

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

IL RAPPORTO DI LAVORO CON ENTI PUBBLICI ECONOMICI E LA COSTITUZIONE

SOMMARIO. — 1. Premessa — 2. Rapporto economico (art. 39) o rapporto di pubblico impiego (art. 97 e 98)? — 3. L'art. 39 e l'appartenenza dell'ente economico alla categoria. — 4. Limiti derivanti dalla Costituzione per il legislatore. — 5. Il problema della competenza.

1. Il problema dei rapporti di lavoro con gli enti pubblici economici può considerarsi sotto due angoli di visuale: o guardare quello che è oggi nel diritto positivo, condividendo o meno l'attuale orientamento della Cassazione, e in questo caso il Congresso verrebbe a restringersi all'esame di questioni, pur gravi e delicate, ma *transitorie* e *contingenti*, a carattere in sostanza esegetico di norme di legge. Oppure spingere lo sguardo a quella che dovrà essere, nell'ordinamento futuro, la soluzione già, a nostro avviso, tracciata chiaramente dalla Costituzione. E allora il Congresso, pur con limiti di diritto positivo eventualmente scaturenti dalle norme della Costituzione, come vedremo, abbraccerà il problema in tutta la sua estensione e rilievo e potrà portare un suo concreto contributo ad una soluzione legislativa di esso.

Questa comunicazione tende appunto a evadere dal dibattito di diritto transitorio che oggi tiene divise giurisprudenza e dottrina per studiare e porre in risalto quelle norme della Costituzione che possono influire, e a nostro parere tracciano precise direttive, sulla disciplina del rapporto di lavoro con enti pubblici economici.

2. Può avere importanza per penetrare il pensiero della Costituzione tener presente quale era, ed è, la situazione di fatto in cui prima della sua emanazione si trovavano tali rapporti di lavoro.

In linea di diritto sostanziale essi erano disciplinati dai contratti collettivi del cessato ordinamento sindacale in forza quantomeno della disposizione transitoria dell'art. 43 del decreto-legge 369 del 1944 e dell'art. 2093 del codice civile. Si discuteva (come oggi si discute) sulla posizione processuale, e cioè su quale dovesse ritenersi il giudice competente ad applicare la disciplina di cui sopra, e su questo erano (e sono) i dispareri, ma non poteva negarsi — e non si nega oggi — che il rapporto restasse disciplinato, in via principale dai contratti collettivi integrati eventualmente da disposizioni regolamentari degli enti.

Non vi erano divieti, e perciò, col beneplacito dell'ente interessato, le clausole dei contratti collettivi di diritto pubblico potevano liberamente sostituirsi con altre, più favorevoli ai lavoratori, risultanti dai nuovi patti collettivi di diritto comune, magari conclusi tra gli organi direttivi dell'Ente e le Associazioni che ne inquadravano il personale, oppure estesi in via generale o specifica da categorie similari. Il personale di cui si tratta, in assenza di un divieto cogente, poteva riunirsi in Associazioni sindacali e stipulare patti di lavoro e in taluni casi (v. ad es. le Aziende Municipalizzate) vi era la possibilità di inquadramento e associazione sindacali in Sindacati di datori di lavoro.

In tale stato di cose veniva emanata la Costituzione che all'art. 39 affrontava il problema generale del sindacato e della disciplina collettiva del lavoro e agli articoli 97 e 98 poneva le basi per l'organizzazione della pubblica Amministrazione.

Dopo questa premessa, poniamo subito i due gravi problemi iniziali per una retta interpretazione delle norme della Costituzione: è l'art. 39 compatibile con gli artt. 97 e 98? Rientra il rapporto di lavoro con gli enti pubblici nella disciplina disposta dall'articolo 39 o dagli articoli 97 e 98?

Non ci soffermeremo sul primo quesito, poiché a noi basta risolvere il secondo per quanto attiene al tema che ci siamo proposti.

Infatti ove si dimostri che gli articoli 97 e 98 non riguardano gli enti economici, il primo problema interpretativo resta, per noi, superato.

Gli articoli 97 e 98 appartengono al titolo « La pubblica Amministrazione », l'art. 39 a quello invece « Dei rapporti economici ». Già la contrapposizione dei titoli appare eloquente. Basta comunque leggere l'art. 97 per averne piena conferma.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione.

Dunque qui si tratta dei « pubblici Uffici » e non delle *attività economiche* poste in essere in concorrenza con i privati; qui si tratta di organizzare *Uffici pubblici* e non *imprese* economiche o produttive; qui si tratta di assicurare l'*imparzialità dell'amministrazione* oltre che il buon andamento, e non già di esplicare attività economica traendone utili a favore dello Stato.

