Vivien), con parallelismo della sua giurisdizione a quella ordinaria (cui resta devoluta la cognizione dei rapporti regolati dal diritto privato); donde l'importanza di quei Tribunali, l'autorità somma conseguita dal Consiglio di Stato, sotto il Regime napoleonico; e la sottile elaborazione di quei concetti fondamentali in materia di giurisprudenza amministrativa che trovarono eco in tutti i similari ordinamenti europei: quali l'*empiètement de pouvoir* e il *detournement de pouvoir*.

La Francia fu fedele a questo sistema, consacrato financo nelle leggi della Terza Repubblica (24 marzo 1872) in cui si dette al Consiglio di Stato la potestà di statuire *sovranamente* « sui ricorsi in materia contenziosa amministrativa e sulle domande di annullamento per eccesso di potere prodotte contro gli atti delle diverse autorità amministrative » e istituendo, colla stessa legge, il Tribunale dei conflitti di attribuzione; con prevalenza, ne componenti, dell'amministrazione (Presidente il guardasigilli, membri: tre magistrati di Cassazione e tre consiglieri di Stato).

La conseguenza di siffatto stato di cose in Francia, era, in rapporto all'argomento che ci

interessa, questa: che la difesa dello Stato dinanzi la giurisdizione nelle cause che lo Stato stesso interessavano, non era più l'unico mezzo affinché di quegli interessi fosse predisposta l'adatta tutela, dal momento che l'amministrazione ritrovava le più assolute garanzie nella circostanza di essere essa stessa il giudice.

Non poteva quindi più farsi questione della « necessità di un particolare patrocinio », sibbene della « utilità di un comune patrocinio » della stessa specie di quello usufruito dai privati. Talchè in Francia non è sorto il problema della istituzione di una avvocatura dello Stato.

In contrario: l'Impero d'Austria e anche il Regno di Prussia (con la costituzione del 1850 qui si distinse definitivamente il fisco giudicabile dai Tribunali, dall'autorità contro cui si ricorreva ai Consigli di Governo e poi al Consiglio dei Ministri). Ma in rapporto alla situazione italiana, interessa soprattutto l'Austria. La quale, in tale epoca storica, è in netta posizione di antagonismo con la Francia, non soltanto per i contrastanti interessi; ma in quanto di fronte allo Stato germinato dalla rivoluzione francese essa rappresenta anzitutto il vecchio tipo di Stato patrimoniale col suo antico assetto e con la sua burocrazia fiduciaria dell'Imperatore, che porta ancora le insegne del Sacro Romano Impero; di fronte ai principi della rivoluzione francese espone quelli giusnaturalistici, ma di diversa origine e portata, operativi sul potere pubblico per così dire dall'interno e attraverso la legislazione, in senso temperatore e paternalistico.

In relazione a quanto già abbiamo avuto occasione di esporre circa i lineamenti dello Stato patrimoniale di cui citammo come paradigma il Reame di Napoli, in Austria si conservava il principio fiscale e l'avvocato o procuratore o auditore del fisco interveniva a difesa delle regalie maggiori presso la giurisdizione criminale; e di quelle minori presso il foro competente a decidere delle controversie in cui fosse parte lo Stato nella sua soggettività patrimoniale. Ciò distingueva le attribuzioni di quelle due branche che furono definitivamente bipartite, pur conservando certe attribuzioni a carattere misto, nella Procura di Stato e nella Procura di Finanza, denominazione che nel 1851 (ordinanza 13 agosto) fu adibita a sostituire quelle di « ufficio fiscale » e « procura camerale ». Gli uffici e le procure prima fiscali e poi di finanza avevano compiti molteplici consistenti nella difesa di diritti di regalia, patrimoniali, di confini giurisdizionali, di concessioni; nella consultazione circa le liti da promuovere o da abbandonare, nel promuovere gravami a tutela della legge, nel difendere avanti i Tribunali il vincolo matrimoniale e in genere a intervenire nella difesa giudiziaria di pubblici interessi a richiesta dell'amministrazione.

Va inoltre riferita la costante tendenza nell'Impero d'Austria a tenere distinte le attribuzioni dell'amministrazione della giustizia da quelle dell'amministrazione attiva, tendenza che ebbe la sua consacrazione definitiva e formale nella

legge 21 dicembre 1867 che proclamava la giustizia e l'amministrazione separate in ogni grado di giurisdizione; ai Tribunali veniva demandato l'apprezzamento, in ordine alla legittimità delle ordinanze amministrative, mentre alla Suprema Corte di Giustizia amministrativa veniva demandato quello intorno alla legittimità dei regolamenti e delle ordinanze ministeriali.

2) Gli Stati italiani della Restaurazione, sui quali era passata l'esperienza istituzionale dell'assetto dato durante il regime napoleonico ai popoli europei; si trovavano dinanzi al problema di accogliere o l'indirizzo francese o quello dell'Austria, che gli aveva resistito.

Il sistema austriaco venne attuato, naturalmente nel Lombardo Veneto: con la procura camerale di Milano e di Venezia cui fu aggiunta, nel 1841, quella di Verona; e con sostituti fiscali nelle provincie per le cause che non avevano privilegio di fóro. Vi tennero posto giuristi di qualche rilievo: il Beretta a Milano, il Tosi a Venezia.

Il sistema del contenzioso amministrativo fu invece adottato in pieno nel Regno di Napoli ove si elaborò, per l'Italia, la scienza del diritto amministrativo. La monarchia borbonica non intese disconoscere l'apporto che alla organizzazione dello Stato aveva data la legislazione anteriore, ed è del 26 maggio 1821, l'«atto sovrano sulle nuove basi di governo» che fa seguito alla legge organica sul Contenzioso amministrativo, del 21 marzo 1817, e a quella sull'Amministrazione Civile (n. 570 del 12 dicembre 1816). Il principio venne portato, quantunque con temperamento, alle conseguenze insite nello spirito del sistema francese, per quanto aveva tratto al patrocinio dello Stato in sede di contenzioso, patrocinio che conveniva, cioè, al libero foro. Il temperamento risultava dalla considerazione della natura speciale degli interessi che alla cura degli esercenti la professione venivano affidati; donde ben si avvertì la necessità, venuta meno quella del patrocinio particolare, della creazione di un organo di stato che provvedesse alla distribuzione delle cause e sorvegliasse in concreto l'operato di coloro che venivano trascelti quali patroni. Nacquero così le due « agenzie del contenzioso »; l'una per il continente, l'altra per la Sicilia, con sede rispettiva in Napoli e in Palermo, le funzioni delle quali si precisavano nella « suprema ispezione sui giudizi attivi e passivi riguardanti tutte le amministrazioni dello Stato ». L'« Agenzia » esplicò effettiva e competente supervisione degli affari: potè vantare tra i suoi componenti, in Napoli, il Manna, uno dei maestri della scienza amministrativistica in Italia.

L'istituto del Contenzioso Amministrativo ebbe vigore anche nel Ducato di Parma, dalla legislazione modello; (il Consiglio di Stato giudicava in sezione sulle materie attinenti ai contratti di appalto, alle espropriazioni per pubblica utilità, agli affitti sui beni demaniali) e un sistema misto fu adottato negli Stati della Chiesa e nel Piemonte, in quanto in tali Stati si attuava

il principio della coesistenza del contenzioso amministrativo con organi statali, ai quali veniva affidato il patrocinio dei diritti della pubblica amministrazione.

Negli Stati della Chiesa furono emanati il 12 luglio 1835 e 2 giugno 1851 gli editti sul contenzioso amministrativo; nel mentre, con regolamento 15 febbraio 1832 del Cardinale Bernetti, era stato istituito, alle dipendenze di un ufficio generale sedente in Roma, un ufficio fiscale in ogni città dello Stato, composto di un procuratore della Camera Apostolica e di un aiuto archivistico, per rappresentare in giudizio la reverenda Camera.

In Piemonte la Camera dei Conti fu costituita (1847) in Supremo tribunale del Contenzioso amministrativo, e l'avvocato patrimoniale il 15 marzo 1848 ebbe brevetto per rappresentare le amministrazioni anche dinanzi i Tribunali ordinari.

Cenno a parte merita, infine la Toscana. Fin dal 1777 il Granduca Pietro Leopoldo aveva ivi istituita l'Avvocatura che con una certa enfasi si chiamò « regia »; in quanto nel 1691 Leopoldo I aveva concesso *honoris causa* un tale appellativo agli uffici del Granducato. Era presieduta ad un regio avvocato il quale, comparendo dinanzi ai Tribunali giuridici, doveva godere « della distinzione del posto e sedia ».

Egli, col solo suo voto, consigliava o meno l'instaurazione o la transazione delle cause (anche di fronte a una sentenza favorevole) e dava pareri di ogni natura agli uffici e ai dipartimenti dello Stato. Gli erano attribuiti anche svariati incarichi: quali la direzione e la custodia dell'archivio delle Riformazioni, e dei trattati che il piccolo stato poteva stipulare con Stati stranieri; attestava della nobiltà e della cittadinanza, informava su licenze per fiere e mercati e per escavazione di minerali.

A parte tutte queste attribuzioni che venivano concentrate nella persona di un funzionario in quanto retribuito e avente di certo la maggior competenza tecnica, si ritrovavano nell'istituto molte note proprie dell'ufficio che fu poi quello dal procuratore di finanza austriaco; con in più la indipendenza, la discrezionalità di criterio e la posizione al vertice dello Stato. Ma la istituzione di questa Avvocatura toscana coll'andar del tempo si appalesò sempre più logica e utile in quanto come afferma il Mantellini (op. cit. vol. 3° pagina 65) « in Toscana era poco intesa la differenza tra il fòro ed il diritto amministrativo col fòro e il diritto comune, fin da quando Pietro Leopoldo abolì il Tribunale delle regalie, la camera granducale, i magistrati del sale, delle tasse di decima, dell'antico monte comune, e i capitani di parte guelfa ».

« Fino poi al 1838, al solo magistrato Supremo residente in Firenze erano devolute tutte le cause dello Stato. E per la notificazione del 1839, rinviate anche queste cause alle competenze comuni dei Tribunali sì del Capoluogo che della Provincia, l'avvocato regio ne sostenne personalmente il

patrocino dinanzi ai Tribunali tutti della capitale, e ne prese l'indirizzo per gli altri Tribunali... » (ib., pag. 35).

Primo Règio avvocato fu G. B. Cellesi, ultimo Giuseppe Mantellini.

Questo lo stato delle cose, che al suo nascere, trovò nel paese il nuovo Regno d'Italia. Ed era proprio il caso di « *aequare iura* ».

3) Il nuovo Regno informò legislazione e istituzioni alla legislazione e agli istituti del Piemonte, da cui proveniva la stessa legge costituzionale (Statuto Albertino).

Ma per quanto si riferì alla materia della difesa dello Stato dinanzi le giurisdizioni — materia che non si poteva lasciare senza regolamentazione essendo stata unanimemente disciplinata con legge in tutti gli Stati preunitari — la scelta cadde, invece, sul sistema napoletano, temperatore di quello francese.

Vennero così, con R. decreto 9 ottobre 1862, n. 915, istituiti gli Uffici del Contenzioso finanziario, sedenti in Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Palermo e Torino. Nel 1866 fu soppresso quello di Bologna e il distretto venne aggregato a Firenze, nel 1867 fu istituito l'ufficio di Venezia. Nel 1872 l'Ufficio di Firenze venne elevato a Direzione generale del Contenzioso finanziario che doveva coordinare l'opera dei singoli uffici.

A senso dell'art. 4 della legge, gli Uffici del Contenzioso venivano incaricati:

di dare alle varie Amministrazioni finanziarie le consultazioni delle quali fossero richieste;

di dare il loro parere in tutti i casi in cui si fosse trattato di promuovere o di abbandonare i giudizi, di produrre gravami, di provvedere alla tutela legale dei diritti dell'Erario, di fare transazioni o contratti;

di sostenere direttamente o per mezzo di avvocati o procuratori legali il procedimento nei giudizi attivi o passivi interessanti il pubblico Erario;

di dirigere e vigilare il procedimento dei giudizi, ecc.

Il sistema non dette i frutti che aveva dati il paese d'origine, nel quale esisteva tra l'elemento statale e quello professionale il « tratto di unione » dato dall'appartenenza ad un comune ambiente, da una comune mentalità e da comuni preparazione e tradizione giuridica.

Nel più vasto Regno queste condizioni non si verificarono, e come risultato si ebbe la contrapposizione, il mancato armonizzarsi dei due elementi e il non soddisfacente andamento del servizio; dovuto anche alla imprecisione con cui erano stati impostati i termini della coesistenza funzionale tra gli avvocati ed i procuratori del libero foro e l'Ufficio, il quale ultimo aveva facoltà di intervenire direttamente nella trattazione delle cause, senza che, peraltro, fossero con precisione stabilite le condizioni di un tale intervento.

Il sistema stesso, poi, veniva ad essere superato da altri e più forti motivi di carattere istituzionale. In quel periodo di tempo fu maturata e

quindi emanata (1865) una legge fondamentale, ancor oggi pietra angolare dell'ordinamento giuridico: quella sull'abolizione del Contenzioso amministrativo. Con essa tutti i Tribunali investiti della giurisdizione del Contenzioso amministrativo venivano aboliti e devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause nelle quali si facesse questione di un diritto civile o politico, comunque vi potesse essere interessata la pubblica amministrazione; restando stabilito che, qualora la contestazione fosse caduta su di un diritto leso da un atto dell'Autorità amministrativa, i Tribunali si sarebbero limitati a conoscere degli effetti dell'atto, rilasciandosi alla competenza dell'autorità amministrativa l'annullamento o la revoca dell'atto stesso, con obbligo per questa Autorità di conformarsi al giudicato giudiziario per quanto riguardava il caso deciso.

Con ciò l'Italia, lealmente ed in pieno, realizzava i principi informatori dello Stato moderno attuando la effettiva divisione dei poteri, che come abbiamo altrove rilevato, sola poteva porre il cittadino in condizioni di parità collo Stato di fronte alla giurisdizione; sanandosi così quella contraddizione in cui era caduta la Francia enunciando quei principi in teoria, ma smentendoli nella realtà istituzionale col porre — attraverso il contenzioso — l'Amministrazione nella situazione del giudice.

Nè l'equilibrio veniva turbato a vantaggio del potere giudiziario il quale aveva voce sol per operare la ristorazione del diritto vulnerato, in rapporto alle conseguenze lesive dell'atto amministrativo la cui revoca o il cui annullamento riguardava la competenza del potere esecutivo, tenuto d'altronde a conformarsi al giudicati con un comportamento, solo per quanto si riferiva alla decisione di specie.

Ma con questa legge si determinava altresì una necessità, non insorta e non emersa vigente il sistema del contenzioso appunto per le opposte ragioni: quella di provvedere efficacemente al patrocinio dello Stato in giudizio, nella pari lotta col libero fòro, in quanto questo diventava l'unico mezzo atto a garantire all'Amministrazione la adatta tutela dei suoi diritti.

