

RASSEGNA MENSILE

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

L'ART. 28 DELLA COSTITUZIONE E LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

SOMMARIO. — I) La responsabilità della Pubblica Amministrazione nell'ordinamento giuridico italiano, anteriormente alla Costituzione. Responsabilità diretta, organica ed esclusione in ogni caso dell'actio institoria. Insufficienza ed inidoneità del principio di responsabilità indiretta.

Imputabilità alla Pubblica Amministrazione dell'attività esplicata dal proprio funzionario o dipendente. Atti colposi. Requisiti per l'imputabilità: che il funzionario o dipendente abbia agito nella esplicazione di mansioni assegnategli e per i fini della Pubblica Amministrazione — *faute de service* —. Atto doloso del funzionario o dipendente: non imputabilità alla Pubblica Amministrazione. Eccezioni apparenti: responsabilità della Pubblica Amministrazione per sottrazione di plichi e corrispondenza. Custodia.

Responsabilità della Pubblica Amministrazione: colpa o illegittimità dell'atto. Distinzione fra atti illegittimi e atti illeciti; attività psichico-amministrativa e tecnico-materiale. Criteri che presiedono all'affermazione della responsabilità nell'uno e nell'altro caso: illegittimità del provvedimento, illiceità dell'azione colposa. Principio della responsabilità per danni legittimi. Confutazione. Limiti della responsabilità della Pubblica Amministrazione. Danno, lesione di diritti soggettivi. Principio della risarcibilità del danno — lesione d'interessi legittimi. Confutazione. Apparenti applicazioni del principio: casi di giurisdizione esclusiva e diritti affievoliti. Risarcibilità dei danni morali.

Responsabilità personale del funzionario o dipendente. Disposizioni di legge, da cui risulta: art. 52 e 53 T. U. sulla Corte dei conti, art. 201 T. U. Legge comunale e provinciale, art. 12 decreto-legge 30 novembre 1923, n. 2841 e legge 17 luglio 1890, n. 6972. Giurisprudenza: Cass. 27 luglio 1932, S. U. 12 maggio 1938, n. 1633, Cass. 10 aprile 1940. Fondamento: atto causa immediata ed efficiente del danno.

II) L'art. 28 della Costituzione. Sua origine e presupposti. Lavori della 1ª Sottocommissione dell'Assemblea Costituente. Principio della responsabilità personale del funzionario e solidarietà dello Stato per gli atti lesivi dei diritti costituzionali di libertà. Estensione della tutela a tutti i diritti sanciti dalla Costituzione. Progetto della Commissione. Discussione all'Assemblea Costituente. Abbandono della prima formula. Affermazione della responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e

degli Enti pubblici per gli atti lesivi di diritti. Estensione della anzidetta responsabilità allo Stato ed agli Enti pubblici. Conferma dei principi elaborati da dottrina e giurisprudenza sull'argomento.

Interpretazione logico-sistematica dell'art. 28. Funzionari e dipendenti. Parità di trattamento fra attività amministrativa e tecnico-materiale.

Rinvio alla legge ordinaria per il regolamento concreto del fondamento e dei limiti della responsabilità, del funzionario dello Stato. Compatibilità delle leggi vigenti con l'art. 28, che è di immediata applicazione. La riforma dell'Amministrazione e i suoi riflessi sul problema in esame.

Responsabilità per atti compiuti in violazione di diritti. Esclusione del principio della responsabilità per atti legittimi. Lesione di diritti soggettivi. Non risarcibilità del danno-lesione di interessi legittimi. Tutela degli stessi. Limiti.

I.

La Costituzione, con l'enunciare fra gli altri diritti essenziali del cittadino quello ad ottenere il risarcimento dei danni contro lo Stato e gli Enti Pubblici, ha riproposto il problema del fondamento e dei limiti della responsabilità degli stessi.

Con questo breve studio ci proponiamo di esaminare se, per effetto della citata norma costituzionale, sia stato innovato il sistema giuridico già vigente o se invece la stessa non rappresenti la codificazione dei principi, faticosamente elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, relativamente all'argomento (1).

Gioverà a questo punto enunciare brevemente non la genesi e neppure lo sviluppo, che ci porterebbero troppo lontano, ma i risultati, ormai quasi pacifici, cui l'elaborazione dottrinarica e giurisprudenziale erano pervenute in ordine alla responsabilità della Pubblica Amministrazione anteriormente alla Costituzione.

Scartato ormai definitivamente il criterio della responsabilità indiretta, connessa necessariamente ad un'*actio institoria* ed all'accertamento di

(1) S. U. Cass. 12 maggio 1938, in « Giur. it. », 1938, I, 1, 781.

una *culpa in eligendo* o *in vigilando*, che, nei riguardi della Pubblica Amministrazione, il Giudice ordinario non avrebbe mai potuto accertare, dottrina e giurisprudenza si erano definitivamente orientati verso il principio generale della responsabilità diretta, senza alcuna distinzione fra attività privata e pubblica. Anche in relazione all'attività esplicata dai militari e dai sanitari, addetti a pubblici ospedali e nosocomi, la Giurisprudenza aveva recentemente, e col plauso di tutta la dottrina, abbandonato ogni criterio di responsabilità indiretta, fissando definitivamente il principio che ogni attività, intellettuale o volitiva, materiale o tecnica, esplicata dai dipendenti dell'Amministrazione per il raggiungimento dei fini della stessa e nell'adempimento dei compiti, delle attribuzioni o competenze loro attribuite fosse da considerarsi attività della Pubblica Amministrazione, la quale ne doveva eventualmente rispondere come di fatto suo proprio. Il principio della responsabilità indiretta è pertanto in ogni caso da escludere perchè è insufficiente, inidoneo e soprattutto contrario ai criteri fondamentali della organizzazione amministrativa. Lo Stato e così gli Enti pubblici non sono e non possono considerarsi dei comuni padroni o committenti, cui incomba l'obbligo di curare la scelta dei commessi e vigilarne l'operato. Nè il fondamento della riferibilità alla Pubblica Amministrazione dell'attività svolta dai propri dipendenti può diversamente atteggiarsi secondo che il dipendente svolga attività regolata dal diritto privato o dal diritto pubblico, attività psichica o materiale. Unico è infatti ed unico dev'essere il rapporto che lega il dipendente alla Pubblica Amministrazione, essendo contrario ai più elementari principi di logica giuridica il pensare che un dipendente possa di volta in volta essere organo o commesso. La Pubblica Amministrazione è un complesso di uomini ordinati, tendenti ad un fine determinato. Questo ordinamento è fatto di uomini che, entro l'ambito di quei fini, sentono e si muovono per l'Ente, sono *l'Ente stesso agente* e ciò sia che svolgano attività amministrativa che tecnico-materiale (2). Questo concetto, cui aderisce ormai tutta la dottrina può considerarsi consolidato in giurisprudenza, secondo la quale « i dipendenti di Enti pubblici sono legati ai medesimi non da un comune rapporto institorio, ma da un rapporto di diritto pubblico, dal quale esula ogni concetto di *culpa in eligendo* o *in vigilando*: onde la responsabilità degli Enti per il fatto dei loro dipendenti è a titolo di responsabilità diretta, ossia per fatto proprio (3). Il principio della responsabilità indiretta è d'altronde insufficiente e inidoneo. Essendo *l'actio institoria* fondata sulla presunta *culpa in eligendo* o *in vigilando*, che deve essere esclusa, perchè la Pubblica Amministrazione cura mediante una serie di rigorose prove la scelta e controlla l'attività svolta dai propri dipendenti, e che comunque non potrebbe mai essere

sindacata dal giudice ordinario, implicando ciò un esame su criteri di discrezionalità e di buona amministrazione, essa non potrebbe mai sperimentarsi contro la Pubblica Amministrazione. La riprova di ciò è che il principio della responsabilità della Pubblica Amministrazione si è andato via via affermando col progressivo abbandono del criterio della responsabilità indiretta e si è posto in tutta la sua pienezza col definitivo consolidarsi del criterio del rapporto organico e della conseguente responsabilità organica, diretta. Il riesumare l'ormai sepolto criterio della responsabilità institoria, sia pure ad un fine particolare, è pertanto irrazionale ed illogico oltre che controproducente (4).

Il principio che la Pubblica Amministrazione risponda per il fatto del proprio dipendente come per fatto proprio non può dirsi enunciato nella dovuta completezza se non si precisino le condizioni, col concorso delle quali e solo delle quali, il fatto del dipendente diventa e deve essere considerato fatto proprio della Pubblica Amministrazione. E' intuitivo, infatti, che il dipendente, essendo pur sempre una individualità fisica e giuridica, opera anche per i propri fini oltre che per quelli dell'Amministrazione, di cui è organo. Altrettanto intuitivo è che in questi casi l'atto del dipendente non può essere riferito alla Pubblica Amministrazione. Giova, pertanto, esaminare, sempre con la brevità che ci siamo imposti, quali siano i criteri e le condizioni, secondo le quali l'atto del dipendente può e deve considerarsi atto della Pubblica Amministrazione.

Nessun dubbio può esservi relativamente alla riferibilità alla Pubblica Amministrazione degli atti compiuti dai dipendenti conformemente alle leggi e ai regolamenti di organizzazione, per i fini della Pubblica Amministrazione, nella esplicazione di funzioni loro assegnate e nei limiti della competenza loro attribuita. Correlativamente è pacifico che l'atto resti solo e proprio del funzionario quando sia compiuto per fini suoi personali ed assolutamente fuori delle attribuzioni e dei poteri a lui conferiti nella qualità di organo della Pubblica Amministrazione.

Le ipotesi esemplificate sono i due casi-limite, che non possono dar luogo a discussioni o a dubbi; questi, invece, sorgono dove alcune e non tutte le condizioni della prima ipotesi eventualmente concorrono con altre della seconda. Ed è questo uno dei più complessi problemi, che mai dottrina e giurisprudenza abbiano risolto. E' appena il caso di accennare che un ordinamento giuridico potrebbe esplicitamente limitare la riferibilità all'Ente dei soli atti compiuti col concorso di tutte le condizioni enunciate nella prima ipotesi, tenendo responsabile unico ed esclusivo il funzionario in tutti gli altri casi. Il nostro ordinamento, prima della vigente Costituzione, non prevedeva esplicitamente il problema, che, pertanto, fu posto e risolto, dopo lungo e dibattuto travaglio, della dottrina e dalla giurisprudenza, che, all'

(2) VITTA: *Dir. amm.* III, ed I, p. 443; ZANOBINI: *Corso* vol. I, p. 259.

(3) Cass. 29 gennaio 1940, in « Foro Amm. », 1940, II-28.

(4) A. ALBINI, in « Foro Padano », 1949, III, p. 41.

meno in linea di massima, può dirsi abbiano raggiunto risultati ormai non più contestati.

Condizione principale perchè l'atto del funzionario sia imputabile alla Pubblica Amministrazione è che lo stesso abbia agito in servizio e per gli scopi dell'Ente, della cui organizzazione fa parte (5). Se il fatto è consecutivo ad una pronuncia, ordine o negozio, di cui costituisca la mera e legittima esecuzione, esso è pacificamente ritenuto imputabile alla Pubblica Amministrazione (6). Contrariamente a quanto affermano gli autori francesi che il fatto cioè non sia riferibile all'Ente quando vi sia colpa separabile dall'ordinaria condotta amministrativa (7) o quando l'azione sia fuori della propria competenza (8) la giurisprudenza e la dottrina italiana prevalenti hanno ritenuto che il vizio d'incompetenza non escluda l'imputabilità del fatto alla Pubblica Amministrazione. La colpa, però, dev'essere intimamente concessa al servizio e sempre diretta al raggiungimento dei fini dell'Ente.

Consequentemente è stato ritenuto non imputabile alla Pubblica Amministrazione l'atto colposo compiuto in servizio per soddisfare un bisogno proprio del funzionario (incendio causato da sigaretta (9)).

Concordemente dottrina e giurisprudenza hanno escluso che l'atto doloso del funzionario potesse mai essere imputato alla Pubblica Amministrazione (10). Il dolo, specie se si traduca in reato, è un fatto squisitamente personale del soggetto e come tale assolutamente inidoneo ad essere riversato su altri. Esso rompe in modo assoluto il rapporto fra l'Ente e il dipendente come assolutamente estraneo all'ambito delle sue attribuzioni (11).

Recentemente si è voluto rompere l'armonia, che su questo punto regnava ormai pacificamente, sostenendosi la responsabilità della Pubblica Amministrazione anche per i fatti dolosi del dipendente. In questo tentativo, oltre a riesumare l'abbandonato concetto della responsabilità indiretta e l'altrettanto superata distinzione fra attività volitiva e tecnico-materale si è affermato che « i fini dell'Ente possono essere perseguiti con attività lecite e illecite e che queste si ricollegano all'Ente che ne risponde in proprio » (12). La tesi è così aberrante che non meriterebbe confutazione; la

malafede costituisce un particolare stato d'animo, di cui è concettualmente insuscettibile, per il suo carattere astratto, la persona giuridica (13). Non solo i fini, che questa persegue, ma anche le attività, per mezzo delle quali tali fini sono perseguiti, sono e debbono essere lecite. L'attività maliziosa è concettualmente estranea alle attribuzioni dell'organo, così come il fine illecito è per definizione estraneo ai fini della Pubblica Amministrazione. Se pure la incompetenza, *stricto sensu*, non esclude la riferibilità dell'atto alla Pubblica Amministrazione l'assoluto e volontario esorbitare dalle mansioni attribuite esclude e deve escludere l'imputabilità dell'atto all'Ente.

Solo eccezionalmente, ed aggiungerei apparentemente, la Pubblica Amministrazione può rispondere del dolo dei suoi dipendenti. Ciò si verifica nel caso di sottrazione dolosa di plichi e corrispondenza, in un caso cioè in cui la Pubblica Amministrazione è tenuta a *praestare custodiam*. In questa ipotesi la Pubblica Amministrazione risponde non tanto del fatto doloso del proprio dipendente quanto della custodia, che si era volontariamente o per legge assunta.

Essa risponde in sostanza, in forza di un'esplícita ed eccezionale disposizione di legge, del fatto proprio — mancata riconsegna del plico — senza che possa addurre a sua liberazione il fatto doloso del dipendente. Di questo fatto, pertanto, può rettamente dirsi che risponde mediatamente, nel senso che è costretta a subirne le conseguenze e a rispondere dell'inadempimento dell'obbligazione, che da quel fatto fu causato.

L'eccezione comunque non può che confermare la regola.

* * *

Il problema dell'imputabilità alla Pubblica Amministrazione degli atti compiuti dai propri dipendenti nell'esercizio delle mansioni loro attribuite e per il raggiungimento dei fini dell'Amministrazione stessa è il presupposto logico e giuridico della responsabilità di essa. I due problemi vanno, però, tenuti distinti con particolare cura per la retta comprensione del tema, essendo imputabilità e responsabilità concetti indipendenti e distinti. Premesso ciò giova brevemente esaminare come sia stato risolto il problema della responsabilità della Pubblica Amministrazione verso i privati, problema che ha forse dato origine a maggiori discussioni e dissensi che non quello della imputabilità e che, ancora oggi, non può dirsi pacificamente risolto. Connesso con esso è l'altro problema della responsabilità personale del dipendente organo, che fra breve esamineremo. Riteniamo opportuno preliminarmente accennare che, a nostro avviso, sono questi i due punti, su cui maggiormente può influire l'art. 28 della vigente Costituzione.

Il fondamento della responsabilità della Pubblica Amministrazione è variamente inteso, ma riteniamo, senza tema di essere accusati di eccessiva

(5) ZANOBINI: *Corso* I, p. 259; Cass., S. U. 12 luglio 1940, in « Foro it. », 1940, I, 1157.

(6) VITTA: *loc. cit.*, p. 443 seg.

(7) HAURION: *Précis de droit administratif*, p. 514 e seg.

(8) DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel*, III, p. 278.

(9) VITTA: *loc. cit.*, p. 447, cfr. altresì ZANOBINI: *loc. cit.*, p. 263.

(10) CAMMEO: *cit.*, in Vitta.

(11) Cass. 9 ottobre 1941, in « Giur. it. », 1942 I, 1, 46; 29 gennaio 1940, n. 345 e 11 marzo 1940, n. 835, in « Mass. Giur. it. », 1940, col. 47 e 157; 7 aprile 1947 in « Giur. it. », 1948, I, 1, 91; S. U. 14 aprile 1943 in « Foro it. », 1943, 629; S. U. 16 aprile 1942 in « Foro it. », 1942, I, 475; S. U. 9 luglio 1946, n. 819 in « Mass. Foro it. », 1946, 192.

(12) A. ALBINI: *loc. cit.*

(13) C. C. 17 febbraio 1939, in « Giur. it. », 1939, I, 1, 1013.

superficialità, che tutte le varie teorie sull'argomento si possano sintetizzare nelle due tesi, che si contendono il campo, almeno apparentemente, e la cui sintesi, a nostro avviso, esprime la retta soluzione del problema.

La prima afferma che la responsabilità della Pubblica Amministrazione presuppone la colpa, come quella dei privati (14), l'altra, invece, contestata la comunione di concetti fra questa responsabilità del diritto privato, afferma che la prima, unitariamente e organicamente regolata dal diritto pubblico, esclude la colpa come elemento necessario a integrare la responsabilità e presuppone invece l'illegittimità dell'atto o fatto, imputabile alla Pubblica Amministrazione (15).

Le due tesi sono a nostro avviso entrambe esatte, ma parzialmente. L'una infatti attiene ai fatti illeciti, l'altra agli atti illegittimi. La distinzione tra fatti ed atti, fra attività tecnico-materiale e amministrativo-volitiva è innegabile ed è generalmente ammessa.

Tale distinzione risulta evidente anche a chi si proponga il problema dell'imputabilità. L'atto negoziale, il provvedimento, invero, viene intuitivamente riferito alla Pubblica Amministrazione, pur essendo posto in essere da suoi dipendenti, senza bisogno di particolare ricerca. Esso è la risultanza, almeno normalmente, di un complesso procedimento amministrativo, in cui più organi concorrono, di talchè l'atto, anche nella sua apparenza esteriore, viene riferito alla Pubblica Amministrazione, dalla cui complessa organizzazione è stato posto in essere. L'attività materiale, invece, è di uno o più dipendenti, facilmente individuabili, indipendente da un procedimento amministrativo ed agisce direttamente ed immediatamente nel mondo fisico esterno. Dal punto di vista dell'imputabilità della Pubblica Amministrazione la diversa specie di attività non dà luogo a differenza di concetti: entrambe sono riferibili alla Pubblica Amministrazione se ed in quanto compiute da dipendenti nell'esercizio delle mansioni loro attribuite e per i fini dell'Ente. Dal punto di vista della responsabilità invece la distinzione è foriera di conseguenze particolari. Nell'esaminare l'atto o provvedimento amministrativo ogni indagine sulla colpa è preclusa per i principii fondamentali che regolano la materia, ma è altresì di difficile attuazione pratica. La colpa, infatti, è uno stato soggettivo che non consiste nella obiettiva violazione della norma, ma richiede il concorso di elementi soggettivi necessari, quali, per lo meno, la coscienza e la volontà della azione. La ricerca di tale elemento soggettivo nella formazione dell'atto amministrativo è di particolare difficoltà ed è d'altronde preclusa al giudice ordinario, che dovrebbe valutare tutta una serie di atti interni, preparatori, che hanno concorso alla formazione dell'atto, individuando quelli che furono da soli o in concorso fra loro la causa effi-

ciente, soggettivamente ed oggettivamente, dell'atto. La sostituzione di questo criterio soggettivo con l'altro, oggettivo, dell'illegittimità dell'atto fu, pertanto, opportuna e necessaria per l'affermazione di una responsabilità della Pubblica Amministrazione in conseguenza di un atto amministrativo. Diversamente s'atteggia il problema di fronte all'attività tecnico-materiale: questa è propria di uno o più dipendenti-organi, facilmente individuabili, e compiuta al di fuori di ogni procedimento amministrativo. In questa ipotesi è evidentemente la responsabilità dell'agente, che viene estesa, vedremo di qui a un momento se in concorso con la prima, alla Pubblica Amministrazione. Ma la responsabilità va accertata nei confronti del dipendente ed è non solo possibile, ma giuridicamente necessario, accertarla alla stregua del diritto vigente. Qui l'indagine sulla colpa, sull'elemento soggettivo cioè, è possibile e doverosa e la Pubblica Amministrazione risponde solo se concorrano gli elementi oggettivi e soggettivi per la affermazione della responsabilità del dipendente. Contrariamente opinando la Pubblica Amministrazione si troverebbe in posizione peggiore rispetto ai privati e, salvo sempre il problema della imputabilità, risponderebbe anche di danni incolpevoli.