Siamo proprio nel cuore del concetto di pubblica Amministrazione (con la meritata A maiuscola), e una contrapposizione più precisa tra l'Ufficio Pubblico e l'attività economica non potrebbe trovarsi.

E l'art. 97 prosegue:

« *Nell'ordinamento degli uffici sono determinati le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari* ».

Tutti problemi che nell'attività dell'Ente pubblico economico non hanno ragione di essere e che rivelano la volontà di realizzare la *garanzia e la salvaguardia del cittadino* di fronte alla pubblica Amministrazione.

Lo stesso successivo requisito del concorso come mezzo di scelta esula dal modo normale di assunzione dell'ente economico.

Ma allora quando l'art. 98 con frase lapidaria precisa che « i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione », è evidente che si riferisce a quella amministrazione pubblica che realizza il compito essenziale dello Stato e non a quegli enti mediante cui lo Stato *interviene nella vita economica per motivi sì di interesse generale, ma non nel suo compito istituzionale di amministrazione*, sia pure in senso lato.

È quindi palese, nel dettato stesso della Costituzione, che non siamo in presenza di un *rapporto di pubblico impiego*, bensì di un *rapporto economico* la cui disciplina è data dall'art. 39 e non da quelli ora esaminati.

Vorremmo aggiungere che così la Costituzione, viene a confermare la tesi accolta da molta giurisprudenza e dottrina per cui il rapporto di lavoro con un ente pubblico può non essere di pubblico impiego, ma il carattere della presente comunicazione ci impedisce ogni, pur interessante, digressione.

3. Veniamo allora all'art. 39.

Da esso sorgono in folla problemi che incidono sulla questione che ci riguarda, ma, per il loro carattere generale, evadono dal presente studio.

Posto che « l'organizzazione sindacale è libera », quali limiti può porre la legge sindacale al libero organizzarsi di una Associazione di lavoratori? Può vietarsi o comunque escludersi l'organizzazione di sindacati di impresa? Può vietarsi l'adesione di una Associazione a un Sindacato di categoria? Come deve realizzarsi l'inquadramento delle categorie?

L'incidenza di tali quesiti è evidente. Ove si ammetta ad esempio la formazione di un sindacato tra i lavoratori di un'impresa, e tale sindacato si registri, non potrebbe poi impedirsi che la relativa rappresentanza unitaria stipuli contratti con l'impresa, e nella specie con l'ente economico.

Comunque, anche a prescindere dalla possibilità o meno di esistenza di rappresentanze unitarie per impresa, resta o risorge, in ogni modo, il ben più grave problema dell'*inquadramento*.

Si insiste dai sostenitori dell'abrogazione dell'articolo 429 cod. proc. civ. sul fatto che essendo venuto meno l'inquadramento sindacale, sarebbe caduta la ragione determinante dell'articolo stesso, ma si dimentica che all'instaurarsi di un nuovo ordinamento di diritto, per l'attuazione della Costituzione,

il problema, sopito in via transitoria, risorgerà inesorabilmente, mentre l'inquadramento sostanziale è implicito in una norma che esiste ancora, l'articolo 2093 cod. civ.

È chiaro, poichè il contratto collettivo ha efficacia erga omnes a sensi dell'art. 39, cioè verso *tutti gli appartenenti alla categoria*, abbiano o non abbiano aderito al Sindacato, che bisognerà determinare cosa si intende per categoria e chi vi appartiene. E allora il Giudice, se non il legislatore, si troverà di fronte al problema di decidere se l'ente pubblico economico debba ritenersi appartenente, o meno, a una determinata categoria. Egli avrà davanti una *attività oggettiva* che rientra senz'altro in un determinato settore economico e quindi nella *relativa categoria* (che comprende, è bene ricordarlo, persino i cosiddetti terzi privati non imprenditori), e in assenza di qualsiasi divieto — la cui legittimità del resto sarebbe contestabile — difficilmente l'Ente potrà sottrarsi all'appartenenza alla categoria e all'obbligo di applicare i contratti collettivi ex art. 39.

4. Abbiamo detto che sarebbe contestabile un divieto da parte del legislatore.

A nostro avviso se si ponesse un tale divieto di inquadramento si violerebbe l'art. 39 della Costituzione.

Quest'articolo fa esclusivamente riferimento alla appartenenza alla categoria; come *situazione oggettiva*, di cui non deve sfuggire l'importanza.