Sul sistema da trascinare non poteva cader dubbio specie dopo la esperienza fatta cogli Uffici del Contenzioso, occorreva affidare le funzioni di difensori dello Stato a giurisperiti inquadrati nel suo sistema, affinché dessero garanzia di fedeltà, di attività, di speciale preparazione, di uniformità di criteri nella condotta delle cause, di quella forza che è data dall'operante principio della collegialità.

Si doveva in proposito elaborare una legge, e la buona sorte volle che Giuseppe Mantellini sedesse in quell'epoca in Parlamento, fra i più autorevoli rappresentanti della Nazione.

4) Posto quindi su sicuri dati il problema se ne affacciò un altro subordinato: a quali organi dello Stato attribuire in concreto il compito della difesa. Giovarsi di un istituto già esistente o

crearne uno nuovo? Vi furono in proposito avvisi in un senso o nell'altro, prevalse quello nel secondo senso e ad opera precipua del Mantellini.

Nel primo senso si tendeva ad attribuire il compito ai funzionari del Pubblico Ministero che già si presentava « come il rappresentante del potere esecutivo presso l'Autorità giudiziaria ». Egli non era più il difensore delle regalie e dei diritti soggettivi del Principe, ma soddisfaceva a un imperativo della legge che reclamava di essere applicata *erga omnes*, e attivava il potere giudiziario nel suo ben circoscritto compito di giudicare, promovendo principalmente l'azione penale.

Così egli curava un interesse generale della collettività, del quale si faceva portatore il potere esecutivo. Si pensò che potesse divenire, nel pubblico interesse, anche il patrocinatore delle cause civili.

Ma il Mantellini (Rendiconto sulle Regie Avvocature Erariali, Relazione per l'anno 1876) dichiara che: « per quanto seppi e potei, contraddissi a che il Ministero pubblico, pur rimanendo l'oratore della legge, diventasse anche l'avvocato delle cause dell'Erario, procuratore e notaio, nell'indirizzo legale dei suoi affari ».

« L'Amministrazione non litiga se non dietro consiglio del proprio avvocato, che delle liti così consigliate assume il patrocinio ».

« Spiegai poi come l'avvocato erariale non avesse, secondo i dettami della buona ermeneutica da temere il disfavore già riserbato alle cause *fiscali*; dacchè nello Stato moderno la lotta, combattendosi fra contribuente e contribuente, non trova il favore o la *preponderanza*, ma sibbene e solo la perequazione; non si sostiene la bilancia che a rigoroso equilibrio ».

E altrove, nella prefazione allo « Stato e il Codice civile », Egli afferma: « Avvocato erariale, ne serbo da trentasei anni il ricordo di *difensore dei contribuenti*, ai quali *dell'erario* non si fa che prestare il nome alle liti ». (prefaz. op. cit., p. I, vol. I).

I principi caldeggiati dal giureconsulto ebbero traduzione legislativa nel regolamento approvato con R. Decreto 16 gennaio 1876, istitutivo degli uffici dei Regi Avvocati Erariali.

I quali sono in numero di otto nelle sedi di Roma, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino e Venezia. Agli uffici spettano in genere « la difesa delle cause e le consultazioni legali per le amministrazioni dello Stato » per il che le Amministrazioni sono tenute a ricorrere per le cause ed i pareri, esclusivamente ai detti uffici, e gli uffici a loro volta, per l'esercizio delle loro attribuzioni, richiedono da ogni Ministero, come da ogni amministrazione dipendente gli schiarimenti, i documenti e le notizie di cui abbisognano.

Distinte poi sono le attribuzioni degli Uffici da quelle dell'Avvocato Generale.

I primi devono « consigliare e dirigere » le amministrazioni in tutti i casi di proposizione, difesa, abbandono o transazione di lite; e inoltre « preparare contratti e prendere provvedimenti intorno a reclami o questioni, mosse amministrativamente, che potessero dar materia di lite ».

L'Avvocato generale a sua volta (art. 5) « fa tutte le proposte per nomine come per ogni altro provvedimento riguardante il personale, approva l'albo dei delegati, vigila l'andamento del servizio, sovrintende alla trattazione degli affari contenziosi e consultivi con generali istruzioni e norme direttive, interloquisce nelle divergenze di parere fra ufficio e ufficio di regio avvocato, sia fra questi e gli uffici amministrativi e le direzioni generali.

Presenta nel mese di luglio di ogni anno la relazione prescritta al Ministero delle Finanze » (dal quale formalmente l'Istituto dipende).

« L'impiego negli uffici dei Règi avvocati erariali è incompatibile coll'esercizio di qualunque impiego o professione » (art. 11).

Così Giuseppe Mantellini pervenne a determinare la creazione di un organo collegiale allineato colle necessità del paese, colle concezioni, colla legislazione del nuovo Stato; per ciò originalmente diverso dalle istituzioni similari già proprie dagli Stati italiani della Restaurazione, dei quali pur non venivano disconosciute le esperienze. E ciò pare possa affermarsi anche rispetto alla Toscana, cui l'Istituto per certe note estrinseche e per quella della indipendenza e discrezionalità potè sembrare affine; di certo non può non rilevarsi l'assoluta disformità fra quella ben ordinata fattoria dei principi di Lorena che era stato il Granducato e l'Italia coi suoi grandi problemi e col compito di « ordinare ad *unum* » in moderno assetto, di costituzione e di principi, le diverse stirpi tradizionalmente divise e variamente governate; nè può paragonarsi l'ampiezza di sviluppo organico di una entità necessaria a un grande paese retto da amministrazione forte vasta e accentrata, con l'opera prevalentemente personale di un giurista che veniva ad essere più che il capo di un dicastero, il legale di fiducia in rapporti pubblici del Sovrano di un piccolo Stato retto con criteri semplici e patriarcali.

Ma se a Giuseppe Mantellini giureconsulto, uomo di Stato e legislatore, va debitore il paese per l'opera sua trasfusa nell'ordinamento giuridico, andiamo debitori alla Sua memoria noi tutti avvocati erariali per lo « stile » da lui segnato alla nostra attività e che in quanto mantenuto alto è stato, in un settantacinquennio, l'onore e il prestigio delle persone e dell'Istituto.

Richiamato quanto già altrove dicemmo del romanista e della insostituibilità della preparazione e della formazione in diritto romano (la prova relativa mai è stata soppressa nel difficile concorso di ammissione) sono da riferire gli insegnamenti del Maestro: « Armato di questa bussola l'avvocato erariale navigherà sicuro nel mare magnum dello *ius receptum*, l'erudizione non gli riuscirà pesa e sfoglierà svegliato i polverosi volumi di trattatisti e decidenti, antichi e moderni ». E, altrove egli soggiunge: « Con la toga l'avvocato erariale non parla a giurati, non si appella alle passioni, le sue sono discussioni di diritto civile privato, ma il diritto civile non manca di

una sua eloquenza... Fu detto dell'avvocato che non havvi ufficio, per quanto alto, dove per coprirlo egli abbia da salire o dal quale si trovi a discendere per tornare avvocato. A chi poi ha per cliente l'erario, cresce l'altezza dell'ufficio, in quanto noi tutti, governanti e governati, valghiamo collettivamente più di un qualunque privato. Nè perciò si chiedono o si concedono preminenze, eccezioni, favori, no. L'avvocato erariale fin dove arriva l'assistenza legale, previene la lite; nato il dissidio si studia di comporlo, e infine veste la toga; consigliere: diligenza e prudenza adopera nell'indirizzo di ogni civile negozio, paciere: nella transazione tratta *fortiter in re, suaviter in modis*, e difensore: compete coi più valenti del libero fòro, ecco l'Ufficio dell'avvocato erariale ». (Pro-lusione, pag. 74, Relaz. citata).

L'Avvocatura erariale adeguò, in prosieguo di tempo, la propria alla crescente attività dello Stato.

Una prima legge del 14 luglio 1907, n. 485 aumentò gli Uffici a 12 ivi compreso quello di Roma, pose l'Avvocatura alle dipendenze del Ministero del Tesoro togliendola dalla dipendenza del Ministero delle finanze, creò il posto di Vice avvocato generale, aumentò gli organici: il regolamento relativo provvide a viemmeglio organizzare l'ufficio Centrale, con la istituzione del Segretario generale.

La successiva legge 22 giugno 1913, n. 679, introdusse ulteriori modificazioni, miranti soprattutto al rinnovamento del personale.

IV. — LO STATO ITALIANO CONTEMPORANEO E LA SUA AVVOCATURA

1) Lo Stato italiano « moderno » si distingue dal tipo proprio di quello « contemporaneo » per profonde differenze che attengono ai cambiamenti avvenuti nel suo substrato o alla sua base (società), e nella sua organizzazione, nonchè agli orientamenti del diritto pubblico; l'accelerazione del moto storico generata da due guerre mondiali, ne è la prevalente ragione.

Il punto in cui tali differenze più convergono e si fanno palesi, è quello che tocca i rapporti tra lo Stato e la giurisdizione.

2) Il concepire la Società attuale solo in senso « atomistico » cioè come la somma numerica di individui coesistenti, sarebbe del tutto improprio, la società di oggi si presenta sempre più come aggregato coerente; come una grande vivente entità che di per sè si organizza e che tende ad autoregolare tale organizzazione; per cui le dottrine di certi giureconsulti-filosofi dell'epoca del diritto naturale — ad esempio Tommaso Hobbes — si presentano come aderenti non già alla realtà dei tempi loro, bensì a quella dell'epoca nostra.

Alla organicità sociale fa riscontro quella statale.

Lo Stato, a sua volta, non si pone rispetto alla società nella situazione di un ente separato avente finalità limitate, ma, per così dire, vi aderisce in

estensione tendendo a captare i modi di organizzazione spontanea della società e a tradurli nel sistema della organizzazione sua propria, a convertire i bisogni sociali in proprie finalità.

Di conseguenza, mentre lo Stato abbraccia le attività più diverse e più complesse, le persone fisiche per tramite delle quali esso agisce, non sono più da riguardare individui che lo *rappresentino* conservando in tale qualità la loro autonomia di soggetti al centro di un duplice ordine di rapporti: e verso il loro rappresentato e verso i terzi.

Una tale concezione era data, in passato, da una giustapposizione di principi di diritto privato alla materia del diritto pubblico; dalla stessa si prendeva — come è stato osservato nella esposizione delle dottrine proprie del Mantellini e del suo tempo — lo spunto per negare la responsabilità dello Stato verso i terzi o per ammetterla limitatamente a determinati casi o a speciali situazioni.

Attualmente una dottrina filosofica (organica) è divenuta dottrina giuridica immanente al diritto pubblico e la persona fisica del funzionario o dell'agente dello Stato non rappresenta quest'ultimo, ma lo *esprime* e si immedesima con esso; la volontà di questa persona è la volontà stessa dell'Ente nell'atto in cui attraverso di lei si manifesta.

Lo Stato pertanto risente nel proprio organismo la diretta ripercussione del fatto illecito lesivo del diritto altrui (*dannum culpa seu iniuria datum*) commesso dal proprio dipendente nello esercizio delle funzioni demandategli, e la responsabilità propria di costui si *comunica* allo Stato in virtù della circostanza che la persona cui è imputabile il fatto è suo organo e come tale agisce.

Questo principio, elaborato in giurisprudenza e divenuto pacifico, ha ricevuto positiva traduzione nella Costituzione della Repubblica italiana, nell'art. 28 della quale si enuncia che: « i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici, sono direttamente responsabili secondo le leggi degli atti compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli altri enti pubblici ».

3) I nuovi orientamenti del diritto pubblico hanno fatto perdere di consistenza l'insegnamento per cui si distingueva l'attività dello Stato in attività di impero ed in attività di gestione. Bene il Mantellini ai suoi tempi avvertiva che lo Stato mai poteva perdere, in ogni incontro, quella da lui definita « ragione politica » e giustamente fu impostato il problema sul dato obiettivo di una differenza rilevabile fra attività di un tipo e attività di un altro tipo. Ma in progresso dei tempi e mediante l'uso di una facoltà spiccatamente propria di quelli attuali: la critica; si è rilevato che la distinzione era, anche nel campo obiettivo, artificiosa, in quanto operabile non intrinsecamente, ma da chi si poneva ad apprezzare esteriormente ed in base a criteri soggettivi, l'attività dello Sta-

to. Invero la stessa, la cui complessità è fuori di discussione, è sempre assunta e svolta dallo Stato in quanto il medesimo, appunto per assumerla e svolgerla, ha i mezzi idonei; questi mezzi consistono fondamentalmente nella sua autorità.

L'attività di impero e quella di gestione pertanto, anche data per esatta teoricamente la distinzione, sarebbero sempre *necessariamente* commiste.

Seppure in virtù della norma di cui all'art. 4 della legge 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo, l'autorità giudiziaria era posta in grado di conoscere in genere degli effetti dell'atto amministrativo e però degli effetti di qualunque di questi atti, la dottrina impero-gestione operava in senso interpretativo-restrittivo dappoichè, anche caratterizzandosi l'apprezzamento del magistrato come limitato agli effetti dell'atto, la cognizione ne avrebbe implicato il necessario riferimento alla sostanza da cui discendevano gli sviluppi consequenziali; con che il magistrato stesso si sarebbe trovato a esaminare una materia afferente all'impero in contraddizione con l'insegnamento dominante che (facendo anche utile richiamo al principio della divisione dei poteri) lo esame stesso gli precludeva. Donde la improponibilità delle relative domande. Sotto altro riflesso più generale, poi, va osservato che non sempre è agevole o possibile scindere gli effetti dell'atto dalla essenza dell'atto; quando l'operazione dialettica intesa a dimostrare la inscindibilità dei due elementi risultava convincente, il magistrato si trovava di fronte all'atto in sè, che non aveva la potestà di vagliare ai fini del giudizio.

Infine, l'applicazione dell'art. 4 poteva venire chiesta se ed in quanto l'atto amministrativo, nei suoi effetti, avesse vulnerato *diritti* (civili o politici). Il patrimonio del singolo non consisteva tuttavia in questi soli, ma altresì negli *interessi*, particolarmente rilevanti nell'orbita del diritto pubblico.

4) Il principio della sottoposizione dello Stato alla giurisdizione era quindi nel nostro paese prima dell'epoca contemporanea, limitatamente realizzato; sia per il carattere della giurisdizione (che non poteva conoscere degli interessi e che in relazione ai diritti soggettivi lesi poteva esercitare un sindacato sugli effetti soltanto degli atti amministrativi, e non sulla essenza dei medesimi) sia per la natura degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali che: da un lato non ammettevano la responsabilità civile diretta dello Stato e degli Enti pubblici per fatti illeciti determinati da colpa dei dipendenti — sottraendo così alla giurisdizione una rilevante somma di controversie — dall'altro: parimente denegavano che l'attività di impero avesse potuto cadere sotto il controllo del potere giudiziario.