A queste estreme conseguenze invero alcuni autori vorrebbero pervenire, affermando che la responsabilità della Pubblica Amministrazione, unitariamente intesa, sussisterebbe ogni volta che fosse arrecato un danno (16), ancorchè conseguenza di atti legittimi. Questa tesi, però, ha dato origine a vivaci contrasti e, pur avendo fatto proseliti, non può dirsi sia stata mai accolta dalla Giurisprudenza (17), che ha sempre tenuto distinti lo indennizzo per sacrifici legittimamente imposti e il risarcimento per danni colpevoli.

Esaminato il fondamento occorre brevemente accennare ai limiti della responsabilità della Pubblica Amministrazione. Questa non può in nessun caso prescindere da un evento dannoso; la sola illegittimità dell'azione non può produrre responsabilità, ma solo invalidità dell'atto (18). Il danno inoltre deve consistere nella lesione di un diritto soggettivo. La contraria tesi, che cioè sia risarcibile dalla Pubblica Amministrazione anche il danno-lesione d'interessi legittimi, ripetutamente sostenuta dallo Zanobini, non può dirsi sia stata mai accolta dalla giurisprudenza. L'annullamento dell'atto illegittimo da parte del Giudice amministrativo non trasforma l'interesse legittimo in diritto soggettivo e la lesione del primo resta non risarcibile.

In ordine all'ampiezza del risarcimento è da menzionare una questione particolarmente complessa, relativa alla responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni morali, quando l'azione colpevole del dipendente, imputabile alla Pub-

(14) VITTA: *loc. cit.* e *Nuovo Digesto*, voce « Responsabilità Amministrativa ».

(15) ZANOBINI: *loc. cit.*, p. 259.

(16) ZANOBINI: *loc. cit.*

(17) Cfr. fra le altre C. C. 12 luglio 1947, in « *Giur. it.* », 1948, I, 1, 88, conforme VITTA « *Dir. Amm.* », III ed., I vol., pag. 443.

(18) ZANOBINI: *loc. cit.*

blica Amministrazione, configuri un reato colposo. Dottrina e giurisprudenza avevano per lungo tempo escluso la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni morali, essendo questa una conseguenza intimamente connessa alla responsabilità penale, che intuitivamente non si estende alla Pubblica Amministrazione. Recentemente la giurisprudenza ha mutato indirizzo, raccogliendo l'adesione di buona parte della dottrina. La questione comunque non può dirsi affatto risolta nè la giurisprudenza consolidata (19).

* * *

La responsabilità della Pubblica Amministrazione per il fatto dei propri dipendenti come per fatto proprio non esclude la responsabilità personale del dipendente stesso. Che questa responsabilità personale sussista verso la Pubblica Amministrazione è principio pacifico e d'altronde non contestabile perchè enunciato in chiare e precise disposizioni di legge. Così gli articoli 52 e 53 T. U. sulla Corte dei Conti 12 luglio 1934 prevedono la responsabilità del funzionario o dipendente verso la Pubblica Amministrazione per danni ad essa stessa arrecati o a terzi, di cui essa debba rispondere. Gli articoli 201 e segg. T. U. Leggi comunali e provinciali 1934 prevedono l'analoga responsabilità dei dipendenti degli Enti locali verso gli Enti stessi, mentre nei confronti degli Enti di beneficenza provvede la legge 17 luglio 1890, n. 6972 modificata con decreto-legge 30 novembre 1923, n. 2841 art. 12 e segg. e per i dipendenti degli ex sindacati fascisti il decreto-legge 12 ottobre 1933, n. 1399, art. 41 e seguenti. Dall'esame comparato e sistematico delle citate disposizioni di legge può con sicurezza argomentarsi l'esistenza di un principio generale, vigente nel nostro ordinamento giuridico, in forza del quale i dipendenti della Pubblica Amministrazione sono tenuti a risarcirla dei danni arrecati a terzi col loro comportamento colpevole e di cui la Pubblica Amministrazione debba rispondere (20). Nè il principio risulta snaturato dalla circostanza che per gl'impiegati dello Stato e solo per essi il giudizio di responsabilità sia attribuito, per ragione di connessione, alla competenza esclusiva della Corte dei conti e che questo Giudice possa ridurre l'ammontare del risarcimento dovuto dall'impiegato rispetto all'effettivo danno prodotto. Trattasi di un principio equitativo e di un potere giurisdizionale che non infirmano il diritto soggettivo dello Stato al risarcimento e il correlativo obbligo giuridico del dipendente.

In ordine poi al secondo punto la giurisprudenza ha sempre affermato il principio della responsabilità personale del dipendente-organo nei confronti del terzo. Già con sentenza 27 luglio 1932 (21) la S. C. aveva insegnato che « l'esistenza della responsabilità della Pubblica Amministrazione comunque configurata, non è valida ragione per escludere, in ogni caso la responsabilità personale del funzionario, attingendo questa le sue radici dalla diversità dei subietti e dalla esigenza di giustizia, che vuole che non solo la Pubblica Amministrazione ma anche il funzionario sia esposto ad azione di danni quando al di lui operato possa ricollegarsi direttamente il pregiudizio lamentato ». La responsabilità personale del funzionario — aggiungeva la S. C. — trova appoggio nella tradizione dottrinale ed è confermata da alcune eccezioni in cui la responsabilità del funzionario non solo non è esclusa ma è limitata al funzionario, con esclusione di quella della Pubblica Amministrazione e dal fatto che l'azione civile contro altri funzionari (prefetto) è subordinata al consenso della Pubblica Amministrazione. La stessa sentenza avvertiva, però, che non sussisteva più la responsabilità personale del funzionario, quando il suo atto si fosse incorporato in un procedimento amministrativo, non potendo l'atto stesso considerarsi in tale ipotesi causa efficiente e diretta del danno. Lo stesso principio era confermato dalle Sezioni unite (22) della Cassazione che così ulteriormente precisavano il loro pensiero: « La responsabilità del funzionario e della Pubblica Amministrazione sono dirette e concorrenti per l'intero obbligo ». Il rapporto organico lascia impregiudicate le distinte personalità dei due subietti. L'Ente organismo e il funzionario organo sono sempre due persone con tutte le qualità inerenti a ciascuna di esse: il fatto stesso che fra loro è escluso ogni rapporto di rappresentanza, necessaria o volontaria, come ormai deve ritenersi dopo la lunga e faticosa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sul tema controverso, conduce alla conseguenza che le due persone, nell'ambito della rispettiva attività, rispondono entrambe degli effetti di questa. In concreto le due responsabilità concorrenti per l'unico fatto lesivo agiscono e si rappresentano come una responsabilità solidale di entrambi i subietti (23). E questa Giurisprudenza può ritenersi ormai consolidata, di talchè resta confermato, per l'ordinamento vigente anteriormente alla nuova Costituzione, il principio della responsabilità personale del funzionario, concorrente con quella della Pubblica Amministrazione sempre che l'attività da lui esplicata e naturalmente imputabile anche alla Pubblica Amministrazione fosse la causa immediata e diretta del danno. Ciò senza distinzione

(19) C. C. 29 gennaio 1940 in « Foro it. » 1940, I, 627 e « Foro Amm. », 1940, II, 28, S. U. 11 marzo 1940 in « Foro Amm. », 1940, II, 58; S. U. 14 aprile 1943, n. 869 in « Foro it. », 1943, I, 629; C. C. 11 febbraio 1946, n. 117 in « Giur. Compl. », C. C. 1946, I, 320 e C. C. 7 aprile 1947 ivi 1947, II, 258. Per le due opposte tesi cfr. altresì: COLETTI in « Giur. Compl. » Cass. 1947, II, 258 e BENEDETTINI in « Foro Padano », 1948, I, 603.

(20) PELLEGRINI in N. D., voce « Responsabilità » e VITTA: *ivi*, voce « Responsabilità Amministrativa ».

(21) C. C. 27 luglio 1932, in « Giur. it. », 1932, I, 1, 1172.

(22) Cass. S. U. 12 maggio 1938, n. 1633 in « Giur. it. », 1938, I, 1, 781 e « Foro it. », I, 1362.

(23) Conforme C. C. 10 aprile 1940 in « Foro it. », 1940, I, 601.

fra attività volitiva, amministrativa o tecnico-materiale e con la sola limitazione della individuazione dell'atto come causa efficiente del danno.

II.

Premessa, con la brevità, che la vastità del tema imponeva, la enunciazione sommaria del risultato, cui dottrina e giurisprudenza sono pervenute in relazione al complesso problema della responsabilità dei funzionari e della Pubblica Amministrazione, esamineremo l'art. 28 della nuova Costituzione dello Stato italiano onde ricercare se esso rappresenti, e fino a che punto, la codificazione dei principi ormai acquisiti o se, invece, non introduca e per quanta parte delle innovazioni.

La storia parlamentare dell'art. 28 è lunga e complessa e la formulazione adottata conclude un dibattito e sintetizza numerose tesi, di cui è doveroso far cenno.

Nella seduta del 1° ottobre 1946 la prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, dopo avere approvato la formulazione dell'articolo relativo alla stampa (art. 21 Costituzione), poneva in discussione il successivo che, secondo la formulazione della Commissione, suonava così: « I funzionari dello Stato sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile, per gli atti compiuti dolosamente o colposamente *in violazione dei diritti di libertà sanciti dalla presente Costituzione*. Lo Stato risponde solidamente con i funzionari per i danni ». Il testo si riferiva esclusivamente agli atti compiuti *in violazione dei diritti costituzionali di libertà* e si voleva con esso principalmente affermare il principio della responsabilità colposa, quella dolosa essendo già prevista dalle leggi penali (24). Ciò venne esplicitamente confermato e si precisò, altresì, che la disposizione prescindeva dalla responsabilità comune della Pubblica Amministrazione e dei funzionari, che doveva esser regolata in tutt'altra sede, qui essendo necessario soltanto garantire i diritti costituzionali di libertà (25). Essendo, poi, stato fatto presente che l'Italia si avviava ad un ordinamento regionale e che anche i funzionari delle Regioni avrebbero potuto ledere i fondamentali diritti di libertà dei cittadini, si sostituì la dizione « funzionari dello Stato » con « pubblici funzionari » e si aggiunse nel secondo comma « e gli Enti pubblici ». Essendo sembrato opportuno, infine, che in questa sede, cioè nel titolo relativo ai rapporti civili, fossero garantiti non solo i *diritti di libertà*, ma tutti *gli altri diritti sanciti dalla Costituzione*, si soppresse l'inciso « di libertà » per cui l'articolo fu approvato nella seguente formulazione: « I pubblici funzionari sono responsabili, ai sensi della legge penale e di quella civile per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei di-

ritti sanciti dalla presente Costituzione. Lo Stato e gli Enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni ».

Nella seduta del 15 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente (26) veniva posto in discussione l'articolo così modificato dalla Commissione: « I dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici sono personalmente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. Lo Stato e gli Enti pubblici garantiscono il risarcimento dei danni arrecati dai loro dipendenti.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari ».

Non è chi non veda come l'attuale formulazione avesse del tutto abbandonato i concetti e gli scopi che avevano guidato la Sottocommissione. Questa si era preoccupata di affermare un principio nuovo a tutela dei diritti essenziali, garantiti al cittadino dalla Costituzione, prescindendo dal noto concetto della comune responsabilità della Pubblica Amministrazione per atti o fatti, illegittimi o illeciti. La Sottocommissione avrebbe voluto proclamare la responsabilità penale dolosa e colposa del funzionario per gli atti lesivi dei diritti fondamentali, civili o politici, del cittadino. La conseguente responsabilità civile e l'aberrante solidarietà dello Stato anche per i reati dolosi dovevano esserne solo una conseguenza. La Commissione, invece, modificava totalmente la formulazione dell'articolo (22 del progetto e 28 della Costituzione) affermando semplicemente il diritto fondamentale del cittadino ad essere risarcito dei danni, che la colpevole attività del dipendente dello Stato e degli Enti pubblici avesse arrecato e la conseguente responsabilità personale del dipendente stesso secondo le leggi penali, civili e amministrative.

Con l'anzidetta formulazione e più ancora con quella definitiva si abbandonava del tutto ogni concetto innovativo e si fissava nella Costituzione, come diritto insopprimibile del cittadino, quello al risarcimento dei danni contro lo Stato e i suoi funzionari e dipendenti, secondo i principi elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza (27).

Che questo sia il valore dell'art. 28 risulta non solo dal suo tenore logico-grammaticale e dall'interpunzione sistematica, che di esso può farsi nell'ambito della Costituzione, ma altresì dai lavori preparatori. Non solo in sede di Commissione, ma anche in sede di Assemblea Costituente venne rigettato recisamente ogni tentativo di alterare il problema della responsabilità così come era stato elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Contro i vari emendamenti proposti

(26) Verbalì Assemblea Costituente. Resoconto sommario n. 89-90, p. 9 seg.

(27) Abbandoniamo a questo punto l'espressione Pubblica Amministrazione perchè essa fu deliberatamente esclusa dall'Assemblea e per le conseguenze, che si potranno trarre in seguito relativamente alla responsabilità del Parlamento e dell'Ordine giudiziario.

(24) Verbalì I Sottocommissione, p. 156 seg.

(25) *Ivi*: Dichiarazioni Togliatti, Caristia, Moro,

al testo formulato dalla Commissione l'on. Tupini dichiarava che questa nell'elaborare l'articolo 22, aveva cercato d'ispirarsi agli insegnamenti, *costituenti ormai principi indiscutibili* della dottrina giuspubblicistica (28).

Lo stesso concetto aveva espresso l'on. Oro Nobili (29), il quale, osservando che la questione della responsabilità della Pubblica Amministrazione era molto antica e che in proposito vi era tutta un'elaborazione dottrinarie e giurisprudenziale, riteneva opportuno enunciare il principio della responsabilità personale dei dipendenti, lasciando alla giurisprudenza il compito di decidere quando ricorressero gli estremi per stabilire una solidarietà degli Enti pubblici. Conseguentemente era rigettato l'emendamento Costantini, che voleva affermare il principio della responsabilità indiretta dello Stato e degli Enti pubblici e che voleva estendere la responsabilità per gli atti *lesivi di interessi legittimi*. Non era approvato l'emendamento aggiuntivo « nell'esercizio delle loro funzioni » perchè era intuitivo che la norma dovesse trattare della responsabilità che i dipendenti e funzionari e con essi lo Stato e gli Enti pubblici incontrano per gli atti compiuti dai primi nell'esercizio delle loro funzioni e, cioè, nella qualità di dipendenti e funzionari. Veniva, infine, concordemente approvato che l'ultimo comma, relativo alla riparazione degli errori giudiziari, venisse trasferito alla fine dell'art. 19 in quanto stabiliva un principio del tutto diverso dalla responsabilità.

In definitiva, se dai lavori preparatori si potesse desumere la *mens legis*, si dovrebbe ritenere che l'intenzione del legislatore fu quella di non innovare, ma confermare costituzionalmente un principio già appartenente all'ordinamento vigente.

* * *

Conforme è il concetto che si trae dall'interpretazione logico-sistematica dell'art. 28, il quale, a nostro avviso, ha precisato i principi vigenti, eliminando qualche dubbio tuttora esistente.

In primo luogo è opportuno osservare che l'articolo in esame tratta indistintamente dei « funzionari e dipendenti » dello Stato e degli Enti pubblici, confermando, quindi, il principio, che poteva, ormai, considerarsi *ius receptum*, della parità di condizione e trattamento, ai fini della responsabilità, dell'attività volitivo-amministrativa e di quella tecnico-materiale. Importante è, poi, la considerazione che l'art. 28 rinvia alla legge ordinaria il regolamento concreto di questa responsabilità. Ciò sia per quanto riguarda quella dei funzionari e dipendenti, sia per ciò che attiene all'estensione dell'anzidetta responsabilità allo Stato e agli Enti pubblici sotto il profilo civile.

La qual cosa d'altronde è conforme ai più corretti principi, che debbono presiedere alla riparazione

della materia fra legislatore costituzionale e legislatore ordinario. La determinazione dei diritti primari, inviolabili, del cittadino è, infatti, compito del legislatore costituzionale. Mentre è innegabile che appartiene alla competenza del legislatore ordinario la regolamentazione concreta della imputabilità di un evento dannoso a un soggetto e la determinazione delle conseguenze dell'azione colpevole, ossia la disciplina positiva del fondamento e dei limiti della responsabilità. E' sufficiente che la Costituzione abbia stabilito che la lesione dei diritti soggettivi, ancorchè compiuta nell'esplicazione del potere pubblico, dà diritto a risarcimento nei confronti sia del funzionario o dipendente che dello Stato o dell'Ente pubblico, alla cui organizzazione quello appartenga. Sarà, poi, compito del legislatore ordinario fissare il fondamento e i limiti di questa responsabilità.

Il rinvio alla legge ordinaria significa, inoltre, che l'anzidetta responsabilità è regolata dalle vigenti e dalle loro ulteriori ed eventuali modificazioni. Nessuna incompatibilità ci pare sussista fra l'art. 28 della Costituzione e l'ordinamento vigente relativo alla materia *de qua*; il primo, pertanto è di immediata applicazione e il secondo resta in vigore com'è. Neppure il principio della responsabilità personale del funzionario o dipendente è nuovo e, pertanto, neppure per questa parte l'applicazione dell'art. 28 ha bisogno di particolari adattamenti dell'ordinamento vigente. Che, anzi, l'espresso rinvio alle leggi ordinarie rende palese che questa responsabilità personale (penale, civile e amministrativa, cioè nei confronti della Pubblica Amministrazione) sussiste solo nei casi e col concorso delle circostanze, soggettive ed oggettive, previste dalla legge perchè una tale responsabilità sorga. Penalmente sarà, pertanto, necessario che l'azione del dipendente o funzionario integri tutti gli elementi necessari perchè il fatto costituisca reato; civilmente la sua responsabilità sussisterà solo se la sua azione, cosciente e volontaria, sia la causa immediata ed efficiente del danno.

Su questo punto i primi commentatori della Costituzione sono concordi, anche se taluno ritenga, a nostro avviso erroneamente, che l'affermazione della responsabilità personale del funzionario o dipendente sia una novità introdotta dalla Costituzione (30). Così il Giugni ritiene che l'applicazione del principio della responsabilità personale del funzionario sarà possibile solo con la riforma dell'Amministrazione, *essendo oggi impossibile l'accertamento di tale responsabilità*. Tale affermazione non contesta che oggi possa sussistere, in ipotesi, la responsabilità personale del funzionario, ma ne ritiene impossibile, allo stato attuale dell'ordinamento burocratico, lo accertamento. Ciò, però, come si è detto, è vero solo in parte. La difficoltà pratica dell'accertamento non sussiste per i fatti illeciti e non può

(28) Res. cit., p. 11.