Mentre la Pubblica amministrazione, di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione, non è in alcun modo suscettibile d'inquadramento sindacale in quanto non esplica alcuna attività *oggettivamente economica*, e perciò non vi è la base per una sua appartenenza a una *categoria* professionale, l'ente pubblico economico è non solo suscettibile di inquadramento, ma appartiene proprio a quella realtà di fatto, concreta ed effettiva, che è la categoria, individuata dall'inquadramento; la sua attività oggettiva è proprio quella tipica che dà vita appunto alla categoria. Di modo che per staccarlo da essa e sottrarlo alla sua disciplina occorre un *provvedimento del legislatore*.

Di ciò abbiamo conferma nella stessa evoluzione nel sistema sindacale cessato, in cui il legislatore non creò nessuna fittizia appartenenza, ma in un primo tempo pose un espresso divieto con cui sottrasse l'ente all'inquadramento, e in un secondo tempo rimosse il divieto, pur con limitazioni, lasciando che l'ente assumesse il suo posto in relazione all'attività economica espletata.

Posto perciò che l'ente fa parte della categoria (in questo è la ragione essenziale della differenziazione della pubblica amministrazione), e che occorre un provvedimento legislativo, che vorremmo dire contro natura, per sottrarlo ad essa, anzi neppure ad essa ma alle conseguenze giuridiche che discendono da tale appartenenza, ci sembra che ad esso sarebbe di ostacolo il citato art. 39, il quale non domanda (come l'art. 40 per il diritto di sciopero) al legislatore il potere di porre dei limiti, ma gli taglia invece risolutamente la strada con due decise affermazioni: *la libertà sindacale, l'individuazione oggettiva della categoria*.

D'altra parte, perchè dovrebbe porsi un divieto?

Lasciamo la domanda così, senza risposta, perchè rispondere ad essa vorrebbe dire addentrarsi in tutte le ragioni che militano a favore del sistema dell'inquadramento degli enti economici e che hanno portato lo stesso regime autoritario fascista alla emanazione della legge del 1938 prima e poi all'articolo 2093 cod. civ.

Tali ragioni, come tutte quelle altre di carattere sostanziale, che sono state poste in luce nel dibattito relativo al rapporto di lavoro degli enti pubblici economici, sembra a noi in coerenza con *l'indirizzo degli enti, con la volontà del personale e con la natura delle cose* militino — anche se si potesse prescindere (e non si può) dai limiti della Costituzione — contro tale divieto.

Siamo in presenza di un'attività economica, di una organizzazione ad impresa, in concorrenza con le imprese private, vivente e operante sul terreno del diritto privato e in particolare di quello commerciale, perchè mai dovrebbe aversi un divieto che altererebbe gli stessi termini della concorrenza?

5. Resta allora l'ultimo e più dibattuto problema: quello del giudice competente. Posto che l'art. 39 della Costituzione trovi applicazione integrale, come precisato sopra, quale dovrà essere il giudice competente sul rapporto di lavoro: il giudice del lavoro o il consiglio di Stato?

In altro precedente studio (1) abbiamo già espresso il nostro pensiero in maniera abbastanza diffusa. A nostro avviso, la disciplina processuale del rapporto di lavoro è legata a quella sostanziale, *indissolubilmente*.

Non ripeteremo qui dimostrazioni già note: la parità contrattuale e sindacale esclude la supremazia, il contratto collettivo il regolamento di imperio; in luogo degli interessi legittimi subentrano diritti soggettivi, in luogo della discrezionalità pubblica, quella, per così dire, privata.

Il rapporto dell'ente pubblico economico non si presenta come rapporto di pubblico impiego perchè mancano tutti i requisiti sostanziali di quest'ultimo ma come un vero rapporto di lavoro: la sua disciplina non è *unilaterale*, autoritaria, ma contrattuale, e per integrarla non soccorrono principi generali e norme del diritto pubblico, ma tutto il sistema del diritto del lavoro. Non siamo cioè in presenza della mera applicazione di una legge, come quella sull'impiego privato, quale norma materiale e sussidiaria, bensì del contratto collettivo quale fonte *primaria* ed esclusiva, integrata da tutto il sistema dei principi del diritto privato del lavoro.

La competenza così della giustizia amministrativa sarebbe senza causa: di fronte a due giurisdizioni, una volta al controllo degli interessi e dei poteri discrezionali della Pubblica Amministrazione, l'altra chiamato a giudicare sui diritti soggettivi che sorgono dal contratto collettivo, non sembra nè logico nè opportuno assorbire il rapporto di lavoro in una competenza estranea alla sua disciplina.

Anche qui la Costituzione sembra dire una parola decisiva. La tutela « degli interessi legittimi, e in particolari materie indicate dalla legge anche dei diritti soggettivi » è tassativamente circoscritta (v. art. 103) *nei confronti della pubblica Amministrazione*, e la pubblica amministrazione, come abbiamo veduto, è quella regolata dagli articoli 97 e 98 e non dall'art. 39 e che agisce, per così dire *jure imperii*.