Abbiamo in parte osservato come gli orientamenti risultassero in funzione dei tempi, caduchi; resta ora da far cenno alle modificazioni del carattere della giurisdizione.

I Testi unici approvati con le leggi 2 giugno 1889, n. 6166, 7 marzo 1907, n. 62 e quindi 24 giu-

gno 1924, n. 1054, sistemarono la materia relativa alla composizione e al funzionamento del Consiglio di Stato al quale furono aggiunte le Sezioni giurisdizionali per giudicare in primo luogo dei ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge contro atti o provvedimenti di una autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante aventi per oggetto un interesse di individui o di corpi morali giuridici (legittimità), e quindi anche nel merito in casi tassativamente enumerati (merito). Al Consiglio di Stato fu attribuita la giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego, con la conoscenza di tutte le questioni attinenti a diritti: intorno ai diritti potè conoscere anche per le materie non riguardanti la giurisdizione esclusiva, in quanto la risoluzione delle questioni relative, pregiudiziali o incidentali, fosse stata necessaria per pronunciare sulla questione principale.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato riprese, diversamente elaborandoli, i concetti di *detournement* e di *empiètement de pouvoir* (eccesso di potere) già sviluppati dalla giurisprudenza francese nei tribunali del contenzioso e in quel Consiglio di Stato; con ciò peraltro non si volle resuscitare il Contenzioso abolito in Italia con legge 1865 ferma restante per la competenza attribuita alla autorità giudiziaria ordinaria, quanto integrare quest'ultima competenza e dare un giudice a controversie che non ne avevano; risultando in tal modo colmata una lacuna dell'ordinamento giuridico.

L'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato aveva poi ben diverso oggetto da quella ordinaria poichè, oltre a conoscere degli interessi, esplicava un *potere di annullamento* degli atti o provvedimenti amministrativi per i casi di dichiarata illegittimità, nel mentre, giudicando nel merito, sostituiva al provvedimento della autorità amministrativa quello risultante dalla propria decisione.

Tuttavia, autorevolmente in dottrina si dubitò se quella demandata al Consiglio di Stato fosse una vera e propria giurisdizione, traendosi principalmente argomento dal disposto dell'art. 4 della legge 1865 e premesso il principio che « giurisdizione », in Italia, si identificasse con la attività del potere giudiziario.

Se all'autorità giudiziaria non spetta — si osservò — di operare lo annullamento di atti della pubblica amministrazione, questa facoltà, quando attribuita, non può essere propria che di un altro potere e cioè di quello esecutivo o dell'amministrazione.

Nel Consiglio di Stato è dunque, secondo queste premesse, in sostanza l'Amministrazione che — attivata dal ricorso del singolo che ha un interesse in senso obiettivo *da* fare valere e un interesse in senso subiettivo *per* farlo valere — rivede in via contenziosa un proprio atto e, secondo i casi, ne dispone lo annullamento o la modifica.

Una tale opinione viene definitivamente ripudiata dalla Costituzione repubblicana nella quale si prescrive (art. 113), che « contro gli atti della pubblica amministrazione è *sempre* ammessa la

tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa ».

Quella del Consiglio di Stato è dunque una *giurisdizione amministrativa* inquadrata nell'ordinamento giuridico con carattere di autonomia, sia rispetto all'autorità amministrativa che alla magistratura; e la Costituzione stessa, se garantisce la autonomia e la indipendenza della magistratura, (art. 104) dispone altresì che la legge assicura l'*indipendenza* dei giudici delle giurisdizioni speciali (art. 108).

Da questo carattere di autonomia consacrato nella Carta Costituzionale si può prendere argomento per rilevare la modificazione del principio tradizionale sulla divisione dei poteri. Non è che anche questo possa dirsi superato in quanto risiede nelle profonde fondamenta dello Stato moderno; esso è piuttosto inteso in un senso diverso da quello che era in passato ricevuto.

Occorre partire dalla nozione di sovranità che è il concetto nucleare della nozione di Stato e riferirla alla concezione organica dello Stato contemporaneo. Si può convenire col Mantellini sul concetto che fa della sovranità una sorta di principio vitale animante l'organismo dello Stato; e allora pare sia dato far questione, non tanto della distribuzione della stessa fra persone o istituzioni, quanto della estrinsecazione sua attraverso gli organi. Il *potere* pertanto, lo si viene a concepire in relazione a un apparato o sistema di organi cui compete esplicare una delle grandi funzioni che sono ragione di sussistenza per lo Stato. La funzione, in cui si sostanzia l'attività dell'organo, è un quid di obiettivo che viene a costituire il « dato primo » di considerazione, e così a preferenza si parla di funzione legislativa, di funzione amministrativa, e di funzione giurisdizionale. E' logico e necessario che la funzione debba individuarsi, e in tal modo separarsi da altra funzione e che pertanto l'organo che alla stessa presiede sia autosufficiente; per il che si precisa il concetto di *autonomia*, del quale è corollario quello di *indipendenza* della persona fisica in cui l'organo ha la propria viva espressione.

Di conseguenza non è che lo Stato, sottoponendo certe specie della propria attività alla giurisdizione, venga a menomare una propria funzione vulnerando l'autonomia della stessa e la indipendenza dell'organo, a vantaggio di altra funzione o di altro organo — o che, come si direbbe adoperando la vecchia terminologia, sottoponendo la propria attività di impero al vaglio della giurisdizione, presti la propria autorità contro la propria autorità — esso Stato integra una propria funzione con l'esplicazione di un'altra e mediante il reciproco concorso o controllo dei rispettivi organi; in ciò non si può vedere quella che poteva apparire un tempo: una sorta di sopraffazione di un potere su di un altro, mediante l'invasione da parte dell'uno della sfera all'altro riservata.

Questo ultimo fenomeno, nella concezione organica, si può riscontrare sotto forma di disfunzione, e cioè quando un organo pretenda di svol-

gere una funzione che non sia la propria o indizzi la propria a finalità diverse da quelle che le sono assegnate; e poichè l'ordinamento giuridico definisce le funzioni e indica le finalità delle stesse; un tale atteggiamento è anzitutto contraddizione alla legge. La quale appresta i rimedi designando organi che possano annullare gli atti dell'Amministrazione eventualmente illegittimi o dirimere, ove insorgano, i conflitti di attribuzioni.

Ma se è la legge suprema manifestazione della volontà dello Stato, si può osservare che a mezzo dei precetti dalla stessa, il sistema è suscettibile di completo sorvolamento, non essendo la funzione legislativa controllabile, nel suo svolgersi, da parte di differenti organi.

Senonchè, nel diritto italiano attuale, la legge non è più *quodcumque principi placuit*, sostituendosi alla locuzione: « Principe » quella: « Parlamento ».

4-bis) La innovazione introdotta dalla Costituzione repubblicana e che corona la concezione del nuovo Stato, è la istituzione della Suprema Corte Costituzionale, cui è demandato in primo luogo di *giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale* delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle regioni (articolo 134).

Il tema della legittimità delle leggi è stato *ab antiquo* agitato, e in proposito è da fare qui richiamo a quanto è stato antecedentemente esposto circa la operatività dei precetti di diritto o di etica immanenti alla sede e alla funzione imperiale nel diritto romano della tarda epoca e nel diritto dell'età di mezzo, in coerenza a questi principi venne anche elaborato da giuristi e canonisti quel « *gius di resistenza* » il cui positivo riconoscimento sta nell'art. 61 della « Magna Charta Libertatum » inglese.

La tutela del principio, nello stato moderno, rimaneva affidata al potere giudiziario che nell'ambito delle proprie attribuzioni poteva riconoscere la rispondenza o meno, di una legge, ai principi fondamentali della Costituzione, ma a condizione che la questione venisse a cadere sotto il suo esame nel corso di un giudizio; nè le potestà del potere giudiziario potevano andare oltre la decisione di specie, altrimenti questo potere avrebbe potuto abrogare la legge assumendo le attribuzioni proprie di quello legislativo. (Per quanto riguarda poi l'ordinamento italiano, il sindacato di costituzionalità era limitato solo all'aspetto formale).

Ma ora in esito a un vero e proprio giudizio, con le garanzie del contraddittorio, la Corte Costituzionale decide se una norma di legge (formale) o un atto avente forza di legge (legge sostanziale) siano o meno contraddittori con altra norma fondamentale dell'ordinamento giuridico, portata dalla Costituzione, con la conseguenza che (articolo 136) « quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ».

La Corte Costituzionale è altresì il Tribunale che deve giudicare delle accuse promosse contro i Ministri (funzione, per lo Statuto Albertino, già propria al Senato del Regno costituito in Alta Corte di Giustizia) e anche contro lo stesso Capo dello Stato, primo Ufficiale e primo Cittadino della Repubblica. Decide infine sui conflitti di attribuzioni.

I conflitti di attribuzioni erano precedentemente definiti dalla Corte di Cassazione, cioè dal supremo consesso giudiziario, il che costituiva già un notevole progresso sui sistemi altrove adottati, ad esempio in Francia ove all'uopo funzionava un Collegio misto con prevalenza degli elementi tratti dall'amministrazione.

La Corte Costituzionale è un Collegio di competenti, indipendenti sia dal Parlamento, sia dall'Amministrazione, sia dalla Magistratura ordinaria; essi sono uomini di legge la scelta dei quali avviene tra i Magistrati delle giurisdizioni superiori ordinarie e amministrative, i professori ordinari di materie giuridiche delle Università e gli avvocati che abbiano oltre venti anni di esercizio.

Al vertice dello Stato quindi, quale vigile custode della Costituzione e della retta emanazione delle norme legislative, sta un organo collegiale che adempie ai suoi altissimi compiti nelle forme e nei modi della giurisdizione.

5) Può essere pertanto conclusivamente affermato che, se negli Stati precedenti ai moderni si manifestò da parte degli imperanti la *intenzione* di sottoporre lo stato alle leggi e alla giurisdizione, se negli stati di tipo moderno si posero perciò le *basi istituzionali*, ma si attuò il principio relativo limitatamente, nello Stato contemporaneo italiano il principio stesso riceve attuazione completa e plenaria.

Lo Stato è sottoposto alla giurisdizione anche per quanto riguarda la formazione delle leggi ove queste violino i principi della Costituzione; inoltre tutta la sua attività concreta cade sotto il vaglio della giurisdizione in quanto violi diritti soggettivi o legittimi interessi. Nè è a ciò di ostacolo il principio della divisione dei poteri, essendo il potere attualmente inteso nel senso di funzione essenziale dello Stato; e lo Stato contemporaneo non contrappone o controbilancia potere a o con potere; sibbene intende ad armonizzare funzione con funzione. D'altronde la stessa denominazione di potere esecutivo è dalla Costituzione repubblicana abbandonata; ad essa è propriamente sostituita quella di « Governo » che comprende « governo » in senso ristretto e « amministrazione » (confrontare l'insegnamento del Mantellini qui riferito nella rubrica: « l'opera di Giuseppe Mantellini giureconsulto »).

Premesso quindi che l'autorità giudiziaria ordinaria continua a conoscere degli effetti di tutti gli atti amministrativi ai fini della restaurazione dei diritti lesi (e non è da tacere un orientamento della recente giurisprudenza che afferma la possibilità anche della declaratoria di illegittimità degli atti stessi per quanto si riferisce alla decisione

di specie); tutta l'attività dello Stato, anche quella che un tempo si denominava di impero è suscettibile di apprezzamento e di sindacato — sotto la condizione della lesione degli interessi legittimi — da parte della giurisdizione amministrativa (Consiglio di Stato) che può altresì procedere all'annullamento degli atti o provvedimenti relativi, ove illegittimi. In proposito è anzi da osservare che gli sviluppi necessari della Costituzione repubblicana condurranno ad attribuire, in concreto e per casi specificamente determinati, il potere di annullamento anche ad autorità diverse dal Consiglio di Stato, avendo subito derogato il principio per cui tale potere si apparteneva, in via generale ed esclusiva, alla giurisdizione del Consiglio stesso. Tale è il criterio che chiaramente si desume dall'ultima parte dell'art. 113 della Costituzione in cui è detto che: « la legge determina quali organi giurisdizionali possano annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa ».

Si sottrae al sindacato giurisdizionale, ai sensi della legge sul Consiglio di Stato, soltanto l'atto politico — soprattutto in vista delle conseguenze che importerebbe, sotto il profilo degli interessi generali, un suo annullamento; e delle difficoltà di vagliarlo ex post nella sua opportunità — benchè l'argomento, in considerazione di quanto è contenuto nel comma secondo del ridetto articolo 113 della Costituzione (la tutela giurisdizionale... non può essere esclusa o limitata... per determinate categorie di atti) sia tutt'altro che posto fuori discussione, (si confronti in proposito in questa Rassegna, Maggio 1950, Carbone: L'atto politico e l'art. 113 della Costituzione).

6) Il principio per cui, sulla doglianza del singolo, lo Stato può essere plenariamente astretto a comparire dinanzi le giurisdizioni, ha per corollario quello per cui lo Stato deve provvedere alla propria difesa in modo altrettanto plenario. Donde una proporzionale moltiplicazione dei compiti segnati all'organo legale. Il quale, se perciò ha dovuto essere potenziato ed è venuto naturalmente ad acquistare importanza sempre maggiore, non ha dovuto subire modificazioni in quel carattere che gli fu impresso ad opera precipua del suo fondatore e ispiratore. Certamente il modo col quale si presenta oggi l'Istituto è diverso da quello con cui a quell'epoca si presentava, così come un albero rigoglioso è differente dall'arbutto; ma alle sue tavole di fondazione si deve l'acquisto delle attitudini per le quali esso ha potuto fare opportunamente fronte alle nuove grandi necessità: in tanto esso ha potuto corrispondervi in quanto una nota di originalità lo estraniò sin dagli inizi, dai sistemi praticati in altri Paesi ove l'organo legale: o non esisteva come entità separata ma come ufficio compenetrato nell'Amministrazione, necessariamente ricorrente alla collaborazione del libero foro; o sussisteva come organismo a sè (Austria) che però non era emancipato dall'Amministrazione e che

era sistemato burocraticamente, donde la mancanza o deficienza di iniziativa o di discrezionalità nella condotta delle controversie e il « funzionalismo » dei suoi appartenenti, piuttosto « impigliati » che indirizzati dalle minuziose « istruzioni di servizio ».

In Italia non si intese creare un corpo di funzionari specializzati o una accademia di teorici del diritto; bensì raccogliere coloro che avessero dimostrato spiccate attitudini e solida preparazione per fare gli avvocati; assuntili: specialmente formarli avvocati erariali e tali mantenerli; e per mantenerli tali mantenere l'Istituto autonomo nei riguardi dell'Amministrazione; libero di fare pareri, ascrivendosene la responsabilità, libero di seguire nelle cause il proprio indirizzo. Per tale ragione di autonomia sostanziale, la dipendenza: prima dal Ministero delle finanze, poi da quello del Tesoro e infine dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha potuto e può dirsi niente più di una necessità di inquadramento dell'Istituto nel sistema dello Stato.