(29) Ivi.

(30) AMORTH: *La Costituzione italiana*, pag. 66; A. GIUGNI: *La Nuova Costituzione*. Roma, 1948.

dirsi che sussista neppure per tutti gli atti illegittimi. Per questi ultimi l'accertamento della responsabilità dei singoli funzionari è, però, veramente difficile, sia perchè l'azione di ciascuno di essi si compenetra in un complesso procedimento amministrativo, sia perchè l'illegittimità prescinde dalla colpa, che, secondo il diritto vigente, è l'elemento soggettivo essenziale perchè sussista responsabilità, almeno individuale. A noi sembra poco probabile e neppure opportuno che la riforma dell'ordinamento burocratico innovi sostanzialmente a questi principi (31). Da un lato l'illegittimità, specie formale, è di difficile accertamento e dà luogo il più delle volte a complessi e dibattuti problemi d'interpretazione legislativa, onde sempra assurdo pretendere che ogni funzionario o dipendente sia da solo e sempre in grado di dare l'esatta soluzione ad essi e in breve tempo determinare se un provvedimento sia o meno conforme alle leggi, ai regolamenti nonchè ai criteri di buona amministrazione. D'altra parte, come esattamente osservava l'on. Togliatti (32), la fobia della responsabilità, ove si prescindesse anche dalla scusabilità dell'errore, darebbe luogo per ogni atto amministrativo a una serie di crisi di coscienza, che nessuno risolverebbe. Ciò significherebbe paralizzare l'azione amministrativa, anzichè renderla conforme alla legge. Si può ammettere una responsabilità personale del funzionario nel caso di grave negligenza e in genere di errore colpevole, ma questo principio, a nostro avviso, già sussiste e non appare suscettibile di inasprimenti. Comunque, anche se le nuove leggi lo modificassero, nel senso di aumentare i casi di responsabilità, questa sarebbe pur sempre una conseguenza del nuovo ordinamento giuridico e non dell'art. 28, che, per la responsabilità del funzionario, rinvia alle leggi ordinarie, penali, civili e amministrative. Nè sembra contrario alla lettera e allo spirito dell'art. 28 che in alcuni casi l'azione di responsabilità contro il funzionario o dipendente possa farsi valere direttamente dal cittadino, mentre in altri, invece, la stessa possa essere esercitata solo in via di rivalsa, totale o parziale, dallo Stato e dagli Enti pubblici secondo le leggi e i principi dell'ordinamento amministrativo.

* * *

Alcune considerazioni possono ancora trarsi dall'esame dell'art. 28: *la responsabilità*, del funzionario o dipendente e quella dello Stato e degli Enti Pubblici sussiste, secondo le leggi penali,

civili ed amministrative, solo *per atti compiuti in violazione di diritti*.

Il secondo comma dell'art. 22 del progetto è stato trasferito alla fine dell'art. 24 della Costituzione essendo apparso evidente che trattava materia diversa dalla responsabilità. Ed, infatti, la responsabilità consiste nel dover rispondere per la già avvenuta violazione imputabile della qualsiasi norma, precedente e presupposta, di condotta e di subirne la prestabilita sanzione (33). Dove non c'è violazione di una norma agendi non v'è responsabilità. Il danno arrecato nella esplicazione di attività legittima non dà luogo a responsabilità, ma al più ad indennizzo. I due concetti sono diversi e la tesi della responsabilità per qualsiasi danno arrecato, legittimamente o illegittimamente, deve considerarsi definitivamente sepolta (34). D'altronde essa contrasta inevitabilmente con l'art. 28 della Costituzione che non solo prevede la responsabilità dello Stato e degli Enti pubblici esclusivamente nel caso di *violazione di diritti*, ma precisa che a detti Enti *si estende* la stessa responsabilità, in cui è incorso il funzionario o dipendente, secondo le leggi penali, civili e amministrative. Ora nell'ordinamento vigente non esiste e non potrà mai esistere una responsabilità personale senza colpa e derivante da attività lecita. Conseguentemente non potrà mai parlarsi di responsabilità dello Stato e degli Enti pubblici e tanto meno dei loro funzionari e dipendenti conseguente ad attività legittima.

Altra conseguenza immediata che si trae dall'art. 28 è che l'anzidetta responsabilità può sussistere solo quando sia stato *violato un diritto soggettivo*. La lesione degli interessi legittimi non dà luogo a responsabilità nè del funzionario nè dello Stato e degli Enti pubblici. Ciò è, d'altronde, conforme alla prevalente giurisprudenza ed alla maggior parte della dottrina, ma, l'averlo esplicitamente confermato la Costituzione, elimina ogni ulteriore possibilità di deviazione. La tutela degli interessi legittimi è prevista dagli articoli 24 e 113, ma essa si limita all'annullamento dell'atto illegittimo. Ciò è, d'altra parte, conforme al concetto stesso dell'interesse legittimo, che è tutelato non in quanto proprio del cittadino, ma in quanto coincida o sia intimamente connesso con l'interesse generale. Esso, pertanto, avrà piena tutela quando, con l'annullamento dell'atto viziato, sarà stato soddisfatto l'interesse generale.

GIUSEPPE GUGLIELMI

AVVOCATO DELLO STATO

(31) *Rel. Commissione per la Riforma dell'Amm.ne.* Roma, 1948, pag. 18.

(32) *Resoconto I Sottocommissione*, n. 16, pag. 160; cfr. anche VITTA: *loc. cit.*

(33) F. PELLEGRINI: *N. D.*, voce: « Responsabilità ».

(34) Cfr. in questi sensi gli articoli 29 e 30 del progetto di Riforma dell'Amm.ne e la Relazione sullo stesso. Capo IV e AMORH: *loc. cit.*

NOTE DI DOTTRINA

M. RUINI: La Corte Costituzionale nella Costituzione italiana. « Riv. am. della Repubblica italiana », 1949, pagg. 227, 237, 310 e 322.

L'illustre giurista, già Presidente della Commissione dei 75, che preparò il progetto di Costituzione della Repubblica, sta pubblicando ora una serie di articoli (dei quali sono usciti già i primi due) sulla Corte costituzionale, per inquadrare dal punto di vista storico e sistematico questo nuovo e fondamentale istituto nell'ordinamento giuridico italiano.

Premesso un accurato esame di diritto comparato, in ordine ai vari tipi di Corte costituzionale nelle altre legislazioni (con particolare riguardo a quella degli Stati Uniti d'America) il Ruini dimostra come uno Stato a costituzione rigida non possa fare a meno di un istituto a carattere giurisdizionale che eserciti il permanente controllo sull'osservanza delle norme costituzionali affinché ne sia impedita la violazione per mezzo di leggi, o atti aventi forza di legge, adottati senza la procedura di revisione prescritta dalla Costituzione.

Riassumendo, con felice sintesi, le discussioni svoltesi in sede di Assemblea Costituente il Ruini dimostra come la Corte costituzionale non usurpi, in nulla le attribuzioni spettanti al Parlamento (controllo di merito sulle leggi) e come essa si limiti a garantire la osservanza della gerarchia tra le norme legislative, quale è stabilita rigidamente dal sistema costituzionale.

Occupandosi poi, particolarmente, delle varie attribuzioni della Corte Costituzionale quali risultano dall'art. 134 della Costituzione, l'A. si sofferma a lungo su quello che, a buon diritto, può ritenersi l'attribuzione più importante e che fa della Corte costituzionale uno strumento essenziale per il mantenimento di quel sistema di equilibrio che è alla base della nostra Costituzione, come di tutte le costituzioni fondate sul principio della divisione dei poteri: e cioè il giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni.

Questa trattazione del Ruini ha per noi una particolare importanza in quanto tocca il problema che per primi abbiamo trattato su questa Rassegna (v. 1948, n. 78, pag. 1 e segg., n. 9, pag. 1 e segg.; 1949 pag. 101-110), iniziando una serrata critica della tesi, rappresentata e sostenuta dall'Azzariti, nel noto articolo, pubblicato

nella stessa rivista Amministrativa (1948, pag. 333) e trasfusa nel progetto governativo di legge per funzionamento della Corte Costituzionale (art. 31).

Prima di scendere all'esame particolareggiato dell'articolo del Ruini rileviamo subito, con soddisfazione, che l'illustre Presidente della Commissione dei 75 sostanzialmente condivide la tesi da noi sostenuta, dichiarando chiaramente che la interpretazione esatta del suo pensiero, quale risulta dai vari interventi da lui effettuati in sede di commissione e in sede di assemblea costituente, è proprio quella data da noi, negli articoli sopracitati.

Egli, infatti, così in proposito testualmente si esprime:

« In sede di discussione del titolo sulla Corte Costituzionale, Persico propose di eliminare dalla competenza della Corte costituzionale i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato; è da ritenersi che volesse conservare alla Cassazione anche i conflitti della legge del 1877; ma la formula che egli poi suggerì fu che « rimane ferma la competenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione a giudicare dei conflitti di giurisdizione a norma di legge »; ed è a tale formula che il relatore Rossi ed io ci riferimmo, dandogli affidamento che non si intendeva modificare quei punti del resto già stabiliti nell'art. III. La nostra risposta (che è stata citata talvolta in senso diverso, a favore o sfavore delle contrapposte tesi) non può essere intesa come adesione a che i conflitti della legge del 1877 restino alla Cassazione; anzi io pensavo il contrario. Vi è un senso di *difetto di giurisdizione* che può comprendere tanto quelli che sono tradizionalmente indicati quali conflitti di giurisdizione (ad es. se in una data questione sia competente il Consiglio di Stato o la Magistratura ordinaria) quanto i conflitti di attribuzione tra amministrazione e giurisdizione; ma noi ci siamo riferiti al senso più limitato e tradizionale. Ad ogni modo non si può trarre dalle nostre dichiarazioni un argomento decisivo di interpretazione. E, di fronte al testo della disposizione costituzionale che parla di conflitto di attribuzione in genere tra poteri (tutti i poteri) dello Stato, non si può sostenere che siano senz'altro esclusi proprio quei conflitti che ne portavano il nome ».

Dopo questa chiara ed esplicita affermazione, la quale, per lo meno, vale a togliere ai sostenitori della tesi contraria uno degli argomenti principali (quello cioè dei lavori preparatori), il Ruini

passa ad esaminare, nei particolari, le due opinioni contrastanti, riproducendone, per sommi capi, le rispettive ragioni.

Rinviamo per questo a quanto è stato esposto nei citati articoli di questa Rassegna, nei quali l'enunciazione delle opposte tesi è stata fatta con ogni possibile ampiezza.

A conclusione della sua sommaria, ma precisa analisi, il Ruini rileva che, a suo avviso, sono eccessive entrambe le tesi estreme: sia, cioè, quella « che la Corte costituzionale non abbia ad entrare per nulla nei rapporti tra il potere giudiziario e l'esecutivo », sia quella « che ovunque siavi parvenza di conflitti di attribuzione, la Cassazione debba tacere, e non possa pronunciarsi che a nuova corte ». Sintetizzando il suo pensiero definitivo egli, poi, così scrive:

« L'esclusione sistematica ed aprioristica di una categoria di conflitti (scilicet dalla competenza della Corte costituzionale) è contraria alla lettera e allo spirito della Costituzione (se per alcune categorie, come i rapporti tra Parlamento e Governo, non sembra possibile passare dal giuoco politico ad un controllo giurisdizionale, ciò non avviene per i rapporti tra Magistratura ed esecutivo, nei quali un controllo giurisdizionale già esiste, e si tratta di trasferirlo dalla Magistratura ordinaria, che è giudice e parte, ad un organo giurisdizionale estraneo). La Costituzione parla di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; e sono poteri la Magistratura (che la costituzione, accogliendo i voti dei magistrati riconosce quale potere) e l'esecutivo (che la costituzione chiama Governo, comprendendovi, oltre che il Governo in senso stretto, come Consiglio dei Ministri, anche l'Amministrazione). Basta pensare alle funzioni squisitamente politiche del Governo: se la Magistratura le invadesse, non si potrebbe privare il Governo della facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale. Né (pur restando sul terreno dell'amministrazione, si potrebbe ammettere che la Magistratura spogliasse sistematicamente quel potere di facoltà discrezionali ad esso essenziali ed indispensabili; la decisione non può essere lasciata alla Magistratura stessa. Il canone che il Magistrato è giudice in ogni lite della propria competenza viene limitato dalla costituzione di un organo costituzionale per giudicare dei confini di competenza fra i poteri ».

Enunciati, con tanta precisione, i cardini fondamentali del suo pensiero il Ruini, per evitare possibili travisamenti di esso, dichiara poi che egli non intende sostenere che, dopo l'istituzione della Corte costituzionale, sia cessata completamente la funzione della Corte di Cassazione in materia di conflitti di attribuzione, o difetto assoluto di giurisdizione. Invero come potrà ancora continuare a chiedersi alla Cassazione il regolamento di giurisdizione tra organi della giurisdizione ordinaria e della giurisdizione speciale amministrativa, potrà anche chiedersi, alla stessa Corte, sotto il profilo di difetto di giurisdizione, un regolamento dei conflitti esterni di attribuzione tra organi giudiziari e organi amministrativi. « Non può evidentemente negarsi, scrive il

Ruini, che l'Amministrazione, ove l'organo supremo di governo non ravvisi la rilevanza di una questione a riflessi costituzionali, possa seguire le vie del regolamento di competenza previste nel codice di rito »; anche perchè « non si può lasciare che il più modesto organo amministrativo, che è in causa, o il prefetto, nel caso dell'amministrazione fuori causa — come potevano fin'ora promuovere immediatamente il giudizio di competenza in Corte di Cassazione — possano promuovere domani quello della Corte costituzionale ». « Tutto consiglia, invece, che l'intervento della Corte costituzionale possa essere provocato soltanto da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che previa deliberazione del Consiglio denunci in concreto il conflitto di attribuzione su cui la corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi ».

Il Ruini conclude, infine, la sua esposizione con una rassegna delle tesi in contrasto, citando in proposito i sostenitori di esse e gli articoli e studi pubblicati, tra i quali larga parte è fatta agli articoli pubblicati in questa Rassegna.

Non possiamo non ripetere qui la nostra piena soddisfazione per la conferma che il presidente Ruini dà alla tesi da noi sostenuta, la quale, come è noto, ha dato luogo a fruttuose discussioni in sede dottrinale e in sede parlamentare, sul cui corso ulteriore abbiamo particolarmente riferito nell'articolo pubblicato nel n. 4 dell'anno in corso, pag. 101 e segg.

Possiamo dire che l'insigne autore concorda pienamente su tutti i punti da noi sinteticamente riassunti a pag. 8, n. 12 del I articolo pubblicato nella Rassegna n. 78, del 1948.

Rinviando alla lettura di questo, teniamo qui a precisare che anche il RUINI è d'accordo sul punto che la Corte costituzionale è un inevitabile e indispensabile prodotto della rigidità della costituzione e del principio della divisione dei poteri; che, in contrasto con la tesi dell'Azzariti, anche egli non esita a riconoscere qualità di potere costituzionale alla magistratura e all'Amministrazione; che anch'egli riconosce che, ai fini del conflitto di attribuzione la sentenza, quale « unica e nobilissima manifestazione di vita della Magistratura » è l'unico atto con cui questo potere può interferire in costituzionalmente nelle attribuzioni del potere esecutivo; che infine la Corte costituzionale non ha sostituito la Corte di Cassazione ma si è sovrapposta ad essa, come a tutti gli altri organi supremi dei vari poteri dello Stato.

Su quest'ultimo punto, ci preme, anzi, precisare che il contrasto che il presidente RUINI crede di riscontrare tra la nostra tesi ed il suo punto di vista non esiste e può esser dipeso forse da qualche non chiara espressione contenuta nei nostri articoli. Noi, infatti, nel primo articolo pubblicato nel n. 7/8, del 1948, (pag. 9) scrivevamo che cadono tutte le preoccupazioni di vedere portati alla Corte costituzionale conflitti di attribuzione tra il Pretore e l'Ufficio del Genio Civile. Questo conflitto invece arriverà alla Corte costituzionale solo quando abbia percorso tutti i gradi della ge-

rarchia amministrativa e giudiziaria, senza che abbia potuto trovare una soluzione, o mediante il riconoscimento del proprio difetto di giurisdizione da parte dell'autorità giudiziaria, o mediante il riconoscimento della inesistenza di un proprio potere non vincolato da parte dell'amministrazione, rappresentata dai suoi massimi organi gerarchici ».

Con ciò intendevamo precisare:

1° che davanti alla Corte costituzionale può sollevarsi conflitto di attribuzione solo quando le attribuzioni del potere esecutivo siano state violate da un atto del potere giudiziario che rappresenti l'espressione di volontà definitiva di questo potere, e cioè da una sentenza passata in giudicato, contro la quale non siano più consentiti gli ordinari rimedi giurisdizionali;

2. Che a decidere se vi sia materia di conflitto costituzionale, se, cioè, una tale sentenza costituisca effettiva violazione della attribuzione del potere esecutivo, debbano essere solo i massimi organi di questo potere, e non il Prefetto al quale, tutt'al più, potrà conservarsi la facoltà, attualmente conferitagli dal codice di procedura civile, di promuovere direttamente, omisso medio, la pronuncia sulla questione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, quale organo supremo del potere giurisdizionale secondo la funzione affidata dall'art. 111 della costituzione.

Così precisato il nostro pensiero, e rilevato altresì che noi concordiamo anche sul punto che, oltre i conflitti di attribuzione classici, sono ipotizzabili, come rientranti nella competenza della Corte costituzionale, anche altri tipi di conflitto tra poteri, la cui identificazione sarà possibile solo attraverso il prassi o funzionamento della Corte medesima, siamo lieti di constatare che l'articolo del presidente RUINI costituisce la più autorevole ed ambita conferma alla esattezza di quanto noi abbiamo sull'argomento sempre esposto. E confidiamo che questo intervento dell'insigne parlamentare costituisca un elemento decisivo affinché la legge in discussione sulla Corte costituzionale, il cui progetto fornì lo spunto a tutta questa viva e profonda discussione, sia formulata in modo da rispettare rigorosamente la lettera e lo spirito della Costituzione.

E. MORONE: Approvazione per iscritto della clausola che richiama il capitolato generale in un contratto di appalto per opere pubbliche. « Riv. trim. dir. e proc. civ. », 1949, 230.

Il Tribunale di Torino, con sentenza 25 settembre 1947, in causa Impresa Ranella c. Ministero lavori pubblici ed altri (Riv. loco citati), ha affermato che il richiamo al capitolato generale per la esecuzione delle opere pubbliche in un contratto di appalto in tanto ha efficacia, per la parte relativa al giudizio arbitrale, in quanto osservi le norme fissate dalla legge per i contratti in generale, e cioè sia stato specificamente approvato per iscritto.

Il Morone - che parte dal principio, anch'esso affermato dal Tribunale, e conforme del resto alla

più recente giurisprudenza della C. S.: avere, cioè, il capitolato generale valore convenzionale — critica peraltro la soprariferita massima fissata dalla sentenza in esame.

Osserva il M. che tale principio — che deve, evidentemente riferirsi non soltanto alla clausola compromissoria contenuta nei capitolati generali, ma a tutte quelle disposizioni che comunque rientrano nei casi indicati dall'art. 1341 c. c. — è in contrasto stridente con l'art. 99 del regolamento sulla contabilità di Stato, a mente del quale (ultimo comma) dei capitolati stessi è sufficiente far nei contratti soltanto « menzione ».