L'opera del Mantellini: « Lo Stato e il Codice Civile » padroneggiava il diritto privato e il diritto pubblico e l'Avvocato erariale dell'epoca doveva essere versato nell'uno e nell'altro e però, in tempo di codificazioni, avvicinarsi a quella che era stata la competenza del giurista del diritto comune; l'avvocato dello Stato di oggi deve trovarsi nelle condizioni, dato il vastissimo campo in cui si muove, oggi, l'attività dello Stato, di poter sommare in sè stesso le specializzazioni che sono proprie degli esercenti nei vari rami della professione legale e fare dell'esercizio relativo alle specializzazioni stesse, materia del quotidiano svolgimento della propria opera. Sono, sotto questo aspetto, ben lontani i tempi del 1876, in cui la massa delle cause interessanti lo Stato era data dalle controversie tributarie. Per il che il Mantellini poteva soggiungere, citando autorevoli esempi dell'antichità, e quasi per confortare i giovani colleghi — specialmente i meridionali — dalla esclusione dal campo più suggestivo della professione: l'arringo penale che: « il diritto civile non mancava di una sua eloquenza ! ».

Nei tempi attuali, l'avvocato dello Stato deve indossare la toga dinanzi ai giudici penali, e non certo « per accidente ».

Il Testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611 gli ha attribuito la difesa di cause anche penali interessanti i funzionari ed agenti dell'Amministrazione per ragioni di servizio; — è questo in parte un corollario delle dottrine organiche, e in parte ha tratto ai riflessi che — per le norme del rito penale vigente — può il giudicato penale assumere nel successivo giudizio civile implicante la responsabilità della pubblica amministrazione. Così come ai tempi del Mantellini, la locuzione di « fisco » fu bandita, la denominazione di « avvocato erariale », è stata, per la legge succitata, definitivamente abbandonata e sostituita da quella di « avvocato dello Stato ». Attesa la plenaria sottoposizione di questo alla giurisdizione, il patrocinio non val tanto a sostenere un ristretto

compendio di diritti patrimoniali, quanto ragioni a più vasta ispirazione e a diverso contenuto, soprattutto di prestigio. Nelle costituzioni di parte civile in processi penali, ad esempio, l'Amministrazione fa questione dell'affermazione di responsabilità dei rei affinché ciò valga, oltre che a risarcire danni, a compensare nocimenti di natura morale o etico-giuridica infertile dalla altrui azione delittuosa, e che non pertanto hanno sede in una sfera diversa da quella in cui si reclama, attraverso l'opera del pubblico ministero, l'applicazione della legge e la soddisfazione degli interessi della collettività genericamente considerata.

Ma non della sola difesa giudiziale dello Stato si interessa la Avvocatura. Lo Stato di oggi si considera partecipe della vita di molti enti pubblici la cui attività confluisce si nel campo sociale da non potere venire dallo Stato ignorata, anche in quanto le finalità relative bene spesso lo Stato medesimo persegue *mediatamente* attraverso l'opera di tali enti. Quando non addirittura essi siano dello Stato una emanazione diretta, tanto da potersi qualificare veri e propri organi suoi (in questa Rass. Fragola, 1950, p. 167). Così, per l'articolo 43 del Testo unico citato, l'Avvocatura, quando sia autorizzata da legge o da provvedimento emanato a mezzo di decreto, ha facoltà di assumere il patrocinio di enti non statali sottoposti a tutela o anche a semplice vigilanza da parte della pubblica amministrazione. Il successivo decreto 8 giugno 1940, n. 779 enumerava 33 di questi enti (fra i quali le istituzioni pubbliche di beneficenza nelle cause di azione popolare).

Da queste premesse, evidente risulta una conseguenza duplice che consiste in una constatazione e nella indicazione di una necessità. La constatazione è quella che riguarda la moltiplicazione degli affari contenziosi confluenti alle Avvocature distrettuali. La necessità: quella che impone una adatta provvidenza legislativa valevole a fornire all'organo legale i mezzi per potere attendere alla propria opera, a dismisura aumentata, evitando la *dispersione* delle cause in senso territoriale, e realizzando in quanto possibile l'opposto principio della *concentrazione* delle medesime presso autorità giudiziarie determinate. Non è a parlare qui di una resurrezione di un *favor fisci* che induca una specialità di fòro, dappoiché il fòro è sempre il medesimo e cioè l'autorità giudiziaria ordinaria; subbene dell'imprescindibile cura di un pubblico interesse, da attuare nei modi appropriati.

Di ciò non poteva non preoccuparsi il legislatore, e se ne preoccupò difatti quando la necessità cominciò a delinarsi, e cioè nel 1923, anno in cui, essendo stati all'Avvocatura affidati i compiti propri del soppresso ufficio legale delle Ferrovie dello Stato, venne l'avvocatura ad assumere la consulenza e il patrocinio del più importante complesso statale a tipo aziendale; ramificato, con la sua rete e i suoi uffici, in tutto il territorio nazionale e, per sua natura, titolare di grande numero di controversie attive e passive, eventibili sotto il doppio profilo della responsabilità

contrattuale ed extra contrattuale. Con decreto 30 dicembre 1923, n. 2828 furono emanate le norme riprodotte poi nel Testo unico 1933, e alle quali rimandò il successivo Codice di procedura civile: sul fòro erariale. In virtù di dette norme, le cause in cui veniva ad essere parte una Amministrazione dello Stato erano devolute alla cognizione del Tribunale capoluogo della sede della Corte di appello (a sua volta sede dell'Ufficio distrettuale della Avvocatura) nel cui distretto si fosse trovato il Tribunale che sarebbe stato competente secondo le norme ordinarie; principio, questo, ridondante non tanto in una proroga della competenza territoriale del magistrato collegiale, quanto in una modificazione della di lui competenza funzionale.

Per ogni distretto di Corte di appello un Ufficio distrettuale della Avvocatura dello Stato: consequenziale aumento e degli Uffici (in correlazione all'aumentato numero delle Corti, o per nuova istituzione o per ripristino) e degli organici.

7) A questo punto si esaurisce il tema delle vicende storiche dell'Istituto, inscindibilmente collegate alla evoluzione parimente storica dello Stato e delle concezioni che ne informano il carattere, in riferimento ai rapporti più estesi o meno estesi dello stesso con la giurisdizione. Ma esiste un'altra storia; quella relativa al perfezionamento e alla modificazione dei concetti e degli istituti giuridici cui l'Avvocatura, nell'ambito della sua competenza, ha collaborato, sostenendo e segnando indirizzi, fissando principi interpretativi della legge, determinando sovente la emanazione di norme.

Questo lavoro, la cui origine non sta in elocuzioni teoriche ma in una sensibile percezione dei problemi e delle esigenze che si appalesano nel corso quotidiano delle controversie, è lavoro svolto in profondità e risultante dalle periodiche *Relazioni* che l'Avvocatura ha consegnato al Paese. Le stesse non sono soltanto una rassegna della giurisprudenza di un dato periodo, ma sono fattori della giurisprudenza considerata come quella attività che, elaborando il diritto vigente, prepara il diritto di domani.

A questo proposito è da dire che nel diritto di domani, cioè in quello che sarà per derivare dalla germinazione dei principi che la Costituzione repubblicana ha proclamati, l'opera dell'Avvocatura assumerà essenziale rilievo, attraverso il giudizio di costituzionalità delle leggi. Dispone l'articolo 21 del progetto di legge sulla Corte Costituzionale, che il Governo, parte nel suddetto giudizio, sarà, ove non intervenga nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri o di un Ministro a ciò delegato, rappresentato e difeso dall'Avvocato Generale dello Stato o da un suo Sostituto.

In tal modo l'Avvocato Generale, riducendo a forma tecnica dinanzi a un sommo consesso di giuristi, il contenuto di ragioni giuridiche e politiche afferenti alla legge, in sè medesima e in rapporto alla Carta fondamentale, e non in confronto di singoli casi pratici considerata; collaborerà

istituzionalmente a tutelare quegli interessi primari dello Stato e della collettività che si identificano nella osservanza dell'ordine costituzionale.

8) In cospetto della giustizia del Paese, la voce dei difensori dello Stato non parte da luogo diverso da quello che è destinato agli altri difensori e non prende diverso tono. I difensori dello Stato in Italia non hanno la « distinzione di posto e sedia » che piaceva ai toscani del Granducato, nè distintivi speciali sulla toga. Senza privilegi, anche formali; in tutto pari ai patroni dei cittadini, manifestano in ciò come sia vero che lo Stato italiano, ascoltando dal fondo dei secoli la *digna vox* dell'Imperatore Teodosio, effettivamente e nell'atto in cui si fa a sostenere in giudizio i propri diritti, è sottoposto al trattamento comune che discende dalla eguaglianza di fronte alle leggi.

Ma se la fraternità che lega gli avvocati dello Stato, salda come solo può esserlo fra coloro che conducono una stessa quotidiana e dura battaglia, se lo spirito che anima un Istituto ove le stesse funzioni direttive mai prescindono dal tono della colleganza, sono da considerare, un privilegio: questo, sì, è privilegio da tenere caro e da conservare con tutte le forze nelle libere istituzioni della Democrazia italiana.

GIUSEPPE CHICCA

AVVOCATO DELLO STATO

NOTA

Non è questa la sede per una trattazione di diritto comparato, tema del quale si sono occupati altri autori. E comunque, nell'espore i lineamenti del sistema introdotto e vigente in Italia, già è stato fatto cenno degli altri sistemi dai quali l'Italiano ebbe ad emanciparsi e a profondamente differenziarsi. E' da rammentare che con caratteri affini a quelli dell'indirizzo austriaco si è presentato in Europa lo spagnolo *Cuerpo dos Abogados del Estado*, non senza far utile richiamo in proposito alla opinione accennata nello studio del Menestrina (L'Avvocatura dello Stato in Italia e all'Estero in rivista di diritto processuale civile vol. VIII parte 1^a 1931, Cedam Padova) per cui ambedue i sistemi, ispirati al criterio fiscale, sarebbero stati acquisiti da parte dell'Austria e della Spagna dagli ordinamenti del reame di Napoli ricollegandosi così, per tale tramite, alla tradizione romanistica.

Cenno a parte merita l'Inghilterra. E' stato a suo luogo qui notato, come nel diritto medioevale sia comparsa la figura del giureconsulto — persona — « a latere » del monarca. Da ciò procede l'istituzione dello Attorney Generale, consigliere giuridico della Corona (dal 1253) che, col volgere dei tempi è divenuto un organo costituzionale dello Stato, Ministro della Corona. Oltre che per gli interessi specialmente propri di quest'ultima, egli deve agire in giudizio anche per quelli che noi definiremmo interessi « del pubblico », dei quali in Inghilterra la Corona si fa portatrice e che concernono l'adempimento sia di un pubblico diritto che di un pubblico dovere. L'Attorney Generale cura anche gli interessi di coloro che sono i destinatari della pubblica beneficenza (confrontare al riguardo quanto più sopra

esposto circa il carattere della « protectio », le direttive proprie dello Stato patrimoniale e le funzioni dell'Avvocato dei poveri nel reame di Napoli).

L'Attorney è coadiuvato e vicariato dal Solicitor Generale; altri Solicitors hanno in Inghilterra i vari dicasteri. I Solicitors sono specie di legali fissi di fiducia: il più importante è quello della Tesoreria che si occupa anche delle pratiche di quei dicasteri che sono sforniti di un Solicitor proprio, e che, oltre a curare la esazione dei crediti di spettanza della Tesoreria è l'amministratore degli immobili della Corona. Le sue funzioni si intrecciano con quelle del « *Proctor Regis* » il quale interviene anche in cause di divorzio quando ci sia pericolo di collusione.

Ispirato al modello inglese è l'istituto dell'Attorney Generale negli Stati Uniti d'America, che ne hanno reso più accentuato il carattere costituzionale derivandolo dall'« Atto giudiziario » del 1789.

L'Attorney generale è il primo Ufficiale della legge, capo del dipartimento della Giustizia, consigliere legale del Presidente e dei dipartimenti federali.

BIBLIOGRAFIA

- Digesta Justiniani Augusti*. Recognoverunt Bonfante, Fadda, Ferrini, Riccobono, Scialoja, Mediolani, MCMXXI.
- Digestum glossatum ex pandectis florentinis*. Commentaris Accursii, scoliis Conti, paratitla Cuiacii et quondam aliorum observationibus. Lugduni, MDLXXXIX.
- GROTIUS UGO: *De iure belli ac pacis Libri tres*. Ultrajecti, Van der Water, 1696.
- HOBBS THOMAS: *Leviathan*. Trad. Vinciguerra, Bari, Laterza, 1911.
- HEINECCIUS GOTTLIEBB: *Elementa iuris natura et gentium*. Neapoli, Pasquali, 1764.
- WINDSCHEID: *Diritto delle Pandette*. Torino, Utet, 1902.
- RAPOLLA: *Commentaria de iure regni neapolitani*. Neapoli, Castellano, 1778.
- VALLETTA: *Leggi del regno napoletano*. Napoli, Morelli, 1776.
- LANDUCCI: *Storia del diritto romano*. Padova, Sacchetti, 1887.
- PADELLETTI-COGLIOLO: *Storia del diritto romano*. Firenze, Cammelli, 1886.
- BONFANTE: *Storia del diritto romano*. Roma, Università, 1934.
- BONFANTE: *Istituzioni di diritto romano*. Torino, Giapichelli, 1946.
- SAVAGNONE: *Le terre del fisco*. Roma, 1902.
- MANTELLINI GIUSEPPE: *Lo Stato e il Codice Civile*. Firenze, Barbera, 1879.
- MENESTRINA FRANCESCO: *L'Avvocatura dello Stato in Italia e all'estero*. In Riv. « Dir. Proc. Civ. », vol. 8^o, p.p., Cedam, Padova, 1931.
- POLLACH ENRICK: *Die Majestätsgedanke im römischen rect*. Leipzig. Verlag Von Weit, 1908.
- RELAZIONI *sulle Avvocature Erariali dal 1876 al 1880*.
- SCAVONETTI GAETANO: *In nuovo digesto italiano*, alla voce: « Avvocatura dello Stato ».
- TAMBRONI: *In digesto italiano*, alla voce: « Avvocature Erariali ».

CENNI BIOGRAFICI

ANTONIO CAFARO

La nobile figura di Antonio Cafaro sta fra le più luminose fra quante abbiano onorato il nostro Istituto di cui egli entrò a far parte fin dalla fondazione, nel 1876, costituendo il primo nucleo di quegli alti spiriti che si strinsero intorno a Giuseppe Mantellini.

E in Avvocatura rimase, apprezzatissimo per la sua valentia e più ancora venerato per le sue alte qualità spirituali, per circa quaranta anni, fino al suo collocamento a riposo nel 1915; celermente percorrendo i vari gradi della carriera, e ancor giovane conseguendo la nomina a sostituto avvocato generale e ad avvocato distrettuale di Trani, dove rimase dal 1898 fino al 1915.