Nè potrebbe sostenersi che, essendo il codice posteriore a quel regolamento, le norme in quello contenute abbiano modificato od abrogato le norme contenute in questo, in caso di contrasto; giacchè è sufficiente osservare che la legge ed il regolamento di contabilità generale si pongono come un insieme di leggi speciali che regolano una determinata materia, di fronte al codice civile, che è legge generale per eccellenza: onde il principio sopra enunciato della abrogazione implicita non può trovare applicazione.

E d'altra parte i capitolati generali sono, per certo, norme interne, ed alla loro applicazione gli uffici dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici non potrebbero sottrarsi (se non, forse, in casi eccezionali), senza incorrere in un vizio di eccesso di potere, così come è già stato altre volte ritenuto (cfr. Cons. Stato, IV Sez. 16 marzo 1937 in « Giur. It. » 1937, III, 157).

La tesi accolta dal Tribunale di Torino può considerarsi come una conseguenza di quella tendenza che tende a far rientrare i contratti dello Stato negli schemi del diritto privato.

A questa il M. reagisce, osservando che l'attività contrattuale dello Stato nel campo delle opere pubbliche si inserisce strettamente nelle funzioni primarie della pubblica amministrazione, volte essenzialmente al soddisfacimento di un pubblico interesse; laddove l'attività contrattuale privata ha di mira il soddisfacimento dell'interesse privato. Ed a questa diversità di fini e di intenti non può non corrispondere una sostanziale diversità di struttura, e quindi di regolamentazione legislativa.

Si conviene pienamente con le argomentazioni del Morone, che ha messo a fuoco la questione, con il richiamo preciso e puntuale alla diversità di fini fra i contratti di appalto della P. A. e quelli stipulati fra i privati. Di più, i primi hanno una propria compiuta disciplina giuridica, alla quale devono senz'altro sottostare; ed è una disciplina eminentemente pubblicistica; si che non pare che vi possa esser posto per una inserzione di norme dettate per i rapporti contrattuali privati.

Altra cosa è poi vedere se, per avventura, i capitolati generali non debbano ormai esser sottoposti a revisione e, soprattutto, se non si debba riesaminare il principio della inderogabilità della clausola compromissoria; ma è questione tutt'altro diversa, e che non ha nulla a che fare con la questione inesattamente decisa dal Tribunale di Torino con la sentenza sopraindicata.

G. SABATINI: False interpretazioni in tema di falsità in atti. (in « Giustizia penale », 1949, II, 347).

L'A., in nota ad una sentenza 16 dicembre 1948 della III Sezione penale della C. S., che aveva affermato essere le schede del casellario giudiziario atti pubblici originali (Rit. loco citati), dopo un lieve spunto polemico contro una certa prassi d'interpretazione ch'egli definisce « elastica », in quanto sostituirebbe il giudice al legislatore, critica specificamente la sentenza 16 dicembre 1948 della 3^a Sezione della Corte Suprema, la quale ha ritenuto che la soppressione delle schede del Casellario Giudiziario integri il delitto di soppressione di atti pubblici, di cui agli articoli 490 e 476 C. p.

A sostegno della sua tesi difforme, l'A. comincia ad esaminare la natura ed il funzionamento del Casellario giudiziale, quale si desume dal Codice di rito penale e dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 778. In sostanza, data la funzione dell'Ufficio, il quale compila e conserva l'estratto del provvedimento (o dei provvedimenti) del giudice, oltre che le generalità del condannato, il Sabatini afferma che la scheda è *atto pubblico derivato*. Tale asserzione è suffragata dall'A. col rilievo che — ove pure possa parlarsi di *status* giuridico-penale del condannato — esso *status* non sarebbe costituito dalla scheda, bensì dal provvedimento del giudice che poi viene su di essa trascritto. E contro i fautori dell'opposta tesi, i quali pongono in rilievo la quasi impossibilità di ricostituire la scheda sottratta, per derivarne il carattere « primario », il Sabatini osserva che la ricostituzione è sempre possibile attraverso il Casellario centrale; e che, comunque, l'argomento non sarebbe decisivo.

Una volta affermato che la scheda del Casellario è atto derivato, il Sabatini si domanda se essa sia un certificato ovvero un attestato. A tal proposito l'Autore distingue: certificato è l'atto (in senso ampio) il quale contiene dichiarazioni di verità con efficacia probatoria, e perciò esso viene a creare la prova, laddove attestato è atto (sempre in senso ampio) che non crea tale prova, ma la riporta semplicemente, perchè esso è riproduzione fedele di un documento preesistente. Quindi, secondo l'A., le schede del Casellario sono atti certificativi; da ciò discende che la soppressione di esse va punita come soppressione di certificati, a sensi degli articoli 490 e 477 Codice penale.

La nota del SABATINI continua il dibattito, riaperto qualche anno fa in dottrina e giurisprudenza, sulla natura degli atti pubblici e loro classificazione in originali e derivativi, agli effetti della legge penale, in tema di falso. Non sembra, peraltro, che le conclusioni a cui l'A. è pervenuto siano esatte.

Esalta è la distinzione tra le due specie di atti pubblici (in senso ampio): documenti originali e documenti derivativi, ovvero, per dirla col Car-

nelutti (Sistema, I, 802), documenti di primo grado e documenti di secondo grado. La distinzione tra le due specie di atti è evidente e su di essa non possono sorgere dubbi. Gli atti originali, come la parola stessa lascia chiaramente intendere, sono documenti nei quali l'accertamento del fatto giuridicamente rilevante viene a coincidere con la nascita stessa del documento; in altre parole, il documento sorge solo in quanto vi sia stato accertamento. Gli atti derivati, viceversa, ripetono la loro esistenza non direttamente dalla situazione giuridica accertata, bensì da un precedente documento, del quale essi sono una riproduzione sintetica, o integrale, o parziale. Non è escluso, beninteso, che possano anche esservi documenti derivativi di grado ulteriore, man mano che ci si allontani dalla fonte prima, e sempre che l'ordinamento giuridico ne preveda, in concreto, l'esistenza.

Per semplificare su quanto si è testè detto, basterà rifarsi ad uno dei casi più comuni di atti pubblici: l'atto di nascita. Esso, redatto dall'Ufficiale dello Stato Civile con le formalità dalla legge previste, accerta un fatto naturale, quale quello della nascita di un uomo, e con tale accertamento lo fa assurgere nella categoria dei fatti giuridici. L'atto di nascita, inteso sia nel senso di accertamento, sia nel senso di documento, in tanto può essere legittimamente posto in essere in quanto si sia verificato il fatto naturale della nascita, e quindi solo ed esclusivamente da quest'ultimo esso ripete la sua esistenza; esso sarà perciò atto originario, o primario, o di primo grado. Per converso, una volta redatto l'atto di nascita, se ne potranno rilasciare estratti o certificati i quali, indirettamente presuppongono la nascita, ma direttamente presuppongono l'atto di nascita; con la conseguenza, ad esempio, che se la nascita non sia mai avvenuta, e ciò non pertanto l'atto originale sia stato redatto, non si potrà impugnare di falso l'estratto o il certificato, perchè esso è conforme o, comunque, derivato dal suo originale, bensì solo quest'ultimo; il che spiega la qualifica che la dottrina gli dà, di atto derivativo o di secondo grado.

I requisiti comuni ed indispensabili delle due specie di atti sono di natura soggettiva ed oggettiva. E', anzitutto, necessario che l'atto venga redatto o rilasciato da un pubblico ufficiale espressamente autorizzato dalla legge; è la qualità del pubblico ufficiale ad imprimere all'atto quella presunzione di veridicità, la quale viene efficacemente difesa, in sede penale, attraverso le norme incriminatrici del falso documentale. E' poi necessario che l'atto abbia un suo contenuto, nel quale, in sostanza, l'atto stesso si esaurisce; anche tale requisito, oggettivo, viene determinato dalla legge in relazione ad ogni categoria di atti. E', infine, necessario, che l'atto abbia una sua forma particolare; anche questa di volta in volta prevista dalla legge; è, però, appena il caso di notare che non necessariamente tale forma ha i caratteri dello scritto, pur essendo questa la forma più diffusa.

Se il criterio discrezionale ed i requisiti comuni degli atti originari e di quelli derivati sono chiari, non sempre chiaro riesce l'inquadramento pratico di un determinato atto nell'una piuttosto che nell'altra categoria. Per quanto riguarda, in particolare, le schede del Casellario giudiziario, vi è un notevole divario di opinioni. Il Tribunale di Roma, con sentenza 13 agosto 1947 (Giust. penale 1947, II, 627) ritenne che le schede fossero atti pubblici originali; tale soluzione venne criticata dal BATTAGLINI (*Falsità in schede del Casellario giudiziario*, ivi); la Corte Suprema di Cassazione, con la sentenza annotata dal Sabatini, ha ribadito la tesi del Tribunale di Roma; la stessa Corte Suprema — come ricorda il BATTAGLINI nella nota citata — ebbe ad attribuire la qualifica di attestati ai fogli complementari delle schede, fogli che, in quanto complementari, non possono avere che la stessa natura giuridica delle schede stesse (Cass. 13 aprile 1939, in Giust. pen. 1939, II, 587). Sembra che i più recenti orientamenti giurisprudenziali siano conformi ad una retta interpretazione della legge.

Ed invero, senza addentrarsi nell'esame dell'ordinamento e del funzionamento dei Casellari, esame già dettagliatamente compiuto dagli Autori e dalle sentenze sopra citate, deve solo farsi rilevare che la distinzione tra le due ampie categorie di atti non può essere intesa in senso assoluto e quasi meccanicistico, ma in senso relativo. Vale a dire, un atto originale può essere considerato semplice presupposto di fatto che dà vita ad un altro atto, il quale può essere originale a sua volta.

Sempre per rimanere nel campo delle schede del Casellario, i fautori della tesi contraria a quella qui esposta, sostengono che lo status giuridico penale del condannato viene creato non dalla scheda del Casellario, ma dal provvedimento del giudice. Ora, proprio su questa asserzione occorre andare molto cauti. Intanto, bisognerebbe cominciare a dire: lo status giuridico penale dell'individuo, non del condannato, perchè anche gli incensurati hanno uno status, che è dato proprio dall'assenza di condanne o di altri precedenti giudiziari. Ciò premesso, è facile dedurre che, proprio perchè lo status non riguarda solo le condanne, ma anche l'assenza di condanne, esso non può essere costituito dal provvedimento del giudice. Oppure bisogna dire che, per l'incensurato lo status è creato dal « non-provvedimento? » Ed è ammissibile l'esistenza di un atto pubblico da nessun pubblico ufficiale posto in essere, con contenuto inesistente, e non concretizzato in forma alcuna, per embrionale che si voglia?

Si dirà, a questo punto, che per l'incensurato non esiste neanche la scheda, come non esiste il provvedimento del giudice. Ma si potrà rispondere a tale obiezione che la scheda viene ricavata per esclusione, dal confronto con le schede esistenti. Ed il confronto è possibile ed agevole perchè esso è localizzato nel Casellario del Tribunale nel cui circondario è nata la persona;

mentre lo stesso sistema non potrebbe applicarsi ai provvedimenti del giudice, perchè il confronto non può essere esercitato per l'impossibilità della localizzazione e per la mancanza di un pubblico ufficiale addetto a tale operazione.

Ed allora, richiamati i requisiti per l'esistenza dell'atto pubblico, ne discende che, nel caso dell'incensurato, l'elemento soggettivo è rappresentato dal Segretario del Casellario, e non può essere rappresentato da altri che da lui; l'elemento oggettivo formale non esiste materialmente perchè non previsto dalla legge; l'elemento oggettivo sostanziale (contenuto) è dato da un'operazione logica del pubblico ufficiale, nè più nè meno che un sillogisma, che potrebbe essere il seguente: Chi non è schedato nel Casellario è incensurato; Tizio non è schedato nel Casellario; Tizio è incensurato. Quindi è il Segretario al Casellario che crea l'atto dopo questa operazione logica.

Ora, se tale conclusione vale nel caso dell'incensurato, deve valere anche nel caso del condannato, perchè evidentemente, la natura dell'atto dev'essere considerata oggettivamente, e per tutti i casi consimili, a nulla rilevando la differenza di contenuto, meramente interna, dello atto, tra stato di incensuratezza e stato di condanna.

Pertanto, riabbracciando il tema a quando si diceva dianzi, deve ritenersi che la scheda è atto originale, il quale trova il suo presupposto di fatto nel provvedimento del giudice (anch'esso atto originale), nel caso di condanna; ma appunto perchè tale presupposto è, nella specie, un semplice elemento storico, deve concludersi che la scheda è l'unico e primo atto pubblico riguardante lo status giuridico penale di una determinata persona. Sulla questione specifica si vedono poi, in vario senso: BATTAGLINI, in *giust. pen.* 1947, II, 627; BERLINGUER, *cfr.* 1949, II, 247; e DI MIGLIARDO, *cfr.*, 1949, 381. (M.S.).

Decorso di termini per la impugnatività dell'accertamento e del ruolo e improponibilità della azione di indebito. (Giur. imp. dirette, di registro, e di negoz. 1948, 299 n. 90).

Con sentenza 14 febbraio 1947, n. 205, su ricorso Finanze e Istituto Federale Credito Agrario Liguria (Riv. loco cit.), la Corte Suprema ebbe a statuire che il contribuente il quale abbia lasciato decorrere inutilmente i termini stabiliti dalla legge per fare opposizione all'accertamento e per impugnare i ruoli nei quali è stato iscritto non può poi chiedere neppure mediante un'azione di indebito arricchimento la restituzione delle somme pagate ed eventualmente non dovute.

Tale sentenza (salvo una affermazione di dettaglio non influente ai fini del decidere, contenuta nella motivazione) è approvata incondizionatamente da una nota redazionale, la quale osserva che una volta divenuta definitiva, per mancanza di impugnativa, l'iscrizione a ruolo del

tributo, il contribuente è debitore dell'imposta quale risulta dalla iscrizione stessa ed è legalmente obbligato al pagamento (art. 24 del T. U. delle leggi per la riscossione delle imposte dirette, approvato con regio decreto 17 ottobre 1922, numero 1401).

Da ciò consegue:

1° che il pagamento dell'imposta iscritta a ruolo costituisce giuridicamente pagamento di un debito, e quindi non può contemporaneamente esser considerato come pagamento di indebito;

2° che di fronte alla definitività così dell'accertamento come della iscrizione a ruolo, per difetto di tempestiva impugnazione di questa o di quello, non si può ripetere quanto si è pagato, perchè fondamento di tale azione sarebbe la dimostrazione dell'erroneità dell'accertamento e della illegittimità della iscrizione, mentre l'una e l'altra non possono più esser rimessi in discussione proprio per la decorrenza dei termini concessi al contribuente per contestare la insussistenza (totale o parziale) del suo debito di imposta.

Si conviene senza riserve con la nota riassunta: la cui esattezza appare tanto più incontestabile in quanto essa appare su di una Rivista di solito non molto benevole verso le tesi della Finanza.

La verità è che, come è stato già notato, sia la azione di indebito che quella di arricchimento presuppongono l'accertamento dello indebito e della mancanza di causa dell'arricchimento; e cioè, in materia tributaria, la risoluzione della questione se l'imposta pagata sia effettivamente dovuta o no.

Ed ammettere una tale indagine, quando i termini di impugnativa concessi all'uopo dalle leggi tributarie sono già consumati, sotto il profilo che le due azioni suindicate hanno natura civilistica e sono soggette quindi soltanto alla prescrizione ordinaria, significherebbe, in pratica, togliere ogni valore a quei termini, e lasciare indefinitivamente sospesi, fino al termine ordinario di prescrizione, ogni questione sulla legittimità dello accertamento e della iscrizione.

Ciò è in aperto contrasto sia con le disposizioni di legge che fissano i termini per proporre le impugnative, sia con il criterio informatore delle disposizioni stesse: che è, evidentemente, quello di evitare il procrastinarsi di uno stato di incertezza, assolutamente nocivo per il pubblico interesse, giacchè in questa materia, più che in ogni altra, occorre giungere il più presto possibile ad una situazione di certezza giuridica. Ond'è che giustamente la Corte Suprema, nella sentenza surriferita, avvertiva, come necessaria ed irrefutabile premessa di tutta la motivazione, che « i rapporti tributari non possono rimanere senza limite sospesi, non definitivi, soggetti a revisione, e la legge commina, per ciò, termini, decadenze, prescrizioni per assicurare il regolare funzionamento dell'ordinamento fiscale ». (N. G.).

A. JORIO: Sulla nomina del giudice istruttore in appello. (in « Dir. e Giur. », 1949, 137).

Sostiene l'J., in un succinto studio, che anche in grado di appello la designazione del giudice istruttore deve essere preceduta dalla istanza di parte, pur nel silenzio dell'art. 349 c.p.c.

Questa tesi l'A. deduce dalla disposizione dell'art. 359 c.p.c. che richiama, per i procedimenti in appello, le norme dettate per il procedimento dinanzi al Tribunale, in quanto applicabili e sempre che non siano incompatibili con le disposizioni del Titolo III, Capo II.

E' una norma, questa, di rinvio entro i determinati limiti della applicabilità e della non incompatibilità: che possono agevolmente desumersi, la prima avuto riguardo alla diversa struttura dei due procedimenti di primo e di secondo grado, la seconda tenendo presente il contenuto sostanziale delle norme messe a confronto. Fissato tale principio lo J. nota che nessuna incompatibilità vi è fra la norma dell'art. 172 c.p.c. e quelle che regolano i processi di appello; mentre la applicabilità sua deriva e dal richiamo generico dell'articolo 359, e dalla *ratio legis*, posto che le stesse ragioni che hanno indotto a dettare quella norma per i processi di primo grado valgono per i processi di appello; onde appare opportuno che come in primo grado l'attore, così in secondo grado l'appellante dia, attraverso la richiesta di nomina dell'istruttore, la dimostrazione della volontà di voler continuare il processo.

La questione ha una notevole importanza pratica, posto che, ove si faccia adesione alla tesi propugnata dallo Jorio, si avrebbe la estinzione del processo di appello tutte le volte che non fosse avanzata tempestivamente la richiesta di nomina dell'istruttore. E tale questione si presenta ancor oggi di attualità, dal momento che con legge 5 luglio 1949, n. 341 è stata rinviata sine die l'applicazione del decreto legge 5 maggio 1948, n. 483.

Peraltro la tesi dello J. non appare esatta.

In dottrina essa è condivisa dal CARNELUTTI (Istituzioni, n. 564), con apodittica affermazione; ma la maggioranza degli autori si è pronunciata in senso contrario (ANDRIOLI: Comm. al C.P.C., II, 332; SATTI: Dir. Proc. Civ., n. 112; REDENTI: Dir. Proc. Civ., vol. II, I p., n. 162), e negli stessi sensi è il pensiero ufficiale del legislatore (si veda la circolare n. 2661 del 14 aprile 1942, al n. 6).

In giurisprudenza contro la tesi sostenuta dallo J. si sono pronunciati il Trib. di Termini Imerese, con sentenza 9 giugno 1947, in « Foro it. », 1947, I, 866; e la Corte di Appello di Bari (13 giugno 1946, Di Donna contro Borrelli, in « Rep. Foro It. », 1947, 102, n. 237; e 18 marzo 1948, Soc. El. Bonifiche contro Lupo e Porro, in Corte Bari 1949, I, 8, n. 5).