Studio di molti problemi di diritto, le circostanze lo portarono ad approfondire in modo particolare lo studio dei rapporti patrimoniali fra lo Stato e la Chiesa; e la sua opera in questo campo trascese di gran lunga quella dell'avvocato e del difensore, affermandosi nelle commissioni di studio per la preparazione di disegni di legge volti a regolar compiutamente la materia.

Tre furono le note dominanti di tutta la sua nobile esistenza: la dedizione completa e assoluta al dovere; la semplicità e la modestia senza fine; la fede cristiana vivamente e rettamente sentita e praticata.

E quest'afflato di fede, vivificante, informò di sé tutta l'attività di Antonio Cafaro, grande avvocato e vero cristiano.

Ogni mattina, prestissimo, Antonio Cafaro era in chiesa per accostarsi a Dio. E non chiudeva la sua giornata senza prima ritornare nella Chiesa dei suoi padri a rendere conto delle sue azioni e ad attingere l'ispirazione delle opere da compiere. Sul suo tavolo di lavoro, accanto ai libri di diritto, i libri della Fede, senza della quale, egli diceva, tutto è vano.

Poverissimo, tutto il suo elargiva ai poveri, beneficcando fino all'ultimo giorno di sua vita, chiusasi il 7 gennaio 1919.

La sua lunga permanenza in Avvocatura costituì per tutti una forza morale e un segnacolo di spiritualità; ed il suo ricordo vien tramandato vivissimo, perchè ad esso ci si possa ispirare come ad esempio luminoso di perfezione di vita.

GIACOMO GIUSEPPE COSTA

Nato a Milano nel 1833 di famiglia ligure, Giacomo Giuseppe Costa entrò in magistratura nel 1860, e sia nei Tribunali che negli uffici amministrativi del Ministero, presso i quali fu spesso chiamato a prestar servizio, diede prove immediate del suo valore.

L'ingegno eletto, la mente acuta, la dottrina giuridica vastissima, la facondia ammirabile, la

dialettica stringente gli crearono in breve tempo un'alta reputazione, ed accelerarono singolarmente la sua carriera di magistrato.

Segretario generale del Ministero di grazia e giustizia col guardasigilli Vigliani nel 1873, fu nominato nel 1874 procuratore generale di Corte di appello, e fu a capo degli uffici di Venezia, Genova, Palermo, Ancona, Bologna.

Morto nel 1885 Giuseppe Mantellini, parve ad un subito impossibile la sostituzione del creatore del nostro Istituto; ma il Governo non esitò nella scelta di Giacomo Costa. L'eredità da raccogliere era singolarmente pesante; ma in breve fu a tutti palese che il nuovo avvocato generale era interamente degno del grande predecessore, del quale continuò con dignità, con energia, con alto sapere la grande opera intrapresa.

Nominato subito dopo Senatore, in quell'Alto Consesso diede immediate luminose prove della sua grande competenza nelle più svariate materie, e acquistò in breve indiscussa autorità, per le doti non solo dell'ingegno ma altresì della probità e della dirittura morale. E famosa rimase la sua Relazione sulla inchiesta svolta per accertare la responsabilità dei magistrati che avevano preso parte alla istruttoria del processo per i fatti della Banca Romana: documento nobilissimo del modo come Giacomo Costa intendeva l'altezza della missione del magistrato.

Tradurre in atto i concetti allora esposti era la suprema ambizione del Costa, nell'interesse del Paese, ed egli si credè vicino alla meta sperata quando nel marzo 1896 fu chiamato alla carica di Guardasigilli. E diede impulso a riforme strutturali dell'Amministrazione della Giustizia.

Ma un male inesorabile lo prese; ed allora si palesò anche la tenace volontà con cui, negli ultimi mesi, della sua vita di uomo e di ministro, costringeva un organismo ormai in sfacelo ad obbedire alla vigoria dello spirito, coronando con esempio raro della fedeltà religiosa al dovere una vita tutta spesa in favore della Pubblica Amministrazione: esattamente di lui fu detto che lo splendore della carriera fu giusto riconoscimento degli eccezionali suoi meriti di giurista e di oratore.

ERNESTO D'AGOSTINO

Laureatosi giovanissimo nel 1877 — era nato a Napoli nel 1858 — Ernesto D'Agostino, uditore giudiziario, fino dal 1881 fu addetto a prestare servizio presso l'avvocatura erariale di Napoli; primo graduato al concorso di Pretore, sostenuto nel 1883, egli rimase peraltro in Avvocatura, dove non tardò a dar luminose prove delle sue elevate qualità.

Era, Ernesto D'Agostino, un di quei giovani d'alto ingegno sui quali il nostro Istituto, fin

dal suo sorgere, esercitò una pressochè irresistibile attrattiva; uno di quei giovani che potentemente contribuirono a portare, in breve volger d'anni, l'Avvocatura ad un livello altissimo, innalzandola nel prestigio e nella estimazione generale.

E per quindici anni, Ernesto D'Agostino, diede all'Istituto il suo ingegno e la sua attività; e ne ritrasse quella maturazione di scienza e di esperienza indispensabili per la completezza così del sapere che della personalità.

Si che, quando nel 1897 egli ne uscì per passare al Consiglio di Stato, il giovane « addetto » del 1881 era ormai completo; l'aquilotto aveva irrobustito le ali. E il volo si fece sempre più alto; e quando Ernesto D'Agostino, coronando la sua attività, assunse la presidenza della IV sezione, nessuno potè dubitare che non soltanto egli avrebbe saputo tener l'alta carica con quella superiorità morale e scientifica che gli derivava dalle sue qualità, ma che anzi, e proprio per queste, egli avrebbe rinverdito di nuovi lauri quella Presidenza. E l'auspicio non fallì.

Quindici anni: ma come Ernesto D'Agostino si sentì sempre legato all'Avvocatura, che era stata maestra a lui ed alla sua giovinezza; così l'Avvocatura ha sempre ricordato, e ricorda, a suo vanto ed onore, di aver annoverato nelle sue file Ernesto D'Agostino.

SALVATORE D'AMELIO

Salvatore d'Amelio era una tipica figura rappresentativa di un ideale di vita che diere origine ad una sua propria aristocrazia: la nobiltà della toga.

E la toga egli onorò tutta la sua vita, da quando nel 1892 fece le sue prime armi quale uditore giudiziario presso l'Avvocatura di Napoli fino al 1928, quando, Presidente del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, repentinamente chiuse ancor in giovane età la sua vita terrena.

Nel nostro Istituto Salvatore d'Amelio ebbe ben presto modo di emergere, sì che in breve ne percorse la carriera: sostituto avvocato generale nel 1908, avvocato distrettuale di Milano nel 1914, si formò e si addestrò nell'Avvocatura, dove le sue doti di agile ingegno e di prontezza nello scervere dal fatto complesso la norma e nell'inquadrare questa nell'istituto in cui assurge poi ad organica unità, ebbero pieno agio di affinarsi e completarsi attraverso lo studio e l'esame delle innumeri questioni.

Sì che quando nel 1914 agli passò alla Magistratura aveva ormai raggiunta la piena maturità. E come con nobiltà d'animo egli aveva vestito la toga del difensore, così con pari nobiltà ed autorità vestì la toga del giudice; onde anche in questo campo non gli vennero meno riconosci-

menti, che lo portarono degnamente alla Presidenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche.

Ma il nome di Salvatore d'Amelio ha eco profonda anche nel campo degli studi, dove egli portò misura e chiarezza, che son le doti classiche del giureconsulto.

Appassionato cultore del diritto pubblico, in particolare, attivamente partecipò alla vita del diritto attraverso numerosi scritti; ma soprattutto egli va ricordato per quella « Rivista di Diritto Pubblico », che era la sua creatura, e che fin dal suo sorgere si affermò come uno dei migliori e più necessari strumenti di lavoro per i giuristi, per i magistrati, per gli avvocati; e attraverso la « Rivista » Salvatore d'Amelio esercitò con il fervore della sua appassionata natura, un nobile ed assiduo ministero nell'ambito degli studi di diritto pubblico, dando in tal modo mirabile esempio di una completezza di vita, che solo a pochi eletti è dato raggiungere.

RAFFAELLO D'ANCONA

Nato a Pisa nel 1864, Raffaello D'Ancona, nominato uditore giudiziario nel 1890, fin dal primo momento fu addetto a prestare servizio presso l'Avvocatura di Firenze, e del nostro Istituto entrò definitivamente a far parte nel 1893.

Di intelletto gagliardo, cultura larga e solida, criterio acuto e profondo, il D'Ancona non tardò ad acquistarsi alti meriti presso la Pubblica Amministrazione, oltre che affetto e stima nella Curia e nel Foro.

Vice avvocato nel 1908, nel riordinamento dell'Avvocatura seguito alla legge 22 giugno 1913, n. 979 ebbe il riconoscimento dei suoi meriti eccezionali con la nomina a sostituto avvocato generale.

E in questo alto ufficio le sue benemeritenze molto si accrebbero.

La preparazione giuridica dello studioso e del cultore di diritto romano (di lui vanno ricordate, fra l'altro, una monografia sul concetto di dote nel diritto romano, e la traduzione del commentario del Gluck alle Pandette - libri XXII, XXIV e XXVI) si era venuta affinando con lo studio assiduo del diritto pubblico; ed elevatissimo fu il contributo da lui per lunghi anni prestato alla indagine giuridica specialmente nel campo tributario, sia nella sfera contenziosa che in quella consultiva.

Dopo trenta anni di permanenza fra le file del nostro Istituto, Raffaello D'Ancona, nel 1919, passò in magistratura quale consigliere della Corte di cassazione.

Ed anche nell'ordine giudiziario non tardò a dare prove delle sue qualità, cui si aggiungevano una sincera modestia e una squisita riservatezza.

Primo presidente della Corte di appello di Ancona, e poi presidente di sezione presso la Corte

Suprema, le malferme condizioni di salute anzitempo lo condussero a morte nel 1933.

Ma di lui resta un ricordo che il tempo non scalfisce; e come Raffaello D'Ancona — vestita la toga del magistrato — soleva « vantarsi » di avere appartenuto alla Avvocatura, così, a giusta ragione, l'Avvocatura si vanta di averlo avuto a lungo fra le sue file.

ADRIANO DE CUPIS

Laureato in filosofia ed in legge, Adriano De Cupis fu tra i primi giovani funzionari amministrativi che entrarono a far parte del nostro Istituto nel 1877; ed a Palermo, prima, a Roma in secondo tempo, diede fin dall'inizio prova del brillante ed acuto ingegno, della solida e completa preparazione sua.

Vice avvocato nel 1892, le sue notevoli qualità gli valsero la nomina a Consigliere di Stato: ed anche in quell'alto consesso amministrativo ebbe agio di portare il contributo della sua dottrina, non disgiunta dall'esperienza, affermandosi come uno dei più apprezzati magistrati.

Si che quando, collocato a riposo il Tiepolo, si dovette provvedere alla nomina del nuovo Avvocato Generale, unanime fu la designazione di Adriano De Cupis.

Per nove anni, dal 1904 al 1913, egli svolse la sua opera appassionata per il perfezionamento e il potenziamento del nostro Istituto, onde renderlo sempre più rispondente agli scopi. Testimonianza di questa sua attività infaticabile, non sempre piana e semplice, la legge 14 luglio 1907, n. 485, sul riordinamento dell'Avvocatura; e i successivi provvedimenti legislativi 22 giugno 1913 n. 679, 24 novembre 1913, n. 1303 e 1304, che, pur emanati dopo il suo collocamento a riposo, furono il frutto della opera di Adriano De Cupis.

Senatore nel 1905, portò anche nel campo della vita pubblica e dell'attività legislativa la competenza che gli derivava dall'amore allo studio e quella superiore dirittura morale che era in lui connaturata; ond'è che presto in Senato egli ebbe ad emergere fra le figure più alte e nobili.

Profondo conoscitore di ogni attività amministrativa, la sua fama di studioso — già nota per taluni studi in tema di competenza e di giurisdizione e di espropriazione per pubblica utilità — resta soprattutto legata a quella opera sulla *Contabilità di Stato*, di cui egli, per il primo, seppe dare una compiuta visione, attraverso un'organica trattazione della materia, che non soltanto valse a fissare i principi generali in un allora ignoto settore della amministrazione della cosa pubblica, ma costituisce ancor oggi modello insuperato cui si continua ad attingere senza posa.

Nell'allontanarsi dall'Avvocatura Adriano De Cupis di sé e della sua opera poteva dire: *Non omnis moriar*; non era iattanza la sua, ma fermezza consapevole dell'opera compiuta con serena coscienza del dovere, con dedizione intera al bene pubblico, con intemerata dirittura morale.

FRANCESCO DI GENNARO

E' tra noi tuttora viva e presente la inoblabile figura di Francesco Di Gennaro, uno dei più insigni avvocati dello Stato di questi ultimi tempi.

Nato a Napoli il 5 maggio 1886, egli compì colà brillantemente gli studi giuridici, conseguendo la laurea con massimo dei voti, la lode e la pubblicazione della sua interessante tesi sull'« Arbitramento nel diritto romano primitivo e classico ». Superò subito il concorso per la magistratura, attestandosi al primo posto in graduatoria, e conseguì poco dopo anche una borsa di studio per l'estero, recandosi a frequentare i seminari giuridici dell'Università di Berlino sotto la guida di Giuseppe Kohler.

In magistratura rimase qualche anno, per passare definitivamente all'Avvocatura dello Stato, ove ebbe modo di cimentare prima a Napoli e poi a Roma le sue eccezionali doti di giurista e di avvocato.

Non vi è stato campo del contenzioso erariale, in cui egli non abbia portato la luce del suo intelletto, la piena inesauribile della sua cultura, la passione del suo spirito.

La sua sede abituale di lavoro presso l'Avvocatura generale era la Biblioteca e là sembra tuttora di vederlo immerso nei libri e nelle carte a redigere le scritture di causa o i suoi preziosi studi disseminati nelle più importanti riviste giuridiche. Là i colleghi lo consultavano di continuo per averne suggerimenti e consigli, che egli dava prodigalmente con la foga della sua parola e con la generosità del suo animo! Ed il suo consiglio era particolarmente ricercato ed ascoltato anche presso i consessi amministrativi, quali il Consiglio Superiore dei LL. PP., la Commissione centrale delle Imposte, e presso le Commissioni di studio, a cui partecipava.

Oratore impetuoso, agguerrito, tenace, egli ha saputo affinare nell'agone forense le armi più efficaci a difesa delle ragioni dello Stato, riuscendo fra l'altro a costruire con la esperienza dei diuturni cimenti la sintesi più felice della delimitazione dei rapporti fra la Giurisdizione e l'Amministrazione, che forma la parte introduttiva della Relazione dell'Avvocatura per gli anni 1930-1941.