Del resto a convincere della fallacia della tesi sostenuta dallo Jorio basterà considerare che questo autore, per poterla sostenere, deve concludere per ritenere doversi considerare come non scritto l'art. 349 c.p.c. E' certo facile darsi ragione sopprimendo gli articoli del codice; ma è da ritenere che il metodo non sia del tutto ortodosso (N.G.).

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - Indennità - Occupazione d'urgenza - Determinazione interessi. (Corte di Cass., Sez. II, Sent. n. 1084-49) Pres.: Azara, Est.: Cataldi, P. M.: Pittiruti - Ministero Guerra contro Bignone).

« L'indennità per l'occupazione d'urgenza si determina in base all'interesse legale annuo nell'ammontare dell'indennità di espropriazione non solo nelle espropriazioni per pubblica utilità della amministrazione ferroviaria, ma in quella di tutti gli enti pubblici, quando, trattandosi di opera pubblica dichiarata urgente ed indifferibile, l'occupazione d'urgenza si concreti in una espropriazione definitiva anticipata in quanto sia, appunto preordinata allo scopo di attuare immediatamente la espropriazione e questa si compia nella stessa estensione della occupazione di urgenza ».

Con la presente sentenza la Corte Suprema conferma la sua giurisprudenza enunciata nella sentenza n. 35, del 1946, della quale demmo notizia in questa Rassegna, 1948, n. 5, pag. 18. Riproduciamo qui testualmente gli argomenti addotti dalla Corte per giustificare la decisione;

« Se, infatti, l'occupazione di urgenza, quando sia limitata del tempo, non può dar luogo, per analogia, che alla stessa indennità, prevista per l'occupazione temporanea dall'art. 69 della legge del 1865 commisurata alla perdita dei frutti o alla diminuzione del valore del fondo, salvo eventuali maggiori danni, la stessa, quando prelude alla espropriazione definitiva ed in questa realmente si converta, non più che riguardarsi come un atto preparatorio di detta espropriazione, risolvendosi sostanzialmente in una anticipata presa di possesso definitivo dell'immobile.

In tal caso il relativo indennizzo non può che identificarsi con l'interesse legale sull'ammontare dell'indennità di espropriazione, in questo determinato dalla ritardata liquidazione di questa, alla quale, prendendo il posto del bene espropriato, avrebbe dovuto corrispondersi, in astratto, al momento stesso della occupazione.

Lo scopo nel predetto caso perseguito dalla amministrazione pubblica è unicamente la espropriazione dell'immobile, e l'indennità non può pertanto, che essere soltanto quella di espropriazione fatta retroagire al momento della occupazione al fine della corrisponsione degli interessi, poichè è in sostanza, della disponibilità di tale indennità che il proprietario espropriato è stato privato a partire dalla data della occupazione, e il relativo indennizzo, pertanto, non può che essere quello stabilito per tutte le obbligazioni pecuniarie tardivamente eseguite dagli articoli 1231 c. c. del 1865 e 1225 c. c. vigente ».

GUERRA - Beni di sudditi nemici - Immobili - Restituzione formale - Locazione stipulata dal sequestratario - Azione per la riconsegna - Intervento dell'Autorità giudiziaria - Commissione di Conciliazione di cui all'art. 83 del Trattato di pace. (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 1142-49 - Pres.: Curcio, Est.: Anichini, P. M.: Binazzi - Muzi contro Intendenza di Finanza di Roma).

« La riconsegna puramente formale, effettuata dal sequestratario al proprietario dell'immobile, in conformità del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 26 (riguardante la revoca dei provvedimenti adottati in materia di beni appartenenti alle persone aventi la nazionalità di uno degli Stati delle Nazioni Unite), e la mancanza di ogni riserva e di ogni eccezione, all'atto di tale riconsegna, circa la locazione in corso già stipulata dal sequestratario, non implicano da parte del proprietario rinuncia ad ottenere il rilascio effettivo dell'immobile nei confronti del conduttore, nè creano un diretto rapporto di locazione tra proprietario e conduttore medesimo. Pertanto, entrati successivamente in vigore i decreti 26 marzo 1946, n. 140 e 25 maggio 1946, n. 434, che, integrando le precedenti disposizioni rendono possibile la riconsegna effettiva, il proprietario può avvalersi della facoltà prevista dall'art. 9 del già indicato decreto numero 140, per cui la locazione stipulata dal sequestratario, può a scelta del proprietario essere risolta o essere lasciata in vigore fino alla scadenza del suo termine contrattuale; può in atto provocare l'intervento dell'Intendenza di Finanza, purchè questa provveda, con le formalità previste, dall'art. 1 del decreto n. 434, integrato dal decreto legislativo 12 giugno 1947, n. 557, ad ottenere in via giudiziaria il rilascio effettivo dei beni da parte del locatario ».

« Se il proprietario dell'immobile sequestrato, avvalendosi della facoltà alternativa concessagli dall'art. 9 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 140, abbia dichiarato, all'atto della restituzione del bene di volere lasciare in vigore al termine contrattuale di scadenza il contratto di locazione stipulato dal sequestratario (anzi che di volerne la immediata risoluzione), ciò non gli inibisce, una volta sopravvenuta tale scadenza, di invocare e di ottenere l'intervento dell'Intendenza di Finanza, ai sensi dell'art. 1 del decreto 25 maggio 1946, n. 434, integrato col decreto legislativo 12 giugno 1947, n. 577, perchè provveda con le formalità in dette norme previste ad ottenere in via giudiziaria il rilascio dei beni da parte del locatario a favore del proprietario medesimo ».

« L'azione promossa in base all'art. 1 del decreto legislativo 25 maggio 1946, n. 434, integrato

dal decreto legislativo 12 giugno 1947, n. 577, dall'Intendenza di Finanza relativamente al rilascio da parte del locatario di beni immobili restituiti a persone aventi nazionalità delle Nazioni Unite, è e rimane di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, anche dopo la successiva entrata in vigore del Trattato di Pace, esulando in proposito qualsiasi competenza delle Commissioni di conciliazione prevista dall'art. 83 del predetto trattato. Tali commissioni sono infatti organi internazionali, che hanno competenza a conoscere esclusivamente di controversie tra gli Stati contraenti circa la restituzione di beni in dipendenza di diritti o di obblighi sorgenti per gli Stati stessi degli articoli 75 e 78 e relativi allegati di parte B del Trattato di Pace, e non già in controversie riguardanti contestazioni tra privati, siano queste basate su norme di diritto interno ovvero su convenzioni e norme di diritto internazionale ».

Ci sembra sufficiente aver riportato le soprascritte massime di questa perspicua sentenza della Suprema Corte che segna una linea chiara e definitiva per la soluzione dei numerosi problemi che sorgono in relazione all'applicazione delle norme emanate per la reintegrazione dei cittadini appartenenti alle N. U. in possesso dei loro beni.

La Corte ha accolto la tesi dell'Avvocatura.

Particolarmente notevole nella motivazione appare la tesi secondo la quale le norme suddette, anche se emanate prima del Trattato di Pace, rappresentano in sostanza disposizioni di esecuzione del Trattato stesso, e precisamente dell'art. 78 di esso.

Lo stesso carattere di norme di esecuzione anticipata dal Trattato sembra possa riconoscersi anche al decreto legislativo n. 451 del 21 maggio 1946.

IMPOSTE E TASSE - Competenza amministrativa e giudiziaria - Tasse di registro successione e manomorta - Opposizione giudiziaria senza l'esperimento del reclamo amministrativo. (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 1069-49 - Pres.: Pellegrini, Est.: Messina, P. M.: Macaluso - Cassa Pensioni Firenze contro Finanze).

« Anche dopo la riforma degli ordinamenti tributari, disposta dal regio decreto legge 7 agosto 1936, n. 1639, il contribuente, contro il quale sia stata intimata ingiunzione per il pagamento di una imposta di registro o di successione, ha facoltà di promuovere l'opposizione in via giudiziaria indipendentemente dal previo esperimento del ricorso amministrativo, di cui trattano le leggi fiscali sul registro e sulle successioni.

Il mancato esperimento del ricorso amministrativo nei modi e nei termini di legge fa sì che la Amministrazione non possa essere condannata alle spese di lite, neanche in caso di soccomben-

za. Ciò vale anche in materia di imposta di manomorta, in virtù dell'art. 36 della legge 30 dicembre 1923, n. 3271 ».

La sentenza ha ripetuto sostanzialmente le argomentazioni della precedente decisione delle stesse Sezioni Unite n. 123, del 1° febbraio 1947 in causa Miraponte.

Le critiche a questa decisione sono contenute nella nota pubblicata in questa Rassegna, 1948, n. 4, pag. 1 e seguenti. Ci sembra che queste critiche rimangano tuttora valide, specialmente per quanto riguarda la questione se una soluzione adeguata del problema dei rapporti tra giurisdizione tributaria speciale e giurisdizione ordinaria, in materia di imposte indirette, possa trovarsi nella sospensione necessaria del processo ordinario fino all'esito del processo tributario amministrativo. Su questo punto la Corte Suprema ha espressamente rifiutato di prendere posizione affermando altresì, che la tesi esposta nella sentenza n. 123/47 secondo la quale la proposizione dell'azione in via giudiziaria importa rinuncia al ricorso amministrativo « costituisca una semplice argomentazione e non formò oggetto di specifica decisione ».

La questione oramai sta per perdere tutta la sua importanza in vista della imminente necessaria riforma del contenzioso tributario.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO - Consiglio superiore della Magistratura - Non impugnabilità dei provvedimenti. (Consiglio Stato, Sez. IV, 21 maggio 1949, n. 191 - Pres.: Papaldo, Est.: Rizzatti - Landoni, Jemma e Uzzo contro Ministero Grazia e Giustizia).

I provvedimenti adottati dal Consiglio Superiore della Magistratura non sono suscettibili di riesame da parte del Consiglio di Stato.

Sulla questione — in ordine alla quale si è oramai formata una giurisprudenza costante (cfr. da ultimo Consiglio Stato IV Sez. 30 maggio 1947, n. 180 e 2 luglio 1948, n. 338 — così la decisione ha motivato:

« Il Consiglio Superiore della Magistratura fa parte dell'ordine giudiziario ed ha, fra l'altro, il compito di fornire garanzia di competenza e di giustizia nella scelta dei magistrati idonei alle più elevate funzioni. Questa garanzia è istituzionalmente ristretta nell'ambito del sistema previsto dall'ordinamento giudiziario, sì che i provvedimenti non sono suscettibili di riesame da parte del Consiglio di Stato.

« Osserva il Collegio che la legge, affidando al Consiglio Superiore della Magistratura la scelta di alcuni fra i magistrati destinati a coprire alti gradi e ad esplicare delicatissime funzioni, ha voluto assicurare al processo di selezione garanzie fondamentali che sostanzialmente lo estraniano dalle altre procedure amministrative, sì che il procedimento stesso è destinato a esaurirsi nello ambito dello stesso Consiglio Superiore, il quale, com'è noto, si pronuncia prima a sezioni semplici, indi su ricorso, in udienza plenaria ».

La decisione appare tanto più esatta, quando si tengano presenti le norme della Costituzione rigente in ordine al principio della autonomia e dell'autogoverno della magistratura.

PROCEDIMENTO CIVILE - Costituzione dell'attore (o dell'appellante) nel termine indicato per il convenuto (o per l'appellato) - Estinzione del processo - Insussistenza. (Cass., I Sez., 29 aprile 1949, n. 1063 - Pres.: Pasquale, Est.: Messina I, P. M.: Cigolini - Amm. Prov. Roma contro Istituto Nazionale Previdenza Sociale).

Non si verifica estinzione del processo di primo grado o di appello, ai sensi dell'art. 171 primo comma c. p. c., se l'attore o l'appellante, che non abbia rispettato il proprio termine di costituzione, stabilito dall'art. 165 c.p.c., si costituisce invece nel termine fissato per l'art. 166 per il convenuto o appellato, mentre quest'ultimo non si costituisce affatto o si costituisce successivamente alla scadenza di tale termine.

Continua il contrasto stridente, su tale questione di particolare importanza pratica, fra la giurisprudenza della I e quella della III Sezione del Supremo Collegio.

In questa « Rassegna » siffatto contrasto è stato già segnalato (1949,44); e si sono esposte allora le ragioni del dissenso dalla massima sopra riferita; nè è il caso di ripetere quanto allora si ebbe occasione di scrivere.

Gioverà soltanto aggiungere, alla citazione allora indicata in favore della tesi opposta a quella ora riaffermata dalla I Sezione della Corte Suprema, in giurisprudenza: Tribunale Catania 31 dicembre 1947, FASSARI e ACCOLLA c. BARBERA, in « Dir. e Giur. » 1949, 198, e Tribunale Firenze, 8 novembre 1948, BIEMME c. BARTOLI e PAGANI, in « Mon. Trib. » 1949, 189, n. 488; nonché, sostanzialmente, Cass. III Sez. 12 maggio 1947, n. 737 e 30 giugno 1947, n. 1034, in « Mass. Foro It. » 1947, 169 e 234; ed in dottrina FARINARO, in ampia nota alla citata sentenza del Trib. Catania, nonché NAPPI, in « Mon. Trib. » 1948, 107, n. 260, e REDENTI, Dir. Proc. Civ. II, vol. I, p. n. 162; nel senso invece, della sentenza in esame, pur con qualche perplessità, App. Torino 30 gennaio 1948, FOLIA c. CAJA, in « Mon. Trib. » 1948, 107 n. 260 (N.G.).

RESPONSABILITÀ CIVILE - Circolazione stradale - Scontro di veicoli - Danni al solo conducente di uno dei veicoli - Inapplicabilità dell'art. 2054, 2° comma c. c. (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 724-49 - Pres.: Valenzi, P. M.: Sardo, Est.: Vitanza - Montessisa contro Verani).

La disposizione detta dall'art. 2054, 2° comma c. p. c. per cui in caso di scontro il veicolo si presume, fino a prova contraria, che ciascuno dei conducenti abbia concorso ugualmente a produrre il danno subito dai singoli veicoli, non è applicabile quando il danno derivato dallo scontro è stato unicamente prodotto al conducente di uno dei veicoli scontratisi. In tal caso vige in tutta

la sua estensione il principio sancito nel primo comma del già citato articolo, secondo il quale il conducente del veicolo che ha prodotto il danno deve risarcirlo, se non prova di avere fatto tutto il possibile per evitare il danno medesimo.

Con la presente massima il Supremo Collegio modifica, ancora una volta la sua precedente giurisprudenza che sembrava ormai stabilmente e persuasivamente fissata dalle sentenze n. 197 del 1945 e 11 febbraio 1946 n. 124, in causa ZUGNEO c. Soc. BILLI nel senso che a sensi dell'art. 2054 cod. civ. in caso di scontro di veicoli la presunzione di responsabilità grava su entrambi i conducenti anche se uno dei veicoli non abbia subito alcun danno.

Una tale oscillazione che ormai dura da molto tempo su un punto così delicato e importante delle norme che disciplinano gli investimenti non può meritare plauso. La Suprema Corte deve, a nostro avviso, rendersi conto che non è questa una questione che possa lasciarsi incerta o decidersi caso per caso. Si tratta di un punto essenziale della disciplina relativa che è necessario sia chiaro e fermo sia per indirizzo dei giudici minori, sia perchè esso è spesso a base di transazioni e di pareri.

Premesso questo, diciamo subito che il mutamento di giurisprudenza attuale non ci convince, per tre ragioni:

1° perchè l'aver sofferto danno o non averlo sofferto non può essere indice di responsabilità in quanto non risponde ad esattezza che nella generalità dei casi chi ha subito danni sia meno responsabile di chi non ne ha subiti: in genere anzi l'aver subito o meno danni dipende dalla natura del veicolo e dalla sua mole e non dalla colpa di uno solo dei conducenti: la bicicletta che urta contro l'autotreno e si sfascia può ben essere stata la causa dell'incidente anche se essa solo è restata danneggiata: per cui non si vede quale ragione pratica o teorica potrebbe legittimare la presunzione solo a carico degli autoveicoli non rimasti danneggiati e cioè in genere dei più grossi veicoli. E' una tutela e un favore verso il piccolo e contro il grande che francamente non sembra legittima.

2° perchè per far diventare reciproca la presunzione sarebbe sufficiente un minimo danno, anche se sproporzionato a quello dell'altro veicolo, danno che è sempre dimostrabile in pratica quando c'è stato un urto, nè si saprebbe in base a che cosa potrebbe fissarsi una pretesa che il danno abbia una certa consistenza minima nel silenzio della legge.

3° perchè, infine — e questa è la ragione più strettamente giuridica — l'incidente e il danno che ne deriva sono concepiti dall'art. 2054 cod. civ. in senso unitario: la colpa, se c'è, è colpa comune e non semplicemente reciproca, e il danno deve essere ripartito proporzionalmente alla colpa, ma nel suo complesso risultato della somma tra il danno di un veicolo e quello dell'altro, come disposto espressamente dall'art. 2054 in esame.

Nè ha quindi rilevanza per l'attribuzione della quota di danno da risarcire, il fatto che una delle parti abbia prodotto all'altra un danno più grave, non ha cioè importanza chi sia stato il danneggiato, ma solo l'entità del danno complessivo.

Non si spiegherebbe perciò perchè il fatto che il danno sia una parte sia più grave, non esprima alcuna influenza nel caso di ripartizione del danno e lo debba invece spiegare per la presunzione di responsabilità relativa.

Ma soprattutto questo favore verso il danneggiato non sembra conforme a giustizia perchè non si giustifica in nessun modo il principio che chi sia stato danneggiato risponda solo per un fatto positivo e provato di colpa e non abbia più quindi l'obbligo normale di dimostrare di aver fatto il possibile per evitare l'incidente, mentre chi non lo è stato soggiaccia a tale forma aggravata di responsabilità.

Il liberare, in caso di scontro tra veicoli, quello danneggiato dall'obbligo di dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, cioè dell'obbligo fondamentale che deriva dalla circolazione equivale a ridurre il veicolo ad una « cosa » non circolante, (prevista accanto alle persone dal primo comma dell'art. 2054 c. c., che la Corte ha applicato nella specie) prescindendo dal fatto che la « cosa » non circola e quindi non ha gli obblighi relativi, mentre il veicolo « circola » quindi deve incontrare tutti gli obblighi derivanti dalla circolazione.

Per questi motivi di equità, di giustizia, e di stretto diritto, auspichiamo che la Corte Suprema ritorni alla precedente interpretazione dell'articolo 2054 c. c. (V.S.).

SEQUESTRO PENALE - Documenti dell'inchiesta amministrativa relativa ad incidenti ferroviari - Ordinanza di sequestro - Impugnativa - Incidenti di esecuzione. (Cass., Sezione Unite Penali, Sent. 16 luglio 1949, Pres.: De Fiechy, Rel.: De Giovine, Est.: Mangini, P. M.: Berardi - Ministero dei Trasporti, ric. - contro ordinanza del Giudice istruttore di Reggio Calabria).

Avverso il provvedimento di sequestro di atti dell'inchiesta amministrativa ferroviaria, emanato nel corso dell'istruttoria formale, ben può essere proposto incidente di esecuzione, a norma dell'art. 628 c. p. c., dall'Amministrazione, terza sequestrata.

La Corte di Cassazione ha accolto la tesi della Avvocatura, cui già accennammo in questa rassegna, 1948, Fasc. 10, pag. 23.

La Corte non ha deciso l'altra questione relativa all'applicazione della legge 25 giugno 1949, n. 372, in quanto ha rinviato al Giudice istruttore perchè si pronunzi sul merito dell'incidente di esecuzione che esso aveva dichiarato inammissibile.

Riportiamo testualmente la parte centrale della motivazione della sentenza della Corte.

« L'art. 628 è disposizione di carattere generale. « Esecuzione » non sta soltanto per esecuzione di

sentenza passata in giudicato, ma per esecuzione di provvedimenti in genere, come si desume dall'art. 575 e dallo stesso art. 628, ossia di sentenze, ordinanze e decreti penali.

L'art. 628, insomma, autorizza la proposizione dell'incidente sempre che si tratti di controversia relativa a diritti inerenti alla esecuzione di provvedimento (nel senso surricordato) e non sia dalla legge vietato ogni gravame o stabilita una forma diversa di gravame.

Nella specie, le Ferrovie intendevano appunto di far valere il diritto — che a loro avviso derivava dall'art. 4 della legge 2 settembre 1909, n. 372 — di non esibire la inchiesta all'Autorità giudiziaria.

Nè vale il dire che l'ordinanza di sequestro è immediatamente esecutiva. Un provvedimento può essere esecutivo, ma soggetto a gravame.

Anzi, l'art. 631 c. p. dispone testualmente che il ricorso per cassazione non sospende l'esecuzione dell'ordinanza pronunciata ai sensi dell'art. 628.

Soltanto il Giudice che ha emesso l'ordinanza può, con decreto sospendere l'esecuzione. Il che lascia chiaramente intendere che una volta proposto l'incidente di esecuzione prima dell'effettuarsi del sequestro, il Giudice può, ma non deve, sospendere l'esecuzione ».

TERRE INCOLTE Assegnazione - Inapplicabilità del decreto legislativo luogotenenziale 19-ottobre 1944, n. 279 e del decreto legislativo luogotenenziale 6 settembre 1946, n. 89, ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato. (Cons. di Stato, V Sez. Cons. 27 maggio 1949, n. 4° - Pres.: Severi, Est.: Lugo - Cooperativa Terre Incolte di Cavarzere contro Amministrazione Finanze, Amministrazione LL. PP., Prefetto di Venezia e Randoli).

Soltanto ai beni patrimoniali disponibili dello Stato, e non anche a quelli demaniali o patrimoniali indisponibili, possono in ipotesi applicarsi le disposizioni delle leggi sulle terre incolte.

La pronuncia della Commissione Provinciale per l'assegnazione delle terre incolte è vincolante per il Prefetto per quanto riguarda gli apprezzamenti di merito, ma non per quanto riguarda i presupposti di legittimità della pronuncia stessa.

E' legittimo il provvedimento del Prefetto che rifiuti di emettere il decreto per un'assegnazione di terre demaniali dello Stato disposta dalla predetta Commissione.

La decisione del Consiglio di Stato, confermando ancora una volta il carattere amministrativo del procedimento per l'assegnazione delle terre incolte, consequenzialmente riconosce che se il Prefetto nel provvedere od emettere il decreto relativo non può sindacare gli apprezzamenti di merito della pronuncia della Commissione, non può tuttavia essere tenuto a sancirne i vizi di legittimità senza incorrere a sua volta. La tesi è lineare, e solo alcune riserve debbono mantenersi sul carattere amministrativo piuttosto che giurisdizionale della pronuncia della Commissione,

Per quanto riguarda poi la negata assegnazione dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili, la decisione del Consiglio di Stato, come anche il provvedimento del Prefetto, sono veramente da rilevarsi. Con l'esempio del Prefetto di Venezia e con la precisa interpretazione data dal Consiglio di Stato alle leggi vigenti in materia, molte delle delicate controversie in tema di terre incolte potranno trovare la loro naturale definizione.

Su questo punto la Sezione ha così motivato:

« Respinta l'affermazione di principio, sulla quale è fondato il motivo principale del ricorso, il Collegio deve considerare ancora se, nel caso concreto, il Prefetto di Venezia abbia ben provveduto, nel rifiutare il decreto di concessione alla cooperativa di Cavarzere; e ritiene di dare soluzione affermativa al quesito, perchè la pronuncia della commissione provinciale era affetta da palese straripamento di potere.

« E' pacifico che il terreno richiesto dalla cooperativa faceva parte del bacino Marice, costituito dallo Stato per regolare il corso delle acque dell'Adige, mediante scarico, nei momenti delle periodiche piene. Basta por mente a questa particolare situazione giuridica dei terreni in contestazione, per escludere che essi potessero formare oggetto della concessione. In primo luogo la legislazione nelle terre incolte fa riferimento soltanto ai terreni di proprietà dei privati e di enti pubblici e non fa menzione dello Stato (art. 1 decreto legislativo 19 ottobre 1944, n. 279). Ma anche se si può dubitare che il significato della norma possa essere esteso (includendo lo Stato nella categoria degli enti pubblici), così da poter applicare il procedimento anche a terreni di proprietà statale, è certo che il dubbio può essere lecito soltanto di fronte a terreni che lo Stato possiede a titolo privato, e cioè ai beni patrimoniali disponibili.

Il presupposto fondamentale del potere della autorità amministrativa, di concedere alle unioni di contadini le terre insufficientemente coltivate, è che la terra possa essere, per sua naturale destinazione, assoggettata allo sfruttamento agricolo: vale a dire che non sia giuridicamente vincolata ad un diverso fine.

« Questo principio che si desume chiaramente dalle ragioni ispiratrici della legislazione sulle terre incolte dai singoli testi e dal sistema delle leggi, che regolano questa materia, è stato costantemente affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio (IV Sezione 23 gennaio 1946,

n. 12; V Sezione 29 maggio 1948, n. 316) e il Collegio intende ora confermarlo. Ne segue che non possono formare oggetto della concessione prevista dalle leggi sulle terre incolte, i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili. Questi beni non sono destinati all'agricoltura bensì ad un fine pubblico e, pertanto, sono essenzialmente inalienabili, secondo l'ampio significato tecnico che la dottrina e la giurisprudenza hanno attribuito a questa parola; e cioè non possono formare oggetto di atti dispositivi, se non per volere dell'Amministrazione competente e nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge.

« L'Amministrazione può anche costituire concessioni sul bene pubblico, ma tali che non possono sottrarre il bene alla sua particolare destinazione e sempre revocabili dall'Amministrazione stessa. Ma non è concepibile che il bene possa essere distolto dal fine pubblico, al quale è vincolato e sottratto alle disponibilità dell'Amministrazione competente, per essere dato in concessione agricola. Altrimenti si dovrebbe dire che le leggi sulle terre incolte hanno soverchiato e sconvolto la disciplina stabilita a tutela dei beni pubblici; affermazione aberrante che non ha alcun sostegno in quelle leggi, nè altrove.

« Fermi questi concetti, è facile concludere che la commissione provinciale per le terre incolte di Venezia ha pronunciato fuor dai limiti del suo potere. La detta commissione infatti ha ritenuto di poter disporre dei terreni compresi nel bacino Marice, il quale è un bacino di espansione dell'Adige, costituisce una delle opere accessorie dell'alveo di quel fiume e deve, come tale, considerarsi opera demaniale ai sensi dell'art. 165 della legge 20 marzo 1865, n. 2248.

« Ne segue che il Prefetto di Venezia doveva disattendere la pronuncia della commissione provinciale e bene ha agito, rifiutando il decreto di concessione ».

Analogamente, e sempre in relazione alla particolare natura giuridica dei beni di cui trattasi, le Sezioni Unite della Cassazione, con recente sentenza (n. 1067 del 1949) che pubblicheremo prossimamente su questa Rassegna, hanno riconosciuto la esclusione dalle norme vincolistiche in materia di locazioni, e dalle relative giurisdizioni speciali, dei beni che hanno formato oggetto di concessione amministrativa da parte dello Stato (L.B.).

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

AUTOVEICOLI - Rivendica di automezzi militari - Applicabilità dell'art. 1156 c. c. (Trib. Catania 10 agosto 1948 - Ditta Lena, Ricalzi e Saddemi contro Ministero Difesa-Esercito).

Alla norma sancita dall'art. 1153 c.c., secondo cui per i mobili il possesso di buona fede vale titolo, deroga l'art. 1156 c.c. per quanto riguarda i mobili iscritti in pubblici registri. E in tale deroga devono ritenersi compresi non solo i beni effettivamente iscritti, ma anche quelli che, pur essendo astrattamente iscrivibili per loro natura, non sono di fatto iscritti per una ragione esclusivamente soggettiva, come è per gli automezzi di proprietà dell'Amministrazione militare.

La soprariferita sentenza del Tribunale di Catania nella controversa questione fa adesione alla tesi sostenuta dalla Avvocatura; su di che vedansi anche le osservazioni ad uno scritto del MONTEL, in questa Rassegna 1949, 46.

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI - Transazioni stipulate con la P. A. - Ritardo nell'approvazione - Conseguenze. (Trib. di Genova, 25 maggio 1949 - Pres.: Valerio, Est.: Calusi-Basso contro Ministero Difesa-Esercito).

La P.A. non può essere tenuta responsabile del danno derivato dalla sopravvenuta svalutazione monetaria per ritardo nell'approvazione di un contratto di transazione, essendo l'approvazione atto tipicamente discrezionale.

Tale danno non può essere imputato al debitore neppure sotto il profilo di ritardo nell'esecuzione, se esso debitore non versa in mora.

La surriferita sentenza ha risolto in maniera ineccepibile, sotto il profilo giuridico, una questione di somma delicatezza.

Al riguardo occorre esaminare quale sia la portata e l'ambito di applicazione dell'art. 19 della legge di contabilità generale dello Stato.

Una prima indagine va condotta sulla natura giuridica dell'atto di approvazione richiesto dal predetto articolo perchè l'atto stipulato — che è già vincolante per il privato — tale diventi anche per la Pubblica Amministrazione.

Or qui è da segnalare che due tesi fondamentali si contendono il campo (una terza, propugnata dal-

la Forti. Sulla formazione dei contratti dello Stato, in « Riv. It. Sc. Giur. » 1938,1 e seguenti per quanto suggestiva è rimasta isolata; l'approvazione sarebbe uno stadio necessario per la formazione della dichiarazione di volontà dell'Amministrazione, sì che si sarebbe in presenza di un atto-procedimento, con la conseguenza che, fino a quando l'approvazione non sia intervenuta, non vi è consenso, e non si può parlare di contratto; il privato è obbligato non a mantener fede a un contratto che non esiste — perchè non potrebbe esistere per una soltanto delle parti contraenti — ma è obbligato soltanto al mantenimento della propria proposta, per cui non può sottrarsi ex uno latere. La prima delle due predette teorie attribuisce all'approvazione valore costitutivo, nel senso che essa inerisce alla perfezione stessa dell'atto (cfr. INGROSSO, Principi di contabilità di Stato, n. 199 e seguenti; e, con qualche diversità di impostazione, DE CUPIS, Contabilità di Stato, c. TOGNACCI, La Contabilità dello Stato, n. 89) e tale tesi sembra, sotto un profilo strettamente giuridico, la più esatta, in quanto l'atto di approvazione viene ad integrare la manifestazione di volontà, già espressa dall'Amministrazione, che, da sola, non è capace di alcuna rilevanza giuridica.

Peraltro dominante in dottrina è l'altra tesi: secondo la quale il contratto è perfetto in tutti i suoi elementi, fin dal momento in cui il privato e l'Amministrazione manifestano il consenso e si ha l'incontro delle volontà; ma il contratto non spiega efficacia giuridica e gli effetti non si producono fino a quando, con l'approvazione, il contratto non diventa eseguibile. L'approvazione, in tal caso, funziona come condizione non già di esistenza, ma di efficacia di un contratto già perfetto (cfr. GHAQUINTO, Contratto amministrativo, in Nuovo Digesto Italiano, IV, pag. 92 segg.; A.D. GIANINI, Elementi di diritto finanziario, n. 48; GUICCIARDI, Le transazioni degli Enti Pubblici, pag. 49; ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, vol. IV, Sez. II, pagg. 111-113).

E la giurisprudenza costante della Suprema Corte ha fatto sostanzialmente adesione a questa tesi: si vedano da ultimo Cass. 16 maggio 1941, Demanio c. Silvestri, in « Giur. It. » 1941, I, 662; e Cass. 21 luglio 1939, Prada c. Azienda Elettrica Municipale Milano, ivi, 1940, I, 1, 176.

Ad ogni modo, per la questione di cui ci si occupa, gli effetti sostanziali non cambiano, quale di queste due tesi si voglia seguire.

Ed invero dottrina e giurisprudenza concordi ammettono che, in pendenza dell'approvazione, mentre il privato è vincolato a non recedere dal contratto (la C. S. con sentenza 8 aprile 1938, n. 1217, Strazzabosco c. Comune di Conco — in « Foro Amm. » 1938, II, 94 — ha precisato che « il privato non può sottrarsi al vincolo contratto ») con una obbligazione che nasce dalla legge, nessuna obbligazione sorge per la Pubblica Amministrazione, che pertanto non può incontrare alcuna responsabilità.

Sembra inoltre possa aggiungersi in materia specifica di transazioni, che non possa mai parlarsi di una efficacia novativa della transazione rispetto al rapporto giuridico preesistente. E ciò sia detto non tanto perchè sia da ritenere che in nessun caso la transazione possa avere effetto di sostituire, novandolo, un nuovo rapporto all'antico, tale tesi, già da taluno seguita, essendo stata con ragione ripudiata dalla migliore dottrina (cfr. GUICCIARDI, op. cit., pag. 30 e seguenti; NICOLÒ, Transazione e Novazione, in *Annuario dir. comp.*, vol. IX, fasc. III, pag. 501) cui ha fatto adesione la giurisprudenza (Cass. 7 maggio 1947, n. 689, S.I.R.C. c. Spugnificio Italiano, in « Giur. It. » 1948, I, 1, 106; e 19 agosto 1947, De Valles c. Soc. Ed. Libreria in « Giur. compl. Cass. Civ. » 1947, III quadro, 232): in quanto si ritiene che occorre, in ogni caso, avere riguardo al contenuto della transazione, giacchè non può escludersi a priori la novazione, pur essendo questa un effetto soltanto eventuale e non certo connaturale della transazione (art. 1976 c.c.).

Ma la ragione della esclusione del carattere novativo per le transazioni stipulate con la P.A. sembra possa forse rinvenirsi in ciò: che, aderendo alla tesi dominante suenunciata circa la natura giuridica dell'atto di approvazione, ove la transazione, perfetta anche al di fuori e prima dell'approvazione, costituisse novazione dovrebbe portare senz'altro alla estinzione del rapporto preesistente, che però dovrebbe poi rivivere, ove l'approvazione non seguisse. La qual costruzione non appare giuridicamente del tutto piana ed approvabile.

Resta ora da esaminare, ed è il punto cruciale, quale possa essere il comportamento del privato che ha stipulato con l'Amministrazione, quando questa prolunghi più del normale la sua inerzia ed il suo silenzio prima di approvare (o di non approvare) l'atto.

Talvolta il termine entro il quale l'approvazione deve seguire è posto dalla legge (es. art. 13 del Capitolato Generale 28 maggio 1895 sugli appalti delle opere pubbliche) ovvero può essere fissato contrattualmente (art. 114 del Regolamento sulla Contabilità di Stato). In questi casi la questione non sorge, evidentemente.

Ma è quando il termine non è fissato che la questione si presenta in tutta la sua delicatezza.

Si è già visto che il privato, contrattando con l'Amministrazione, è impegnato per legge a non recedere dal contratto ed a tener ferma la sua manifestazione di volontà. E taluno, rigorosamente applicando questo principio — ed anche argomentando a contrario dalla norma ora ricordata dell'art. 114 del Regolamento — esclude che il privato contraente possa agire in alcun modo per ottenere che l'Amministrazione esca dalla sua prolungata inerzia e si decida a provvedere.

L'INGROSSO (op. cit. n. 202) così si esprime in proposito: « Noi crediamo che, nel silenzio, il privato contraente sia sfornito di diritto contrattuale e quindi di azione giudiziaria per obbligare la P.A. a provvedere sull'approvazione, e non possa pertanto metterla in mora, appunto perchè la P.A. prima dell'approvazione non assume alcun obbligo contrattuale. Riteniamo pure che il privato non abbia alcun rimedio — nemmeno per la via del ricorso al Consiglio di Stato — per lagnarsi dell'inerzia dell'Amministrazione ».

Il TOGNACCI (op. cit. n. 93) e la FORTI (op. cit.) ritengono poi non possa farsi ricorso alla norma dell'art. 1173 c.c. 1865 (ora art. 1183), in quanto qui si tratta del termine per l'adempimento di una obbligazione, la quale, come si è visto, non sorge per l'Amministrazione fino a quando il contratto non sia stato approvato.

Peraltro si è da taluno pensato di mitigare questa tesi, e così — restando sempre escluso che il privato contraente possa, ad un certo momento, ritenersi sciolto da ogni vincolo *ex uno latere* — si è fatta strada una tendenza dottrinale capace di contemperare gli interessi della Pubblica Amministrazione con quelli dei cittadini, utilizzando il principio già ammesso dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ed ora legislativamente fissato dall'art. 5 della legge comunale e provinciale, con una norma che ha una portata generale nel campo del diritto pubblico.

Si è perciò ravvisata la possibilità che il privato costituisca in mora l'Amministrazione, diffidandola a provvedere entro un congruo termine (cfr. GIAQUINTO, op. cit.; Guicciardi op. cit.; RESTA, *Il silenzio nell'esercizio delle funzioni amministrative*, pag. 143 e seguenti).

Sorge, peraltro, questione circa l'ulteriore comportamento del privato, ove, pur dopo tale costituzione in mora, la Pubblica Amministrazione non esca dal suo stato d'inerzia e non provveda.

Non pare che neppure in questa situazione il privato possa senz'altro ritenersi svincolato; ma egli dovrebbe pur sempre provocare una pronuncia giurisdizionale in questo senso.

Orbene, sembra che, essendo l'approvazione o meno del contratto un atto amministrativo di natura essenzialmente discrezionale, ed essendo il contratto ancora inefficace per difetto di approvazione, non possano ancora sorgere nel privato diritti soggettivi perfetti: onde l'esame della controversia dovrebbe essere portato avanti agli organi della giustizia amministrativa (cfr. RANELLETTI, *Guarentigie della giustizia nella Pubblica Amministrazione*, 419; RESTA, op. cit.). E qui possono darsi due ipotesi: il silenzio dell'Ammi-

nistrazione viene ritenuto legittimo, nel qual caso col rigetto del ricorso l'Amministrazione rimarrà libera nelle sue determinazioni; ovvero viene ritenuto illegittimo, ed in questo caso, in esecuzione della decisione, la Pubblica Amministrazione dovrà manifestare la sua volontà, dichiarando di approvare o di non approvare il contratto.

Peraltro è da osservare che la giurisprudenza del Supremo Collegio (ed in conformità si sono espressi anche il GIAQUINTO op. cit. e il GALLO, I rapporti contrattuali nel diritto amministrativo, Cap. VI) ha invece ritenuto, con orientamento che deve essere decisamente contrastato, esser la questione di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, decidendo che « quando la Pubblica Amministrazione abbia già stipulato un contratto e non provveda a chiedere la necessaria approvazione, è consentito al privato, che da tale contratto sia già vincolato, metterla all'uopo in mora perchè si provveda in un congruo termine, e se essa non provvede può l'autorità giudiziaria, qualora il rapporto sia di sua competenza, fissare detto termine » (Cass. 1 aprile 1936, n. 1136, Puglisi c. Ospedale Civ. di Noale, in « Foro Ann. » 1936, II, 142; conf. Cass. 12 maggio 1934 n. 1587, Soc. Mer. Elettr. c. Comune Castello di Alife, in « Foro It. » 1934, I, 1581).