La sua eccezionale cultura non era soltanto giuridica, ma umanistica e filosofica, il che gli dava il dono di levarsi di colpo alle vette più eccelse del sapere, librandosi in spazi accessibili agli spiriti più eletti.

Egli era altresì religiosissimo e la sua fede aveva le sue radici oltre che nella grazia divina, nella profonda conoscenza delle opere religiose maggiori, conoscenza che egli alimentava con sempre nuovi studi e ricerche.

Figura fulgidissima, dunque, a cui le nuove generazioni di avvocati, che col loro sopraggiungere assicurano il perenne rinnovarsi dell'Istituto, possono guardare con la certezza di trarre infiniti motivi di perfezione e di elevazione.

ADOLFO GIAQUINTO

Nato a Potenza, in Adolfo Giaquinto rivivono le alte e nobili tradizioni giuridiche della sua terra, che trovarono la loro maggiore estrinsecazione in Emanuele Gianturco.

Certo quando nel 1909 egli pubblicava i suoi volumi su *La responsabilità della Pubblica Amministrazione* gli studiosi del diritto pubblico videro in lui una figura di prima grandezza.

Opera rivoluzionaria, forse, la sua, nel periodo in cui fu scritta; ma essa contiene in sé le basi ed il fondamento delle nuove teorie sulla responsabilità della Pubblica Amministrazione; ed ha di sé improntato tutti gli studi che successivamente si sono venuti svolgendo nella materia, ponendosi come una pietra miliare della giurispudenzistica italiana.

Docente universitario, Adolfo Giaquinto, ha tenuto anche per due anni l'incarico dell'insegnamento di Diritto amministrativo nella Università di Roma; e chi ha avuto la ventura di frequentarne le lezioni non dimentica la lucidità e il rigore dialettico di esse, temperate sempre dalla semplicità e dalla facilità del dire, che rendevano accessibili i concetti più ardui.

E il magistrato è stato pari al giurista.

Le tappe luminose della sua carriera attestano, chiaramente delle sue qualità: uditore giudiziario nel 1902, nel 1911 è già Consigliere di appello; e nel 1927 Primo presidente di Corte di Appello all'Aquila. Di qui passa alla Corte Suprema quale Avvocato generale; poi Procuratore generale e Primo presidente alla Corte d'Appello di Roma; e degnamente corona la fulgida carriera di magistrato con la nomina, nel 1938, ad Avvocato generale dello Stato, e poi a Senatore.

Nel 1945, infine, rientrato in Magistratura, è chiamato all'alta e delicata carica di Presidente della Commissione Centrale delle Imposte, che tiene tuttora con competenza pari alla dignità.

L'attività di Adolfo Giaquinto quale Capo del nostro Istituto appartiene alla storia troppo recente e viva, perchè se ne debba qui parlare; e basterà, a suo alto titolo di merito, ricordare come in tempi particolarmente difficili egli ha saputo conservare integri la indipendenza ed il patrimonio morale della Avvocatura, mantenendone alto il prestigio presso le pubbliche amministrazioni ed il Foro.

FRANCESCO LO BIANCO

Francesco Lo Bianco, palermitano, proveniente dalla magistratura, entrò nel 1888 a far parte della Avvocatura; ed a Palermo rimase fino al 1914, dando fin dall'inizio prove altissime di vigoria d'ingegno e di prontezza di intuito, segnando la giusta via in complesse questioni giuridiche che legislazioni l'una all'altra sovrappoventesi rendevano di soluzione non semplice e non piana: e si vuol qui fare particolare riferimento alle molteplici vertenze allora dibattutesi in Sicilia in tema di beni demaniali e di asse ecclesiastico.

Sostituto avvocato generale nel 1914, Francesco Lo Bianco fu quattro anni dopo nominato Vice avvocato generale; e tale carica tenne per 14 anni, fino al suo collocamento a riposo nel 1932, con assoluta dirittura e dignità, con altissimo senso di responsabilità oltre che con capacità senza pari, lasciando di sé larga traccia nell'Istituto, cui dedicò con abnegazione piena ogni attività.

E non soltanto l'Avvocatura si giovò della sua opera; ricercata invece da tutte le Pubbliche amministrazioni, cui egli, nei più svariati settori, apportava senza posa l'ausilio della perfetta padronanza del diritto pubblico e privato.

Palermo lo annoverò per lunghi anni fra i più apprezzati consiglieri comunali; chiamandolo, per un periodo, anche all'incarico di assessore, ch'egli, per ragioni di ufficio, non potette tenere tanto a lungo quanto la fiducia dei suoi colleghi avrebbe desiderato; e poi a Roma numerosi furono gli incarichi a lui affidati: Agente del governo italiano presso i tribunali arbitrali italo-germanico e italo-austriaco, sorti in relazione alla esecuzione del trattato di pace; membro della commissione per l'esame delle vertenze sorte per la esecuzione dei contratti di guerra e della commissione per lo esame dei ricorsi per le controversie in tema di requisizioni disposte durante la guerra; componente della commissione consultiva centrale per il risanamento di Napoli, vice Presidente della commissione centrale delle imposte, membro della commissione censuaria centrale; e via dicendo.

E dovunque Francesco Lo Bianco portò l'altissimo suo contributo che era materiato di studio assiduo, di solida cultura, di esperienza diuturna, non meno che di vivezza di ingegno, profondità di sapere, saldezza di equilibrio.

Per questo Francesco Lo Bianco resta una delle maggiori figure che siano passate nel nostro Istituto.

GIUSEPPE MANTELLINI

Nato a Firenze nel 1816, laureato in giurisprudenza a venti anni, Giuseppe Mantellini si affermò subito nel Foro, sì che poco appresso venne chiamato a far parte dell'Avvocatura Regia di Toscana, di cui divenne capo nel 1851.

Direttore del contenzioso nel 1862, Consigliere di Cassazione nel 1865, Consigliere di Stato nel 1867, univa all'amore per gli studi giuridici ed umanistici l'amore non meno intenso e nobile per la cosa pubblica. Per lungo tempo, infatti, fu consigliere comunale nella sua Firenze, e per molte legislature deputato al Parlamento, dove portò, attraverso una intensa partecipazione ai lavori parlamentari, il suo carattere fiero, indipendente, infiammato del bene, franco nei modi e quasi rude talvolta, sempre volto al giusto e al bello.

Ferrea tempra, intemerata lealtà, inflessibile rettitudine: queste le note dominanti di lui, in uno con la rara e fine attitudine a veder retto e presto e sicuro nella scienza del diritto.

Soleva Giuseppe Mantellini dire che ogni uomo deve prendere a modello di sua vita un grande spirito del passato, ed a quella di lui informar tutta la sua opera. Ed egli aveva scelto per se un grande modello: Papiniano; e questo non si stancava di raccomandare a chi gli era vicino.

E pareva davvero che in lui rivivessero i giureconsulti dell'antica Roma, dei quali era devoto discepolo, non per copiarne e applicarne servilmente le formule, ma per appropriarsene lo spirito adottandolo ai bisogni e alle condizioni dell'età nostra.

Così che quando si discusse in Parlamento della creazione di un unitario organo di consulenza e di difesa dello Stato, unanime fu la designazione del Mantellini ad esserne la guida e il Capo.

E guida inarrivabile egli fu dell'Avvocatura, che avvivò col suo affetto, resse con la sua sapienza, avviò con sicurezza per l'arduo cammino, ad essa tracciando con mano maestra e sicura la via da seguire, temprando i mezzi da usare, additando gli scopi da raggiungere.

Egli ebbe un'alta concezione dello Stato, di cui difese con passione quasi mistica le prerogative e gli interessi: e non soltanto nel Foro ma anche e più ancora nel campo scientifico attraverso i suoi studi sui « *Conflitti di attribuzione* » e su « *Lo Stato e il Codice civile* ».

Ma questa sua concezione dello Stato era integrata dall'altra che in lui costituiva una seconda insopprimibile natura: l'equità attraverso la giustizia della Pubblica Amministrazione. Giacchè l'equità cercò in tutto, non solo come uomo nei suoi atti, ma come giureconsulto nei suoi scritti; e la cercava non pur nei rapporti fra cittadino e cittadino, ma fra lo Stato e il cittadino. E la giustizia della Pubblica Amministrazione egli non trascurava mai di perseguire e ricercare. « Come la giustizia fra i privati e la verità nel diritto è la legge praticata; così la giustizia nella Pubblica Amministrazione è la prudenza del buon governo »: monito altissimo ai governanti di ogni tempo!

Il suo testamento spirituale di uomo, di giurista, di avvocato dello Stato, è in « *Papiniano* », in cui segnò ai suoi discepoli, con un decalogo di alto contenuto morale, il cammino da percorrere e, quel che più conta, il modo come percorrerlo.

Il 12 giugno 1885, ancor nel pieno vigore intellettuale, Giuseppe Mantellini morì; e fu lutto unanime della Nazione, che perse con lui uno dei suoi uomini migliori, un uomo che, in Parlamento, nella Curia, nel Foro, dette splendore col suo nome, col suo ingegno, con le sue idee di sapienza civile, a tutti gli uffici che tenne.

Gli avvocati dello Stato in lui vedono qualcosa di più che il fondatore ed il Capo dell'Istituto; venerano in lui il Maestro sempre presente, attraverso i suoi « *Ricordi* », a vegliare e a tutelare l'Avvocatura, che essi cercano di rendere non indegna di come egli la concepì e la volle.

GIAN CARLO MESSA

Nato il 29 ottobre 1867 in Menaggio, Gian Carlo Messa seguì le alte tradizioni famigliari, indirizzandosi, dopo la laurea conseguita a Pavia nel 1889, verso la magistratura, di cui quello stesso anno entrò a far parte.

E in magistratura percorse i vari gradi, conseguendo nel 1909 la nomina a consigliere d'appello esercitandone le funzioni, proprie ed equiparate, a Casale prima, a Milano poi.

Intanto la sua innata acutezza e la sua solida preparazione dottrinarina venivano man mano affinandosi e completandosi non solo attraverso l'attività propria di magistrato, ma anche attraverso lo studio scientifico e dogmatico; e, a tacer d'altro, varrà della sua attività in questo campo, ricordare le varie monografie, talune di diritto romano, altre di diritto privato. Tra le prime quelle sulla *infamia*, sulla *ingenuitas*, sugli *interdicta*; fra le altre quella sul *contratto di mutuo*, e l'altra, ancor oggi fondamentale, sulla *obbligazione degli interessi*.

Giurista completo e nella piena maturità, Gian Carlo Messa fu quindi chiamato dalla fiducia di Giovanni Villa a far parte del nostro Istituto, ove rimase (salvo una breve parentesi di ritorno in magistratura, quale consigliere della Corte di cassazione prima, Primo presidente della Corte di appello di Trieste da ultimo) fino al suo collocamento a riposo nel 1937.

E nell'Avvocatura, quale Avvocato distrettuale di Milano prima, sostituto avvocato generale poi, Vice avvocato generale infine, egli ebbe occasione di far rivolgere tutte le sue alte qualità di uomo, di avvocato e di giurista.

Vigoria di ingegno, larghezza e solidità di cultura, acutezza e sicurezza di criterio giuridico, singolare operosità ed attaccamento, alta coscienza dei propri doveri: queste le doti che in Gian Carlo Messa avevano trovato un felice punto di fusione ed un mirabile equilibrio. E queste doti si manifestavano non soltanto nella trattazione degli affari propri dell'Avvocatura, così in sede consultiva che contenziosa, ma anche nei numerosi, delicati incarichi speciali che a lui vennero affidati, quale membro dei tribunali arbitrali misti italo-austriaci e italo-bulgari, della Commissione per l'esame della graduale attuazione della riforma delle imposte dirette, del Consiglio superiore della Magistratura, del Consiglio superiore dei LL. PP., ecc.

In ogni campo, ed anche nel Senato, di cui entrò a far parte, Gian Carlo Messa lasciò traccia profonda della sua operosa attività e del suo alto sapere; e l'Avvocatura, memore, lo ricorda come uno di coloro che più e meglio hanno contribuito a tenere alto il nome del Foro e dell'Amministrazione.

ACHILLE NUCCI

Di famiglia di magistrati, Achille Nucci entrò anch'egli, giovanissimo, in magistratura nel 1893 affermandosi subito per acume, sicurezza del criterio, larghezza di cognizioni giuridiche.

Si che già nel 1907 conseguiva la nomina a consigliere di appello con destinazione, qualche anno più tardi alla delicata carica di Presidente del tribunale di Napoli, che egli resse con alta dignità e assoluto spirito di indipendenza.

Per le elette qualità dell'ingegno, accompagnate da estesa cultura e profonda dottrina, Giovanni Villa lo chiamò, con scelta felicissima, a far parte del nostro Istituto quale Avvocato distrettuale di Napoli. Nè la scelta poteva essere migliore: chè la duttilità sua, unita alle altre doti, fece dell'alto magistrato l'insigne avvocato, che ripetutamente si affermò per la sapiente e vigorosa difesa spiegata a tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione in importanti e gravi cause.

E nuova larga estimazione gliene derivò nella Curia, nel Foro, presso tutte le pubbliche istituzioni. Estimazione che non gli consentì di sottrarsi ad assumere pubblici incarichi nella sua Napoli per la miglior tutela e difesa degli interessi cittadini.

Fu perciò chiamato, a far parte dell'Ente dei consumi, che a Napoli sorse e funzionò durante la guerra; del comitato promotore per la creazione di un grande Ospedale per bambini in Napoli; del Consiglio di amministrazione del Conservatorio di musica; fu infine assessore al Comune nel 1920. E dovunque Achille Nucci portò la sua infaticabile operosità, la conoscenza profonda dei problemi della Pubblica Amministrazione, e quel suo amore verso la esperienza sociale, che, giovanissimo, gli aveva fatto dettare una mirabile monografia sulla condizione morale e giuridica della donna.

Rientrato in magistratura nel 1922, conseguì nel 1929 la nomina ad Avvocato generale presso la Corte suprema di cassazione; e dal seggio di P. M. avanti le Sezioni Unite pronunciò mirabili requisitorie, che restano attestazioni non soltanto delle alte qualità sue, ma costituiscono altresì la riprova evidente della efficacia della funzione del P. M. in sede civile, quando venga esercitata con acume e passione.

Senatore e Vice presidente della Commissione centrale delle imposte, Achille Nucci nobilmente spese tutta la sua vita al servizio della cosa pubblica, senza che mai un'ombra sia venuta ad appannare la sua multiforme attività; e l'Avvocatura è lieta di ricordarlo e di averlo potuto annoverare nelle sue file.

ANGELO PAOLETTI

Sostituto avvocato nel 1903, Vice avvocato nel 1914, sostituto avvocato generale nel 1919, Vice avvocato generale nel 1937, la figura di Angelo Paoletti si staglia nobilissima fra quante hanno nella prima metà di questo secolo onorato l'Avvocatura con la forza dell'ingegno, il sapere giuridico, la dirittura morale, la operosità instancabile.