Comunque, però, deve escludersi che, senza atto di diffida ad adempiere da parte del privato, e senza prefessione di un termine da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, possa questa — ove pur sia competente, del che nonostante il contrario avviso del Supremo Collegio, vi son forti ragioni di dubitare, per quanto si è detto sopra — porre nel nulla l'atto di transazione intercorso fra un privato e la Pubblica Amministrazione.

Nè si potrebbe, per escludere, in concerto, le disposizioni legislative ed i principi che informano la materia, fare anche in questi casi ricorso alla norma fissata dall'art. 1224 c.p.v. c. c. Anzitutto è ancora vivo il contrasto nella giurisprudenza su questo punto: si sostiene infatti da taluno che il maggior danno cui si riferisce la disposizione dell'art. 1224 c.p.v. derivi automaticamente dal fenomeno della svalutazione monetaria (cfr. in questi sensi: App. Milano 20 gennaio 1948, in « Mon. Trib. » 1948, 189 n. 472; App. Bologna 3 febbraio 1948, in « Foro It. » 1948, I, 874); ma non pare che tale tesi sia da approvare.

L'art. 1224 c.p.v. impone infatti al creditore di dar la prova di aver subito un maggior danno in dipendenza della sopraggiunta svalutazione; ma non si può sostenere che tale maggior danno sussista sempre ex se. Ed in tali sensi si è pronunciata l'altra parte della giurisprudenza (cfr. App. Genova 17 dicembre 1948, in « Foro Pad. » 1949, II, 12, n. 48; App. Brescia 25 giugno 1948, in « Corte Bresciana » 1949, I, 1; e sostanzialmente anche Cass. 9 settembre 1948, n. 1591, in « Foro It. » 1948, 921 — che nella motivazione testualmente afferma che « il principio nominalistico, temperato dal 2° comma dell'art. 1224 c. c., per le obbligazioni originariamente pecuniarie richiede la dimostrazione del maggior danno »); mentre anche

quando alla svalutazione monetaria si è dato valore di presunzione agli effetti della liquidazione del maggior danno senza bisogno di particolare prova, ciò è stato fatto in vista della particolare qualità del creditore (industriale o commerciante), tale da far ritenere che verosimilmente, ove l'obbligazione pecuniaria fosse stata tempestivamente adempiuta, il creditore avrebbe investito la somma in modo lucroso (cfr. App. Firenze, 10 marzo 1948, in « Riv. Dir. Comm. » 1948, II, 198).

Ma a parte queste considerazioni circa la applicabilità generica della norma dell'art. 1224 c.p.v. a tutti i contratti che importano una obbligazione pecuniaria, sta di fatto che la questione si presenta in modo del tutto diverso nei casi del genere di quello in esame.

Invero tale norma di legge presuppone che il debitore sia in mora nell'adempimento dell'obbligazione; ma, per quanto è chiarito sopra, non può parlarsi di mora o di inadempimento fino a quando non sia intervenuta l'approvazione, perchè prima di questo momento non sorge alcuna obbligazione per le amministrazioni; e certo non può darsi mora se non vi è ancora la obbligatio.

E la Suprema Corte a Sezioni Unite (10 luglio 1934, n. 2519, Solfrizzi c. Finanze, in « Foro Amm. » 1934, II, 214) in coerenza con i principi generali, dopo aver riaffermato che nessuna responsabilità può l'Amministrazione incontrare prima dell'approvazione del contratto, in quanto non sussiste prima di allora per essa alcuna obbligazione, conclude logicamente che « non sussistendo alcun obbligo rimane escluso quel ritardo nell'esecuzione che dà diritto, a sensi dell'art. 1225 c. c. (ora 1218) a risarcimento di danni, consistente, nel caso dell'art. 1231, nel pagamento degli interessi », (ed ognuno vede che la questione non si sposta sol perchè il risarcimento dei danni può, a sensi dell'ora vigente art. 1224, che ha sostituito l'art. 1231 del codice del 1865, andare bene al di là del pagamento dei soli interessi).

Un ultimo punto resta da esaminare: se possano nella specie trovare applicazione le norme del codice vigente, relative alla eccessiva onerosità sopravvenuta.

Ma qui intanto, in linea di massima, potrebbero farsi due obiezioni: anzitutto che è assai discutibile che le norme in esame siano applicabili ai contratti della Pubblica Amministrazione, regolati e disciplinati da norme tutt'affatto particolari, che costituiscono uno speciale corpus juris; di poi che, in particolare, potrebbesi la transazione configurare come un contratto aleatorio (cfr. in questi sensi il più recente studio sull'argomento del CARRESI, Natura giuridica della transazione, in « Arch. Giur. » 1947, 113), e quindi sottratto per sua intrinseca natura alle disposizioni sulla eccessiva onerosità sopravvenuta, in forza della esplicita norma portata dall'art. 1469 c. c.

Ma, a prescindere da queste argomentazioni, non pare applicabile l'art. 1467 c. c., sia perchè la transazione non è un contratto ad esecuzione differita, sia perchè la prestazione è dovuta dalla

debitrice Amministrazione, onde in ipotesi questa sola potrebbe chiedere la risoluzione o la riduzione del contratto ad equità.

Nè pare che si versi nell'ipotesi configurata nell'art. 1468, giacchè non può dirsi che il privato abbia unilateralmente assunto delle obbligazioni contrattuali, il cui adempimento sia divenuto troppo gravoso; giacchè il vincolo che il privato assume, e che, ripetesi ancora una volta, deriva dalla legge, consiste non nell'adempimento di una obbligazione ma, come s'è visto, nella sua impossibilità di recedere dal contratto, che è cosa del tutto diversa.

Le transazioni stipulate devono quindi rimanere ferme, anche se la loro approvazione ritardi alcun poco; e bene ha fatto il Tribunale di Genova a non risolvere la questione in base a speciose argomentazioni metagiuridiche, o addirittura extragiuridiche, quali talvolta si è soliti invocare in questi casi, e che hanno, in definitiva, l'unico fine di intorbidare la chiara e retta visione dei problemi giuridici. (N. G.).

POSSESSO - Possesso di Buona fede - Cose appartenenti alla Pubblica Amministrazione. (Corte di Appello Torino, 18 marzo 1949, Pres.: De Litala, Est.: Talassano: Vallino contro Pistono e Francisco).

Non è legittimo il possesso di chi in buona fede detiene cose già di spettanza della P. A., e che non hanno legittimamente mai cessato di appartenere.

Segnaliamo con compiacimento questa sentenza della Corte torinese, la quale, in una causa in cui era estranea la P. A., ha puntualmente applicati i principi giuridici sempre sostenuti dalla Avvocatura in tema di recupero di beni della Amministrazione e di interpretazione del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 32.

« La Corte ritiene, che l'appello è infondato. Provato documentalmente e non contestato che lo appellato ha pagato la somma di L. 90.000 all'Amministrazione militare per evitare l'evizione del cavallo per cui è lite, trattasi di esaminare la questione se l'Amministrazione suddetta potesse recuperare quel cavallo, una volta riconosciutane l'appartenenza alla amministrazione militare medesima.

« La resistenza dei convenuti si fonda su questa tesi: l'art. 1° del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 32, invocato dal FRANCISCO, non può applicarsi al caso perchè la legittimità del possesso, secondo i principi enunciati dal c. c. (art. 1147), sarebbe dimostrato per i due convenuti dall'aver acquistato il cavallo in occasione di una fiera, senza aver conosciuto il vizio di origine, per l'attore, a maggior ragione, per averlo ricevuto in permuta in buona fede. Detta disposizione, sempre secondo i convenuti, si applicherebbe solo al possessore di mala fede, sia perchè conosca l'illegittima provenienza della cosa, sia perchè l'appartenenza alla Autorità militare della stessa sia riconoscibile prima facie.

« Il Tribunale non ha accolto tale interpretazione e ha fatto bene perchè, seguendola, il provvedimento legislativo di cui trattasi (che deve aver pure avuto una ragione di essere emanato) risulterebbe privo di utilità e costituirebbe una inespicabile ripetizione della disciplina del possesso dei mobili già contenuta nel c. c. La portata della legge speciale è, invece, nel senso che la legittimità del possesso deve essere dimostrata nei confronti dell'Amministrazione pubblica, in deroga a quanto disposto nel c. c., e che deve essere fornita la dimostrazione che le cose già spettanza della Amministrazione hanno legittimamente cessato d'appartenere, indipendentemente dalla prova della buona fede del possessore (omissis).

« Se si seguisse l'interpretazione dei convenuti, verrebbe a mancare la caratteristica precipua della norma: cioè la novità del precetto giuridico. In secondo luogo (art. 1 legge n. 32 del 1945) è concesso all'Amministrazione pubblica di pagare un indennizzo non superiore al quinto del valore venale dell'oggetto al 10 luglio 1943, disposizione che può riferirsi solo al possessore di buona fede.

« Deve, pertanto, concludersi per l'applicabilità degli art. 1485 secondo comma e 1486 c. c. in relazione all'art. 1555 stesso codice. I convenuti devono essere condannati al pagamento in favore dell'attore della somma di L. 90.000 oltre alla tassa di registro in dipendenza del contratto stipulato tra l'Amministrazione militare e il Francisco (articolo 1475 c. c.) ».

Sulla questione specifica v. anche questa Rassegna 1948, fasc. 11, 12, pag. 25.

RESPONSABILITÀ CIVILE - Danni - Liquidazione - Rimborso di spese - Svalutazione monetaria. (Sent. n. 1380, Sez. III, 30 maggio 1949 - Telesio, Di Stefano, Binazzi contro Grilli, Azienda tramviaria di Roma).

L'obbligo del rimborso di spese, effettuate all'epoca del sinistro costituisce, per il responsabile, obbligazione avente carattere pecuniario, e quindi trova applicazione il principio nominalistico (art. 1277 c. c.), secondo il quale l'estinzione del debito si effettua col pagamento di una quantità di moneta corrispondente a quella erogata senza riguardo alla svalutazione che successivamente abbia subito il danaro, 644,502/48.

V. Resp. Civ. 1.

RESPONSABILITÀ CIVILE - Risarcimento danni - Somme non percepite e spese erogate al momento dello evento dannoso - Non incidenza della svalutazione monetaria. (Trib. di Torino, 1° aprile 1949 - Sarale contro Amministrazione Militare).

Se il credito del danneggiato ha per oggetto somme di denaro che in conseguenza del fatto illecito costui non percepì, ovvero spese erogate per riparare il danno subito, si ha debito di valuta, onde deve valutare il principio nominalistico della moneta, senza incidenza della svalutazione monetaria.

Esatta applicazione della distinzione fra debito di valore e debito di valuta: quando si tratti di obbligazioni che hanno per oggetto somme di danaro determinate di per sé, non può parlarsi di debito di valore; ma, quale che sia la causa della obbligazione, occorre tener ferma la norma dell'art. 1277 c. c., né può venire in considerazione la svalutazione monetaria, salvo che non si versi nel caso previsto dall'art. 1224 c. c. c.

RESPONSABILITÀ CIVILE - Danni derivanti dalla circolazione di automezzi alleati guidati da militari alleati. (Trib. di Genova, 19 giugno 1949 - Pres.: Valerio, Est., Calusi - Corsino contro Ministero Difesa-Esercito).

Lo Stato italiano non risponde, fuori dei limiti fissati dal regio decreto-legge 21 maggio 1946, n. 451, dei danni derivati da incidenti stradali conseguenti alla circolazione di automezzi alleati, ancorchè guidati da militari italiani, se trattasi di militari che agivano alle dirette dipendenze degli alleati.

Per i danni provocati da autocarri alleati, guidati da militari italiani, la responsabilità dello Stato, la quale non può essere fondata sulla proprietà del veicolo, viene di solito affermata sulla base del cosiddetto rapporto organico, per cui lo Stato risponde in via diretta dell'attività illecita posta in essere dai suoi dipendenti, nello ambito delle incombenze loro affidate.

Per il militare, il quale per esigenze politiche o militari, viene messo alle dirette dipendenze di autorità di uno Stato straniero, l'esclusione della responsabilità dello Stato va ricercata nella mancanza di quegli stessi presupposti, che negli altri casi portano ad affermare la responsabilità dello Stato per l'operato dei suoi dipendenti e cioè il potere di scelta, in relazione alle varie incombenze, e il potere di sorveglianza.

Scartata l'esistenza di una responsabilità indiretta dello Stato, in base al rapporto istituzionale, tesi che peraltro ha qualche sostenitore in dottrina (ALESSI - La resp. della p. a. Vol. I pag. 167 e nota 58), deve peraltro riconoscersi che tra il rapporto organico e quello di commissione corre un certo parallelismo, che ne rende parzialmente comuni alcuni presupposti.

L'annotata sentenza ha sul punto così motivato:

« E' da ritenersi che il Comando Militare Alleato non avrebbe certamente affidato un proprio

autocarro a militari dei quali non avesse potuto completamente disporre per lo impiego, con esclusione cioè di ogni ingerenza dell'Autorità Militare italiana, e, questo, avuto riguardo alle esigenze militari degli alleati, che essi solo potevano valutare nel loro interesse, nonchè alla situazione creatasi in seguito all'armistizio.

« Ciò posto è evidente che l'Amministrazione convenuta non è tenuta, nella specie, a rispondere dell'operato dell'autista investitore, mancando i presupposti essenziali della propria responsabilità, vale a dire del potere di scelta di militari componenti il reparto in relazione alle varie incombenze loro affidate, secondo le attitudini di ciascuno di essi, del potere di sorveglianza, il quale si trasferì automaticamente agli organi alle cui dirette dipendenze il reparto stesso operava: talchè può sicuramente affermarsi che le incombenze e la mansione affidata al soldato conducente l'autocarro, non potevano essere in alcun modo riferite allo Stato italiano, ma al Governo Alleato.

« Nulla infine rileva che l'attività del Governo Militare Alleato si svolgesse eventualmente nell'interesse dello Stato italiano, non essendo tale circostanza di per sé sufficiente a far ricadere su quest'ultimo la responsabilità dell'incidente ».

L'Amministrazione italiana provvede quindi ad indennizzare tali danni nei modi previsti dal regio decreto-legge 21 maggio 1946, n. 451; il quale contiene, com'è noto, la disposizione che i provvedimenti adottati in proposito dal Ministero del Tesoro non sono soggetti ad impugnazione né in via amministrativa né in via giurisdizionale (art. 7).

Nè tale norma può ritenersi abrogata dall'articolo 113 della Costituzione: poichè nei casi di cui trattasi non vi è diritto od interesse che possa farsi valere contro lo Stato italiano, onde le due norme, quella costituzionale e quella ordinaria, si muovono su piani diversi, e la prima non può perciò incidere sulla seconda. In questi termini si è anche pronunciato il Tribunale di Roma con sentenza 21 luglio 1948, DE BELLIS c. Ministero Difesa-Esercito, passata in giudicato.

Diversa cosa è invece vedere se, ed entro quali limiti, sul regio decreto-legge 21 maggio 1946, numero 451 influisca l'art. 76, n. 2, del Trattato di pace; ma qui sarà stato sufficiente accennare a questo nuovo e diverso profilo della questione. (A. R.).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

1949

1. Legge 29 marzo 1949 n. 264 (G. U., n. 125 suppl.):

Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati. — Si tratta della legge organica fondamentale sul collocamento obbligatorio della mano di opera. All'art. 7 essa proclama che « il collocamento è funzione pubblica ». Può sorgere il dubbio se tale disposizione implichi che l'esercizio abusivo del collocamento stesso costituisca il reato di usurpazione di pubbliche funzioni (art. 347 c.p.) e tale dubbio è giustificato dal fatto che l'art. 27 della legge stessa punisce « chiunque esercita la mediazione in violazione delle norme della presente legge » con un'ammonizione, o con l'arresto, senza alcun richiamo alla possibilità di punizione per reato più grave. In proposito, si fa presente che un sistema analogo era seguito dalla legge 21 dicembre 1938, n. 1934: e non risultano pronunce giurisprudenziali della Corte Suprema che abbiano affermato la sussistenza del reato di usurpazione di pubbliche funzioni.

La presente legge, all'art. 29, dichiara espressamente abrogato il regio decreto-legge 21 dicembre 1938, n. 1934. Con ciò si vorrebbero risolvere tutti i dubbi sorti dopo la soppressione dell'ordinamento sindacale fascista, in ordine al mantenimento in vigore della disciplina del collocamento, quale risultava dal predetto decreto-legge n. 1934, dubbi che hanno dato luogo a pronunce giurisprudenziali in senso vario. Si vedano le relazioni ministeriali e parlamentari alla legge in « Le Leggi », 1949, pagina 459 e seguenti.

2. Legge 12 maggio 1949, n. 273 (G. U., n. 133):

Aumento del limite di valore della competenza dei Conciliatori e dei Pretori e del limite di inappellabilità delle sentenze dei Conciliatori. — La competenza del Conciliatore è elevata a lire 10.000 e quella del Pretore a lire 100.000.

3. Legge 8 marzo 1949, n. 277 (G. U., n. 134):

Abrogazione e sostituzione dell'art. 19 del T. U. della legge comunale e provinciale. — Sulla portata e sugli scopi di questa legge che vuole essere una riforma parziale della legge comunale e provinciale, dettata dalla urgente necessità di eliminare le norme in più aperte e stridente contrasto con la lettera e lo spirito della Costituzione, si veda particolarmente la relazione Resta in « Le leggi », 1949, pag. 503.

La modificazione più importante appare essere quella per la quale il potere di ordinanza di urgenza del Prefetto sarebbe stato limitato all'ambito delle sue competenze istituzionali, con ciò volendosi ri-

porre entro più ristretti confini il lato potere previsto dall'art. 19 del T.U. del 1934. È da ritenere, tuttavia, che questa latitudine di potere, più che derivante dalla lettera dell'art. 19 suddetto, si basasse sullo spirito col quale esso veniva applicato e sulla particolare situazione politica del tempo.

In fondo può dirsi che la preoccupazione del legislatore è stata quella di codificare una tendenza a restringere il potere del Prefetto che già si è largamente manifestata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, posteriormente alla soppressione del regime fascista.

Per quanto riguarda i poteri di controllo sulle amministrazioni locali (Comuni e Province) appare evidente che questa norma ha carattere provvisorio, in attesa dell'emanazione della legge prevista dall'art. 130 della Costituzione, che tale controllo devolve alle Regioni.

4. Legge 26 marzo 1949, n. 313 (G. U., n. 142):

Ammissione dell'Italia all'Organizzazione Internazionale dei Profughi (I.R.O.). — Com'è noto in forza dell'art. V, n. 3, dell'accordo del 24 ottobre 1947 (G. U. suppl., n. 114 del 18 maggio 1948) il Governo italiano si assume l'espletamento e la composizione di azioni per il Comitato dell'I.R.O. Ciò comporta che la difesa e rappresentanza in giudizio per tali azioni spetta all'Avvocatura dello Stato, con la conseguente applicazione di tutte le norme sulla notifica di atti alla Amministrazione dello Stato e sul Foro erariale. L'I.R.O. è un organismo internazionale ed è soggetto alla giurisdizione italiana solo nei limiti nei quali vi sono soggetti gli Stati stranieri. Si noti che per quanto riguarda il rapporto di impiego, il regolamento del personale all'art. 9 prevede che tutte le controversie siano sottoposte all'arbitrato obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato.

5. Legge 3 giugno 1949, n. 320 (G. U., n. 144):

Dichiarazione di morte presunta di persone scomparse per fatti dipendenti dalla situazione politico-militare determinatasi immediatamente dopo l'8 settembre 1943. — L'intestazione della legge non corrisponde affatto al testo in quanto questo si riferisce alle persone scomparse in seguito a fatti dipendenti dalla situazione politico-militare determinatasi tra il 10 giugno 1940 e il 31 dicembre 1945. Naturalmente quello di cui bisogna tener conto è il testo della legge e nessuna rilevanza è da attribuirsi al titolo.

6. Legge 27 giugno 1949, n. 329 (G. U., n. 146):

Auto-rizzazione al Ministero delle finanze ad acquistare o a costruire case a tipo popolare per dare alloggi in affitto ad impiegati dipendenti. — La legge è chia-

rissima nello stabilire che il rapporto che si istituisce tra impiegati e amministrazione in relazione al godimento degli alloggi è un rapporto di concessione amministrativa. Ciò stante, l'art. 4 non rappresenta che l'applicazione del principio dell'autotutela amministrativa, e non si comprende per quale motivo si sia ritenuto di richiedere l'intervento del Pretore, al fine di rendere esecutiva l'ordinanza di sfratto che, in conformità di quanto si pratica per i beni patrimoniali indisponibili e demaniali, si sarebbe potuta emettere con pieni poteri anche dal Ministro o dall'Intendente di finanza. È appena il caso di rilevare che il Pretore qui esercita una funzione amministrativa e non giurisdizionale.

7. **D. M. 25 giugno 1949** (*G. U.*, n. 146): *Costituzione degli uffici stralcio per la liquidazione dei patrimoni delle sopresse organizzazioni sindacali fasciste.* — La costituzione di questi uffici è disposta in applicazione dell'art. 5 del decreto-legge 1° dicembre 1947, n. 1611. Non vi è dubbio che si tratta di uffici dell'Amministrazione dello Stato, sia per il fatto che ad essi sono preposti funzionari dello Stato in quanto tali, sia perchè essi svolgono un'attività di interesse strettamente statale (liquidazione dei patrimoni al fine della devoluzione dei residui). Ne deriva che la loro rappresentanza e difesa spetta all'Avvocatura dello Stato.

8. **Legge 3 giugno 1949, n. 361** (*G. U.*, n. 147): *Disposizioni sul servizio dei commessi autorizzati e degli ufficiali giudiziari.* — La figura del commesso giudiziario assume con questa legge un notevole rilievo dal punto di vista processuale. Vedi la relazione in « *Le leggi* », 1949, pag. 542.

9. **Decreto Presidenziale 22 giugno 1949, n. 340** (*G. U.* n. 150 suppl.): *Norme integrative e complementari per l'attuazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, concernente provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori.* — Trattasi di un decreto legislativo, emanato su delega del potere legislativo, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, avente pertanto pieno valore di legge formale; la delega è contenuta nell'art. 28 della legge 28 febbraio 1949, n. 43.

Dall'esame delle norme di questo decreto, soprattutto da quelle norme che stabiliscono la subordinazione della gestione Ina-Casa ad un potere degli organi statali centrali (Ministero del lavoro e del tesoro) che non è solo di vigilanza o tutela, ma che riveste la forma di interventi di superiore gerarchico, sembra confermata l'opinione espressa in questa Rassegna, 1949, pag. 95, in nota alla legge 26 febbraio 1949, n. 43, circa la natura di Organo dello Stato della suddetta gestione. Si noti, a questo proposito, che gli articoli 38 e 39 del decreto assoggettano completamente la gestione alle prescrizioni ed agli ordini del Ministero del tesoro e del lavoro, in materie nelle quali le persone giuridiche, non inquadrare nell'Amministrazione dello Stato, hanno la più piena autonomia.

Merita rilievo, nel presente decreto, anche il sistema che regola l'assegnazione degli alloggi (arti-

coli 13 e segg.) che riconferma l'esattezza dell'opinione già da noi sostenuta circa il carattere di rapporto di diritto amministrativo spettante a tale assegnazione. È evidente che contro le deliberazioni della Commissione provinciale prevista dall'art. 14, è dato ricorso dopo la decisione sulla opposizione, al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Non sembra possa dubitarsi che la Commissione, per il modo cui è composta e per il fatto che la nomina ne è attribuita al Prefetto, sia un organo dello Stato.

10. **Legge 5 luglio 1949, n. 341** (*G. U.*, n. 151): *Proroga della sospensione della entrata in vigore del decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 483, recante modificazioni e aggiunte al C.P.C.* — Vedi in questa Rassegna, 1949, pag. 127, n. 1 e 1948, fasc. 11-12 pag. 39. È da rilevare che la proroga disposta con la presente legge è intervenuta dopo la scadenza della proroga precedente, sì che formalmente tra il 30 giugno e il 5 luglio il decreto n. 483 del 1948 sarebbe stato in vigore.

11. **Legge 25 giugno 1949, n. 353** (*G. U.*, n. 153): *Proroga dei contratti agrari d'affitto dei fondi rustici, mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione nonché delle concessioni di terre incolte o mal coltivate.* — Come è noto la proroga non si applica alle concessioni amministrative di beni patrimoniali indisponibili, anche se abbiano la sostanza di affitto di fondi rustici.

12. **Legge 12 luglio 1949, n. 386** (*G. U.*, n. 158): *Proroga del termine stabilito dagli articoli 10 e 11 del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262 per favorire l'esodo spontaneo dei dipendenti delle Amministrazioni dello Stato.* — Perchè si abbia diritto ai benefici previsti negli articoli 10 e 11 suddetti basta che dipendente di ruolo o non di ruolo abbia presentato la domanda di collocamento a riposo o, rispettivamente, le dimissioni entro il termine stabilito dalla legge, a nulla rilevando il fatto che il decreto di collocamento a riposo o il decreto di accettazione delle dimissioni siano emanati successivamente.

13. **Legge 25 giugno 1949, n. 409** (*G. U.*, n. 163): *Norme per agevolare la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici e per l'attuazione dei piani di ricostruzione.* — Particolarmente notevoli gli articoli 17-24 che portano integrazioni ed aggiunte al decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261. L'art. 23 modifica l'art. 89 del citato decreto n. 261. A questo proposito è opportuno rilevare che ove una delle parti nei contratti stipulati prima della entrata in vigore della legge, si rifiuti di completare i contratti stessi con l'atto pubblico integrativo di cessione espressa a favore dell'acquirente per diritto al contrabito dello Stato, l'acquirente stesso può chiedere un accertamento giudiziario, che terrà luogo di tale atto pubblico a tutti gli effetti. Notevole è anche l'articolo 31, che regola la questione della proprietà dei materiali di recupero, per il periodo anteriore al 26 gennaio 1945.

Su questa questione si veda anche quanto abbiamo detto in questa Rassegna, 1948, fasc. 5, pag. 22, n. 1.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — 1) Quali siano i limiti della competenza del Tribunale Superiore delle Acque in materia di espropriazione (n. 14). — II) Quale sia la competenza del Tribunale Superiore delle Acque in materia di acquedotti, in relazione alla approvazione dei progetti (n. 14).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — 1) Quale sia la natura giuridica del A.A.I. e dell'UNRRA-CASAS (n. 81). — II) Quale sia l'attuale situazione giuridica della G.I.L. (n. 81).

AMNISTIA E INDULTI. — Se l'impiegato dello Stato possa rinunciare al condono disciplinare stabilito col decreto legge Presidenziale n. 10 del 24 giugno 1946 (n. 10).

APPALTI. — Se ai fini della revisione dei prezzi, debba tenersi conto, per stabilire le retribuzioni iniziali della mano d'opera, degli accordi interconfederali, quando questi non siano stati ancora estesi alla provincia interessata (n. 107).

APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI. — Se il decreto legislativo n. 21 del 18 gennaio 1947 abbia convalidato solo le sanzioni relative alla violazione dei prezzi, irrogate sotto l'impero della r.s.i., o anche le sanzioni per le violazioni della disciplina della distribuzione dei generi razionati (n. 14).

ASSEGNI CIRCOLARI. — 1) Se il mancato pagamento dell'assegno bancario costituisca in sé e per sé un fatto da cui deriva la conversione dell'assegno in strumento di credito, con la conseguente assoggettabilità a trattamento fiscale previsto per le cambiali (n. 3). — II) Quale sia il trattamento fiscale da farsi ad un assegno bancario revocato prima della scadenza del termine di presentazione (n. 3). — III) Quale sia il trattamento fiscale da farsi per un assegno di cui si sia rifiutato il pagamento da parte del trattario per non aver ricevuto l'avviso di emissione (n. 3). — IV) Quale sia il trattamento fiscale da farsi per un assegno bancario con firma falsa del traente (n. 3).

ASSICURAZIONI. — I) Se agli effetti dell'assicurazione infortuni sia da considerarsi infiammabile la pellicola cinematografica (n. 13). — II) Se le società di assicurazioni possano, ai sensi dell'art. 63 del decreto legge 3 aprile 1942, n. 708, surrogarsi agli impiegati non dipen-

denti dallo Stato per chiedere il conferimento del trattamento di quiescenza a loro spettante, per rivalersi dei crediti che abbiano verso questi impiegati morosi nel pagamento delle quote di cessione del quinto (n. 15). — III) Se le società di assicurazioni che intendano esercitarne la industria in Sicilia debbono esserne autorizzate dal Governo regionale (n. 14).

ATTO AMMINISTRATIVO. — 1) Se possa pretendersi la revoca di un atto amministrativo sostanzialmente non lesivo di un interesse del privato, per il solo fatto che nella motivazione di esso si contengano considerazioni inesatte (n. 5). — II) Se un atto amministrativo (deliberazione comunale) che contenga tutti gli estremi di un determinato contratto possa tener luogo del contratto stesso (n. 6).

COMUNI E PROVINCE. — 1) Se la Giunta provinciale amministrativa che decide in sede giurisdizionale possa, respingendo il ricorso, adottare un provvedimento in merito alla questione sollevata dal ricorso stesso, nella qualità di organo dell'Amministrazione (n. 14). — II) Se il Segretario Comunale possa stipulare un atto di donazione per conto del Comune (n. 15). — III) Se un atto di donazione del Comune possa risultare da una deliberazione comunale, indipendentemente dal contratto formale (n. 15).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE. — Se il rapporto che si istituisce tra l'UNRRA-CASAS e gli assegnatari degli appartamenti da esso costruiti sia una concessione amministrativa (n. 18).

CONTABILITÀ' DELLO STATO. — 1) Se il principio secondo il quale le ditte concorrenti alle aste non possono ritirare l'offerta valga anche per le offerte viziate da errore (n. 51). — II) Se possa effettuarsi trattenuta sugli assegni dello impiegato dello Stato per pagamenti di debiti verso altra Amministrazione Pubblica, diversa da quella che effettua la ritenuta (n. 52).

CORTE DEI CONTI. — Se la Corte dei conti sia competente a giudicare della responsabilità contabile ed amministrativa degli impiegati dell'A.R.A.R. (n. 1).

DANNI DI GUERRA. — 1) Se la norma dell'art. 89 del decreto legislativo 10 aprile 1947, n. 261, relativa all'integrazione dell'atto di trasferimento a titolo oneroso dell'immobile per il quale si concede il contributo per la

ricostruzione, abbia carattere transitorio (n. 11). — II) Se costituisca danno di guerra quello cagionato ad un immobile locato a Forze di Polizia ad opera di insorti, i quali siano penetrati nell'immobile stesso dopo lo sbandamento delle suddette Forze (n. 12).

DEMANIO. — Se possano considerarsi demaniali, agli effetti della loro situazione giuridica, i beni della ex GIL (n. 59).

DONAZIONE. — I) Se il Segretario Comunale possa stipulare un atto di donazione per conto del Comune (n. 7). — II) Se un atto di donazione del Comune possa risultare da una deliberazione comunale, indipendentemente dal contratto formale (n. 7).

ENFITEUSI. — Se la sospensione del diritto di affrancazione prevista dal decreto legislativo 4 dicembre 1946, n. 671, si estenda anche ai canoni enfiteutici di pertinenza dell'Amministrazione del Fondo per il Culto (n. 13).

ESECUZIONE FISCALE. — I) Se il sequestro conservativo adottato a garanzia dei crediti tributari ostacoli l'esecuzione fiscale da parte dell'esattore sui beni stessi (n. 11). — II) Se l'Intendenza di Finanza possa sospendere l'esecuzione fiscale in relazione a beni sottoposti a sequestro conservativo per imposta straordinaria sui sopra-profitti di guerra (n. 11).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'. — I) Se anche al concordato amichevole che si stipula per fissare l'indennità di espropriazione siano applicabili le norme generali sui contratti dello Stato (n. 37). — II) Se il concordato amichevole dell'indennità di espropriazione sia subordinato nella sua efficacia alla condizione che la espropriazione abbia luogo nel termine prefisso nel provvedimento che dichiara la pubblica utilità (n. 37).

FERROVIE. — I) Quale sia l'interpretazione della convenzione ferroviaria italo-svizzera in relazione al così detto conto comune (n. 78). — II) Se il possesso del biglietto sia elemento essenziale per la esistenza del contratto di trasporto ferroviario (n. 79).

GUERRA. — I) Se il decreto legislativo 21 maggio 1946, n. 451, si applichi anche a favore di coloro che erano impiegati alle dipendenze degli alleati e riportarono danni in occasione e a causa del servizio (n. 100).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se possa effettuarsi ritenuta sugli assegni dello impiegato dello Stato per pagamento di debiti verso altra Amministrazione Pubblica, diversa da quella che effettua la ritenuta (n. 177). — II) Se l'impiegato dello Stato possa rinunciare al condono disciplinare stabilito dal decreto legislativo Presidenziale n. 10 del 24 giugno 1946 (n. 178). — III) Se le società di assicurazioni possano, ai sensi dell'art. 63 del decreto legge 3 aprile 1942, n. 708, surrogarsi agli impiegati non dipendenti dallo Stato per chiedere il conferimento del trattamento di quiescenza a loro spettante, per rivalersi dei crediti che abbiano verso questi impiegati morosi nel pagamento delle quote di cessione del quinto (n. 179). — IV) Se il principio della sospensione

cautelare in pendenza del giudizio penale o disciplinare si applicasse agli impiegati non di ruolo anche prima dell'entrata in vigore del decreto legge 4 aprile 1947, n. 207 (n. 180). — V) Se sia possibile dar corso alle domande di collocamento in congedo avanzate da sottufficiali quando questi, dopo la presentazione della domanda, siano stati sottoposti a procedimento disciplinare (n. 181). — VI) Se potessero convalidarsi decreti di licenziamento adottati dalla R.S.I. nei confronti di impiegati pubblici che alla data dell'8 settembre 1943 erano in servizio militare (n. 182). — VII) Se possa pignorarsi lo stipendio di un impiegato dello Stato per crediti che un ospedale vanta verso di lui a causa del ricovero della moglie nell'ospedale medesimo (n. 183). — VIII) Se gli impiegati municipali dei Comuni delle Colonie italiane abbiano diritto al rimpatrio a spese dello Stato (n. 184). — IX) Se si debba corrispondere indennità di licenziamento ad un'impiegata di ente pubblico assunta con contratto annuale rinnovabile (n. 185). — X) Quale sia la posizione giuridica del personale stagionario delle Terme di Salsomaggiore (n. 185).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se la presunzione di frode stabilita dall'art. 3 del decreto legislativo 2 luglio 1947, n. 683, valga anche per gli atti di disposizione compiuti dopo la notificazione dell'avviso di accertamento (n. 104). — II) Se sussista diritto di rivalsa giuridica a carico del consumatore a favore del venditore di prodotti tessili che corrisponda la relativa addizionale (n. 105). — III) Se si debbano corrispondere i dazi doganali sulle merci importate in Alto Adige durante l'occupazione tedesca, in esenzione d'imposta (n. 106).

INFORTUNI SUL LAVORO. — Se le verificatrici di pellicole cinematografiche debbano essere assicurate contro gli infortuni sul lavoro (n. 12).

LOCAZIONE. — I) Se l'aumento dei canoni previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1947, n. 1461, sia dovuto solo per le locazioni prorogate (n. 37). — II) Se l'Amministrazione sia responsabile *ex locato* dei danni cagionati ad un immobile da essa tenuto in fitto nel corso di movimenti insurrezionali, anche se le Forze di Polizia al cui uso era adibito l'immobile stesso lo avessero abbandonato proprio a causa dell'insurrezione (n. 38). — III) Se l'Incis sia autorizzato all'adeguamento e perequazione dei canoni di affitto a carico dei propri inquilini (n. 39). — IV) Se la competenza delle Commissioni Arbitrarie in materia di locazioni si estenda anche alla fissazione originaria del canone di affitto (n. 40).

PROFITTI DI REGIME. — Se gli atti di disposizione compiuti da profittatori collaborazionisti (art. 5 decreto legislativo 26 marzo 1946, n. 134) siano soggetti all'azione di inefficacia de jure prevista dagli articoli 29 decreto legislativo 27 luglio 1944, n. 159 e 45 decreto legislativo 26 marzo 1946, n. 134 (n. 55).

PROPRIETA' INTELLETTUALE. — I) Se la Commissione di Conciliazione prevista dall'art. 83 del Trattato di Pace sia competente a giudicare delle questioni di risarcimento di danni promosse da sudditi delle Nazioni Unite per violazione dei loro diritti di proprietà intel-

lettuati commessi da italiani durante la guerra (n. 6). — II) Quale sia la differenza tra invenzione e miglioramento tecnico (n. 7).

REGIONI. — I) Quali siano i poteri della Regione Siciliana in materia di autorizzazioni a esercitare l'industria delle assicurazioni (n. 6). — II) Se le norme della costituzione in materia di delega legislativa e di legislazione di urgenza si applichino anche alla Regione Siciliana (n. 7). — III) Se la potestà legislativa della Regione sia primaria o delegata (n. 7). — IV) Se sia ammissibile il ricorso del Commissariato dello Stato per l'illegittimità costituzionale di una legge regionale siciliana (n. 7).

RESPONSABILITA' CIVILE. — I) Se il decreto legislativo 21 maggio 1946, n. 451, si applichi anche a favore di coloro che erano impiegati alle dipendenze degli alleati e riportarono danni in occasione o a causa del servizio (n. 92). — II) Se il fatto che l'Amministrazione abbia dato disposizioni di carattere generale sul modo di eseguire lavori di sminamento valga a renderla responsabile dei danni cagionati dall'esecuzione concreta dei lavori stessi (n. 93). — III) Se l'art. 2054 C. C. prevede un'ipotesi di colpa reciproca od invece di colpa comune (n. 94).

SUCCESSIONI. — Se l'Amministrazione possa legittimamente pagare assegni agli eredi di un militare disperso in base alla semplice attestazione di un atto notorio in ordine alla qualità di erede (n. 18).

TASSA DI BOLLO. — Quale sia il trattamento fiscale degli assegni bancari non pagati per varie cause (n. 6).

TRATTATO DI PACE. — I) Se la Commissione di Conciliazione prevista dall'art. 83 del Trattato di Pace sia competente a giudicare delle questioni di risarcimento di danni promesse da sudditi delle Nazioni Unite per violazione dei loro diritti di proprietà intellettuali commessi da italiani durante la guerra (n. 7). — II) Se ai sensi dell'art. 76, n. 2, del Trattato di Pace la giusta indennità che l'Italia deve pagare ai cittadini per le requisizioni disposte dagli alleati debba calcolarsi con riferimento al prezzo normale del mercato e se, a questi fini lo Stato Italiano sia vincolato dalle dichiarazioni delle autorità alleate (n. 8). — III) Quali siano gli estremi per l'applicazione dell'art. 75 del Trattato di Pace (n. 9).

UNIFORMI E DIVISE. — Che cosa debba intendersi per uniforme ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (n. 1).