Le sue doti di carattere, non meno che le sue qualità di studioso e di conoscitore acuto e profondo di tutti i rami del diritto rendevano la sua opera veramente preziosa per la Pubblica Amministrazione, che se ne avvalse a lungo, anche fuor

del campo più specificamente riservato agli avvocati dello Stato.

Innumerevoli furono le Commissioni di cui Angelo Paoletti venne, proprio in vista delle qualità che in lui concorrevano e trovavano un felicissimo punto di incontro, chiamato a far parte: da quella per il testo unico delle leggi e dei regolamenti per le tasse sugli affari, a quelle per le requisizioni, i noli e i compensi dei piroscafi durante la guerra 1915-18 e all'altra istituita presso l'Ufficio del traffico marittimo durante la guerra, dal comitato per il commercio svolto dai sudditi nemici a quello per l'esame e la risoluzione delle questioni economiche e finanziarie dipendenti dal Trattato di Pace; dalla Commissione centrale delle imposte al Consiglio superiore coloniale, e via via.

E sempre Angelo Paoletti nella trattazione delle cause come nelle consultazioni e nell'altra multiforme attività svolta fu un mirabile esempio del modo come con nobiltà di intenti e con favore di risultati debba esser concepita la funzione dello Avvocato dello Stato: inflessibile tutela dei diritti della Pubblica Amministrazione, ed insieme ansiosa ricerca della giustizia sostanziale cui questa deve tendere.

In questo compito e per il perfezionamento stesso dell'Istituto, Angelo Paoletti diede tutto sè stesso; e dallo sforzo uscì fiaccato anzitempo nel fisico. E mentre ancora altri servizi avrebbe potuto rendere allo Stato ed all'Avvocatura, dovette abbandonare l'alta carica, in cui ancor più sapeva far riflettere la sua personalità.

Ma di lui resta vivissimo ed affettuoso il ricordo in quanti ebbero la ventura di avvicinarlo; e l'esempio ai giovani che dalla sua perfezione di vita possono trarre feconda ispirazione.

ORONZO QUARTA

Troppo nota la figura di Oronzo Quarta, insigne giurista del secolo scorso, perchè se ne debba qui parlare a lungo.

Laureatosi in Napoli nel 1863, entrò in magistratura; ma nel 1876 fu dei primi ad affiancare il Mantellini nella creazione e formazione della Avvocatura erariale. E fu dei primi, e dei maggiori, a levar alto, fin dai primissimi anni, il prestigio del nostro Istituto.

Profondo conoscitore di ogni ramo del diritto, che padroneggiava con assoluta sicurezza nei suoi poliedrici aspetti, studiò in particolare il diritto tributario, che allora muoveva i primi passi; e il suo *Commento alla legge sulla Imposta di Ricchezza Mobile* è opera che non soltanto ha informato di sè tutti gli studi di quel periodo in materia, e le stesse manifestazioni giurisprudenziali, ma che resta tuttora modello insuperato e fonte inesauribile di esame.

Nè in questo settore l'opera del Quarta si fermò qui; giacchè egli, chiamato a far parte fin dal 1879 della Commissione centrale delle imposte, ebbe modo in quell'alto consesso di saggiare, attraverso la pratica esperienza del giudice, la intrinseca fondatezza delle tesi del giurista: che rappresenta, appunto, l'*optimum* desiderabile fra

l'astrattezza dello studio e la contingenza della pratica.

Quindici anni rimase in Avvocatura il Quarta, che nel 1891 rientrò in magistratura: nel 1904 Procuratore generale di Corte di cassazione di Roma, e senatore, raggiunse nel 1911 la più alta carica della Prima presidenza.

Ma furon 15 anni di attività intensa, serrata; durante i quali il Quarta raggiunse la piena maturità d'intelletto e di sapere, il perfetto equilibrio dei mezzi.

Ove si pensi quale laboriosa fucina di grandi artieri dovesse esser la sorgente Avvocatura, sotto la guida animatrice del Mantellini, e quale esperienza in campi del diritto pressochè inesplorati dovesse formarvisi, vi è da ritenere per fermo che se grande fu il contributo che Oronzo Quarta apportò al nostro Istituto, che va fiero di averlo avuto fra i suoi primi avvocati, senza dubbio feconda dovette esser per lui la permanenza in Avvocatura, dacchè la somma delle incessanti esperienze, da un osservatorio che spaziava su di un vasto orizzonte, non potette non contribuire potentemente non che all'affinamento delle sue alte doti anche al completamento della personalità tutta intera.

GIUSEPPE RICCARDI

Entrato in Magistratura giovanissimo nel 1871 — era nato a Fasano nel 1849 — Giuseppe Riccardi passò a far parte dell'Avvocatura nel 1880 quale sostituto avvocato. Vice avvocato nel 1897 e sostituto avvocato generale nel 1908, egli fu nel 1910 designato, prima ancora che dal Governo, da tutti i colleghi all'alta carica di vice avvocato generale.

Uomo di ingegno elettissimo, di cultura profonda, di rara e squisita bontà, di nobilissimo carattere, riuniva in sé le più insigni qualità del giurista geniale ed acuto, dell'avvocato principe, dell'animatore e dello organizzatore instancabile, e fu in tutto degno delle funzioni conferitegli.

Dotato di una piena conoscenza del diritto pubblico e privato, aveva saputo trarre da essa, per la sua singolare attitudine così alla speculazione scientifica che all'investigazione pratica, gli elementi fondamentali per una sistemazione degli istituti di diritto tributario; e non minore contributo aveva saputo portare in tutti gli altri campi nei quali si andava svolgendo la sempre crescente attività dello Stato.

Componente di numerose commissioni amministrative, la sua opera risultò particolarmente feconda nella commissione per la riforma delle tasse sugli affari (in seno alla quale ebbe ad occuparsi in particolare della imposta di manomorta) e nel Consiglio superiore dei telefoni, dove contribuì ad impostare con chiarezza di visione i problemi connessi con le concessioni telefoniche alla industria privata e ad elaborare il testo unico della legge sul servizio telefonico.

Ma oltre a queste, altissime benemerenzze si acquistò nell'Istituto Giuseppe Riccardi attraverso la intima, feconda, affettuosa collaborazione con Adriano De Cupis prima, e con Giovanni Vil-

la poi, e che si estrinsecò nelle riforme del 1913; dalle quali l'Avvocatura uscì maggiormente rafforzata nella sua organica struttura e pronta a far fronte ai sempre maggiori compiti che la attendevano.

Il 4 marzo 1918 la sua forte fibra cedeva improvvisamente, fiaccata dalla attività, spesa tutta in vantaggio dello Stato, e fu unanime il plebiscito di dolore della Curia e del Foro per la perdita di un uomo che onorò altamente il nostro Istituto.

GAETANO SCAVONETTI

Può sembrare veramente anacronistico dire agli avvocati dello Stato di Gaetano Scavonetti, il cui nome è legato in modo luminoso e duraturo alle fortune del nostro Istituto.

Quale sia stata la sua opera non si ricorda: si vive giorno per giorno nella Avvocatura dello Stato, tuttora permeata della sua potente personalità, e modellata secondo le riforme di struttura da lui volute ed attuate.

Trenta anni di attività ha dato Gaetano Scavonetti alla Avvocatura; e sono stati trenta anni di operosità multiforme ed instancabile. Nello svolgimento e nella trattazione di numerosi e delicatissimi affari, dapprima, mostra subito le sue alte qualità di avvocato. Ma più tardi meglio e più fattivamente egli può estrinsecare le sue qualità, quando da Giovanni Villa — di cui è il più attivo e diretto collaboratore — gli viene affidato l'incarico di Segretario Generale dell'Istituto.

Intanto le sue doti innate si vengono affinando attraverso la diretta partecipazione alla attività della Pubblica Amministrazione, in momenti particolarmente difficili della vita della Nazione. Capo di Gabinetto al Ministero dei trasporti e poi alla Vice presidenza del Consiglio con Giovanni Villa nel 1918-1919, e successivamente Capo Gabinetto al Tesoro e Segretario capo alla Presidenza del Consiglio con Bonomi; Assessore del Comune di Roma, dovunque Gaetano Scavonetti lascia ampia orma di sé e del suo passaggio, apportando, attraverso un vivido ingegno, aperto alla pronta visione dei problemi, il contributo di quella sicura esperienza di uomini e di cose, che tanto gli varrà anche quando, nel 1929, fu nominato Senatore.

Si che quando nel 1921 si dovè, per fatalità di eventi, provvedere alla sostituzione di Giovanni Villa, la sua nomina si impose con naturalezza, e la sua designazione fu ispirata da uomini quali lo stesso Villa e Lodovico Mortara.

Avvocato generale, Gaetano Scavonetti, mostra appieno quelle doti, che devono ritenersi in lui naturalmente congeniali, di animatore e di organizzatore, da cui il nostro Istituto trae il più ampio ed alto respiro.

La sua opera continua, equilibrata, possente, è di tutti i giorni; ma resta più saldamente legata alle riforme del 1923, che dà alla difesa degli interessi dello Stato un nuovo volto con la introduzione del principio del « Foro erariale »; del 1925 che porta alla unificazione in unico Istituto di tutti gli organi di consulenza e di difesa delle Amministrazioni statali; del 1930, che tra-

scende il carattere formale e dà la visione precisa, a tutti ostensibile, che l'Avvocatura svolge la sua attività a tutela ed a vantaggio dello Stato, considerato nella sua organica unità; del 1933, infine, che più e meglio ribadisce la figura dell'Istituto nell'ambito della Pubblica Amministrazione e le peculiari funzioni di esso.

Ben a ragione, e non senza una punta di legittimo orgoglio, Gaetano Scavonetti, nell'allontanarsi dall'Avvocatura, diceva di lasciare un organismo ormai perfetto. A mantenere l'alto livello allora raggiunto, e, se possibile, a superarlo, è rivolta l'opera degli avvocati dello Stato, che vogliono con ciò rendere omaggio al loro antico Capo.

GIAN DOMENICO TIEPOLO

Primogenito di nobilissima famiglia del patriato veneto, Gian Domenico Tiepolo fu veramente un di quegli uomini che nella seconda metà del secolo scorso onorarono degnamente la Patria con le opere dell'ingegno e con la dirittura del carattere, attraverso servizi resi con piena dedizione di sé.

Giovanissimo entrò in magistratura, ma, ascoltando nel suo cuore le voci di libertà e di indipendenza che correvano la Penisola, prendeva parte alle segrete agitazioni patriottiche, e poi, insofferente dell'inazione, emigrava nel Piemonte per arruolarsi coll'esercito e compiere così la campagna del '59. E in seguito a Milano fu segretario nel « Comitato di emigrazione »; fin quando tornò in Magistratura, per passare poi nel contenzioso tributario. Di qui nel 1876 Mantellini lo chiamò a far parte del primo nucleo che costituì e diede vita alla Avvocatura erariale. E ne ascese i più alti gradini, e nel 1886 fu nominato sostituto avvocato generale.

Passato per breve tempo al Consiglio di Stato, nel 1897, alla morte di Giacomo Costa, Gian Domenico Tiepolo tornò in Avvocatura, chiamato dalla meritata fiducia del Governo, e di Luigi Luzzati in specie, alla dignità di Avvocato generale.

E la carica altissima tenne fino al collocamento a riposo, da lui chiesto per ragioni di salute nel 1903, con superiore dignità, ispirandosi sempre all'esempio ed all'insegnamento di Giuseppe Mantellini.

Egli al lavoro, nobilmente inteso, recava potente vigoria di ingegno, irrobustito da studi severi e completi, e grande spirito di rettitudine e di giustizia, risolvendo ogni questione giuridica con l'ispirarsi non soltanto alle norme di diritto, ma anche ad un alto e fermo sentimento di equità; nè mai l'astrattezza del diritto gli faceva perder di mira la giustizia, cui anche come Avvocato indirizzava tutta la sua opera.

I suoi scritti e le sue monografie — Commento alle leggi sull'Asse ecclesiastico, Conflitti di attribuzione, Acque pubbliche e diritti demaniali, per citarne alcuni — testimoniano del suo fecondo lavoro pur in questo campo: indagine severa, profondità scientifica, logica irrefutabile sono i pregi che maggiormente lo contraddistinguono, e che testimoniano delle sue qualità di studioso.

La via dei pubblici uffici egli abbracciò spinto dalla nobile ambizione di dare tutto se stesso per il pubblico bene, emulo degli antichi patrizi della Repubblica Veneta, non accontentandosi di prestare alla Patria servizio, ma lasciando imperituro ricordo di sé nel campo dell'amministrazione e degli studi.

GIOVANNI VILLA

Nell'assumere il 1 settembre 1913 la carica di Avvocato generale, Giovanni Villa così salutava l'Istituto: « guarentigia del cittadino nell'opera consultiva ispirata al diritto e all'equità, protezione vigorosa contro le offese all'Erario dello Stato da qualunque parte provengano »; e, avvocato eminente, dichiarava: « ho ritenuto massimo onore per l'avvocato vestire la toga in difesa dei legittimi interessi della Pubblica amministrazione ».

In tal modo Giovanni Villa pienamente si riallacciava all'insegnamento di Giuseppe Mantellini, e si poneva nel solco della più alta e nobile tradizione.

Giovanissimo, ascese ai più alti fastigi nell'aringo forense: parve che egli fosse nato giurista, tanta era la rapidità nel percepire la realtà e la sicurezza nell'intuire, quasi spontaneamente, le soluzioni dei più ardui problemi giuridici. Ma a questi innati pregi, altri ne univa: la dottrina vasta, ampia, sicura; il dominio completo di una esuberante ricchezza intellettuale, che lo portava ad un equilibrio prodigioso, e perciò alla serena praticità delle soluzioni da adottare.

All'alta mente e alla vasta sapienza giuridica, Giovanni Villa univa un forte e nobile carattere e un operoso patriottismo, che manifestò non soltanto quale Capo del nostro Istituto, ma altresì in Senato, di cui entrò a far parte nel 1913, e dove immediatamente le sue qualità gli suscitavano intorno la stima e l'affetto di tutti.

Sorretto da una energia morale inflessibile; e animato da una vera religione del dovere verso la Patria, Giovanni Villa non esitò nell'ultimo periodo della guerra 1915-18 e nell'immediato dopo guerra ad assumere le più alte responsabilità: Ministro senza portafoglio prima, Ministro dei trasporti poi, vice presidente del Consiglio dei Ministri nel corso delle trattative per la pace di Versaglia, infine, egli sacrificò ogni sua energia, consumandola fino all'ultimo. E proprio le fatiche cui si era sottoposto con esemplare abnegazione lo stroncarono nel fisico con un male senza rimedio.

Colpito ancor giovane, venne così sottratto per sempre alla vita pubblica, cui molto ancora avrebbe potuto donare, e la luce radiosa del suo alto intelletto andò gradatamente spegnendosi.

Ma esempio altissimo e luminoso egli rimase per tutti, e per gli avvocati dello Stato in special modo, che al suo monito hanno sempre ispirato, e tuttora ispirano, la loro attività nella difesa degli interessi insieme del cittadino e della Pubblica Amministrazione.

RELAZIONE

SCHEMA DI MASSIMA PER LA PARTE ORDINARIA

PARTE GENERALE

Il nuovo assetto costituzionale dello Stato.

Carattere delle norme costituzionali - Rapporti fra la nuova costituzione e le leggi preesistenti, (in particolare leggi sulla stampa, leggi di P. S., cod. pen.) - Rapporti fra i vari poteri dello Stato - Legittimità costituzionale delle leggi - Limiti e forme del controllo giurisdizionale sulle leggi nel periodo attuale (Disp. Trans. VII) - I rapporti fra la nuova Costituzione e la potestà legislativa derivante al Governo dal d. l. l. n. 151 del 1944 e dal d. l. l. n. 98 del 1946.

Le Regioni - I rapporti con lo Stato - L'attività della Corte Costituzionale per la Regione Siciliana.

L'attribuzione amministrativa esclusiva come limite alla funzione giurisdizionale (conflitti di attribuzione). Impostazione del problema con riferimento alla nuova Costituzione.

L'attività processuale della P. A. e i rapporti fra le diverse giurisdizioni (conflitti di giurisdizione).

PARTE SPECIALE

SEZIONE PRIMA

L'attività della P. A.

TITOLO I

L'attività della P. A. sotto l'aspetto formale. Gli atti amministrativi e il controllo giurisdizionale.

a) L'atto amministrativo — La motivazione — Il potere di autoimpugnativa — Esercizio — Limiti.

b) I ricorsi — Rapporti fra ricorsi amministrativi e ricorsi giurisdizionali. La legittimazione passiva della P. A. — I termini di impugnativa — Motivi — Specificazione — La sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo — I limiti delle pronuncie degli organi della giurisdizione amministrativa — I vari ricorsi per la mancata esecuzione del giudicato.

TITOLO II

L'attività sostanziale.

A) L'intervento dello Stato nel settore dell'economia.

1. Il debito pubblico;
2. La cassa DD. PP.;
3. I risparmi postali;
4. La regolamentazione dell'esercizio del credito e del risparmio.

B) L'intervento dello Stato nel settore delle opere di interesse pubblico.

1. L'espropriazione per p. u.;
2. I provvedimenti d'urgenza (Legge organica sulle espropriazioni; art. 7 legge 23 marzo 1865, n. 2248, All. E.; art. 19 T. U. Comunale e Provinciale; ecc);
3. L'edilizia sovvenzionata.

C) L'intervento dello Stato nel settore delle comunicazioni e delle telecomunicazioni.

1. I trasporti ferroviari;
2. I trasporti marittimi;
3. I trasporti postali;
4. I trasporti concessi all'industria privata (ferrovie, linee di navigazione e automobilistiche; la gestione governativa delle aziende concessionarie, ecc.);
5. Le telecomunicazioni.

D) L'intervento dello Stato nel settore dell'agricoltura.

(Concessioni di terre incolte; imponibili di mano d'opera; recupero dei contributi concessi agli agricoltori; i contributi agricoli unificati; ecc.).

E) L'intervento dello Stato nel settore delle attività professionali e intellettuali.

1. La tutela della proprietà intellettuale;
2. Gli albi speciali (appaltatori oo. pp.; appaltatori imposte di consumo; i revisori di conti; gli agenti di cambio, ecc).

TITOLO III

L'attività negoziale.

Contabilità dello Stato.

Appalti e forniture (con riferimento anche al contenzioso arbitrale obbligatorio).

TITOLO IV

La responsabilità della P. A.

A) La responsabilità di diritto pubblico:
a) per atti legittimi;
b) per atti illegittimi.

B) La responsabilità di diritto privato:
c) contrattuale;
d) extracontrattuale.

La responsabilità dei funzionari.

SEZIONE SECONDA

L'organizzazione interna dei P. A.

Il rapporto di pubblico impiego

A) Generalità — Concorsi — Bandi — Commissioni di Esami — Incompatibilità, ecc.

B) Gli impiegati di ruolo — Stato giuridico — Nomine — Promozioni — Licenze — Licenze coloniali — Particolari posizioni — Provvedimenti disciplinari — Collocamenti a riposo — Trattamento economico.

C) I salariati.

D) Il personale non di ruolo.

E) Il personale dipendente da enti particolari (Vigili del Fuoco, ecc. Per l'ARAR, GRA e simili, rinvio).

SEZIONE TERZA

I beni e i mezzi dello Stato.

TITOLO I

Demanio e beni patrimoniali.

A) Parte generale: Natura dei beni — Divisione — Autotutela — Concessioni — Contratto — Limitazioni legali e beni pubblici — Limiti, ecc.

B) Acque pubbliche.

C) Miniere.

D) Demanio.

E) Demanio marittimo.

F) Demanio stradale.

G) Demanio ferroviario.

H) Demanio artistico ed archeologico.

I) Demanio Forestale.

L) Usi civici.

TITOLO II

Imposte in genere.

Il rapporto di imposta — I principi generali — Il contenzioso processuale — Rapporti ed interferenze fra le Commissioni delle Imposte e l'autorità giudiziaria — Il solve et repete.

TITOLO III

Imposta di R. M. — Imposta sui redditi agrari — Imposta supplementare sul reddito — Imposta sui fabbricati — Imposta sui terreni — Imposte sul patrimonio.

TITOLO IV

Imposta di registro — Imposta di successione — Imposta di manomorta — Imposta di negoziazione e sul capitale estero — Imposte ipotecarie e catastrali — I. G. E. e Scambi — Tassa di bollo — Imposte e sovrimeposte di fabbricazione — Imposte doganali e diritti di licenza — Monopoli — Tasse sulle concessioni governative — Tasse sulle radioaudizioni — Tasse sugli auto-transporti — Diritti erariali nei pubblici spettacoli — Lotto e lotterie.

TITOLO V

I contributi speciali.

TITOLO VI

A) La riscossione delle entrate patrimoniali e tributarie dello Stato.

B) La riscossione delle imposte dirette.

SEZIONE QUARTA

L'attività della P. A. nei rapporti di diritto comune.

I rapporti di diritto civile: Cittadinanza — Locazioni — Ritardo nella P. A. nei pagamenti e conseguenze — Le disposizioni particolari in tema di locazioni delle ricevitorie del lotto — Questioni in tema fallimentare.

Gli infortuni sul lavoro.

Diritto ecclesiastico.

La procedura civile: Il Foro dello Stato — La notifica degli atti giudiziari alla P. A. — Legittimazione — Presupposti dei ricorsi per regolamento di competenza e di giurisdizione — Actiones ad exhibendum — Interrogatori e giuramenti deferiti alla P. A. — Azione esecutiva nei confronti di enti particolari (Ufficio cambi, ecc.) — Provvedimenti cautelari e di urgenza — Lodi arbitrali.

Diritto penale.

Procedura penale.

Il contenzioso dello Stato italiano all'estero e nei rapporti di diritto internazionale.

SCHEMA DI MASSIMA PER LA PARTE STRAORDINARIA

PARTE PRIMA

Questioni connesse con la trasformazione costituzionale dello Stato

1) Attività legislativa del potere esecutivo. I decreti legislativi emanati in forza del D.L.L. 25 giugno 1944, n. 151 e del D.L.L. 16 marzo 1946, n. 98. Limiti temporali della facoltà legislativa del Governo. Il sindacato di costituzionalità sui predetti decreti e sui provvedimenti legislativi a sensi della disposizione transitoria VII della Costituzione — Rinvio.

2) Acquisizione allo Stato dei beni dei Savoia — La XIII disposizione transitoria della Costituzione.

3) La soppressione del p.n.f. e la sistemazione degli enti fascisti. La devoluzione dei beni del p.n.f. allo Stato.

I debiti del p.n.f. e la responsabilità dello Stato.

L'annullamento degli atti di donazione e di vendita di beni al p.n.f. — La G.I.

La liquidazione delle organizzazioni sindacali fasciste.

La fine del regime fascista in relazione al rapporto di pubblico impiego; riammissione in servizio e ricostruzione di carriere; revisione di concorsi a cattedre universitarie, ecc.

4) La legislazione razziale, e la reintegrazione degli ebrei nei diritti politici, civili, economici.

PARTE SECONDA

L'attività connessa con lo stato di guerra e da questa dipendente

1) La difesa della nazione in guerra; l'attività cautelare e repressiva nei confronti dei cittadini italiani, e delle persone fisiche e giuridiche straniere; gli ordini impartiti al naviglio in navigazione; il sequestro e il sindacato dei beni di suditi nemici; la loro gestione; responsabilità.

2) L'intervento dello Stato per la regolamentazione della economia nazionale in tempo di guerra:

A) Controllo dei prezzi e blocco delle materie prime.

B) Regolamentazione del settore commerciale e industriale — I rifornimenti delle forze armate — Appalti e forniture — Contingentamento delle merci — Assegnazione delle stesse — Vincoli sulla produzione industriale.

C) Regolamentazione del settore alimentare — Approvvigionamenti e consumi — Alto Commissariato Alimentazione — Sepral ed Enti connessi (Ucof. - Ucefap. ecc.) — Natura giuridica — Autonomia economica, riscossione di diritti e imposizione di contributi — L'Ente della Zootecnia e i raduni bestiame — Ammassi e gestione relativa — Rapporti fra lo Stato ed i gestori degli ammassi — Variazioni di prezzo dei generi ammassati — Azione dello Stato per il recupero delle differenze — Casse conguaglio e compensazione; loro liquidazione.

3) Le requisizioni in tempo di guerra.

A) Le requisizioni disposte in forza del r.d.l. 18 agosto 1940, n. 1741 e dal T. U. 31 gennaio 1926, n. 452. I beni soggetti a requisizione — Requisizione in uso e requisizione in proprietà — Indennizzi — danni derivanti dalla requisizione — Requisizione di fatto — Cessazione della requisizione — Sopravvenuta oggettiva impossibilità dell'uso da parte dell'autorità requirente — Requisizioni e danni di guerra — Rapporti.

I Comitati giurisdizionali per le requisizioni — Limiti di competenza e questioni connesse.

B) La requisizione del naviglio mercantile e il noleggio obbligatorio.

4) La assicurazione obbligatoria contro i rischi di guerra.

5) I danni di guerra — Natura giuridica del cosiddetto diritto ad risarcimento — Intervento diretto dello Stato per la riparazione degli immobili — Questioni circa la responsabilità dello

Stato ad altro titolo — Natura giuridica delle Commissioni.

6) Prigionieri di guerra — Requisiti per la qualificazione — Le loro rimesse e le somme ad essi dovute — Il cambio applicabile — Il recupero di anticipazioni e sussidi erroneamente corrisposti.

7) I rapporti contrattuali dello Stato in tempo di guerra.

A) Il R.D.L. 21 giugno 1940, n. 856.

B) I contratti di trasporto ferroviario (D.L. L. 17 agosto 1944, n. 189).

C) Influenza dell'armistizio sui contratti in corso.

D) Sistemazione dei contratti di guerra e loro liquidazione.

E) Il regime vincolistico delle locazioni — Caserme di Carabinieri e Uffici di P. S. — Case Economiche dei Ferrovieri.

8) L'attività dello Stato nel settore dei lavori pubblici per la ricostruzione edilizia — Piani di ricostruzione — Contribuzioni di ricostruzione: a chi spettano.

9) La guerra e il patrimonio dello Stato italiano. Recupero di beni sottratti dopo l'8 settembre 1943 — Preda bellica e patrimonio indisponibile.

10) I residuati di guerra — L'A.R.A.R. — Natura giuridica — Rapporto di impiego — La alienazione dei residuati — Le occupazioni dei beni immobili da parte dell'A.R.A.R. — Rapporti contrattuali — Le rivendiche da parte dei privati.

11) Gli aiuti alleati e la loro distribuzione: Amministrazione Aiuti Internazionali; l'U.N.R.R. A.; UNRRA-CASAS, ENDSI, ENDIMEA, ecc. — Natura giuridica — Rapporti.

12) Le gestioni extra bilancio.

A) Il fondo lire e la sua utilizzazione.

B) I trasporti — L'Ufficio Autotrasporti — la G.R.A., ecc.

PARTE TERZA

La R. S. I. e i C. L. N.

1) La R.S.I. — Natura giuridica — il d.l.l. 5 ottobre 1944, n. 249 e successive disposizioni; gli atti della r.s.i. — Convalidazioni e invalidazioni — Sindacato giurisdizionale sui provvedimenti relativi — Responsabilità dello Stato italiano per i fatti illeciti commessi da organi della r.s.i. e per i rapporti contrattuali della r.s.i. — Le requisizioni disposte dalla r.s.i. — Disciplina. — La guardia nazionale repubblicana — Il partito fascista repubblicano — Rapporti col p.n.f. — Questioni relative ai beni ed ai contratti.

2) I C.L.N. e le formazioni partigiane — Natura giuridica dei C.L.N. — Limiti di validità degli atti compiuti dai C.L.N. — Assunzione da

parte dello Stato dei debiti delle formazioni partigiane — Commissione per il riconoscimento delle qualifiche partigiane. Natura.

PARTE QUARTA

Le occupazioni belliche

1) La occupazione italiana di territori esteri.

2) La occupazione alleata — La sovranità dello Stato italiano in regime di occupazione — L.A.M. G.O.T. — La posizione degli organi dello Stato italiano alle dipendenze degli alleati — I bandi ed i problemi — valore giuridico — gli atti amministrativi degli alleati in relazione al diritto interno — Nomine e promozioni effettuate dagli alleati — I danni derivanti da azioni non di combattimento cagionati dagli alleati (circolazione stradale e ferroviaria, ecc.) e la responsabilità dello Stato italiano — Le requisizioni alleate e gli impianti fissi — I contratti di compravendita e le obbligazioni dello Stato italiano. Le sentenze dei Tribunali Militari alleati e la loro efficacia.

3) La occupazione tedesca — La occupazione nella zona delle Prealpi e nella Venezia Giulia.

PARTE QUINTA

Il Trattato di pace

1) Obbligazioni dello Stato italiano nascenti dal Trattato di Pace (art. 75, 76, 78). Le Commissioni di Consiliazione.

Riconsegna di beni ex nemici — Rapporti contrattuali in corso.

2) La cessazione della sovranità italiana sui possedimenti e sulle Colonie.

3) I beni dei cittadini italiani all'Estero — Obbligazioni assunte dallo Stato italiano.

4) Il territorio Libero di Trieste — I rapporti fra il T.L.T. e lo Stato italiano, con particolare riguardo alla Amministrazione della giustizia.

PARTE SESTA

La Finanza straordinaria

1) Imposta sui maggiori utili di guerra.

2) Imposta sugli utili di contingenza.

3) La avocazione dei profitti di regime.

4) La confisca dei beni a norma del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159 e successive modificazioni.

1941
1942

1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025