Nè può ritenersi che l'espressione « nei confronti della pubblica amministrazione », sia ininfluente e pleonastica: essa è invece proprio la ragion d'essere dell'art. 103, e discende da quelle esigenze che l'articolo 97 ha enunciate, in sostanza è la salvaguardia del cittadino, e anche dell'impiegato, di fronte ai *poteri di supremazia* dell'Amministrazione.

6. Non ripeteremo qui quello che è stato scritto sul sistema contrattuale paritario del contratto collettivo che esclude la sussistenza di interessi legittimi e neppure porremo in luce la incongruenza pratica di una competenza di giurisdizioni diverse sullo stesso contratto collettivo, nè la difficoltà di armonizzare i principi che disciplinano la pubblica amministrazione con quelli che regolano il rapporto economico di lavoro. Risponderemo semplicemente a una obiezione di carattere pratico: si ripete, e anche da autorevoli studiosi, che la competenza esclusiva del giudice del lavoro verrebbe a sminuire la tutela del personale degli enti pubblici economici.

Ora ciò non ci sembra esatto: non bisogna, al riguardo dimenticare che la tutela ed il trattamento dei lavoratori sono costituiti da una molteplicità di elementi. Siamo tutti d'accordo che scegliendo fior da fiore viene a realizzarsi la tutela migliore di tutte: da un lato ogni beneficio del diritto privato, dall'altro ogni beneficio di quello pubblico.

Ma una tale pretesa appare ingiustificata e creerebbe una vera disparità sia rispetto agli appartenenti alla pubblica amministrazione che non possono godere dei benefici del diritto privato, sia rispetto ai lavoratori privati che non potrebbero godere di quelli del diritto pubblico. Si tratta quindi di scegliere (e la scelta, come abbiamo veduto è già fatta) tra l'uno e l'altro sistema: o il trattamento e la garanzia del pubblico impiego dove alla inferiorità del trattamento economico e alla ampiezza dei poteri discrezionali dell'Ente fa riscontro in compensazione la rigorosa tutela di tutti gli interessi e l'esistenza di intense garanzie; oppure il trattamento economico più elevato dei privati con le embrionali garanzie dello impiego privato, ma con diritti precisi e assicurati contro cui il datore di lavoro non ha alcun potere. Anche, a prescindere per un momento dal trattamento economico su cui torneremo subito, non può non rilevarsi che il sistema del contratto collettivo e del diritto soggettivo ha degli elementi di vantaggio sul sistema della tutela dell'interesse legittimo. Nel primo caso vi saranno molti atti del datore di lavoro sottratti ad ogni controllo, ma vi sono dei diritti stabiliti contrattualmente che non possono essere lesi sotto nessun pretesto; nel secondo tutto sarà soggetto al controllo della giustizia amministrativa, ma *tutto* dipenderà dal potere discrezionale dell'ente e l'in-

(1) v. in questa Rassegna, 1950).

teresse del servizio sarà la bussola, talora incerta, da cui dipenderà il rapporto d'impiego in tutte le sue vicissitudini, senza ostacoli insormontabili che diano la *sicurezza di determinati diritti*.

Alla mancanza di tutela degli interessi legittimi si unirebbe — si dice — anche la limitatezza dei poteri del giudice del lavoro il quale non potrebbe mai annullare l'atto dell'ente e ordinare ad esempio la riassunzione del lavoratore.

Le osservazioni che precedono sono già una prima risposta anche a tale rilievo, ma è opportuno aggiungere altre.

Intanto non è del tutto esatto che il giudice del lavoro non abbia alcun potere al riguardo: di fronte ad un licenziamento viziato da nullità assoluta perchè *contra legem* il giudice del lavoro può legittimamente dichiarare (vedi ad esempio le sentenze sul blocco dei licenziamenti) che questo è stato inefficiente a risolvere il rapporto che perdura con tutti i relativi obblighi contrattuali. Non esiste la riammissione in servizio *manu militari*, ma esistono delle fattispecie in cui il datore di lavoro vede vigere e persistere un rapporto con a suo carico la retribuzione, anche contro la sua volontà (oltre i casi sopra citati v. per es. l'imponibile di mano d'opera). Inoltre tali poteri potranno accrescersi e precisarsi nel futuro dal momento che la tendenza del diritto del lavoro è verso una maggiore sicurezza dell'impiego e una più intensa tutela del lavoratore. Ma si tratterà pur sempre di una tutela legata al diritto soggettivo (e cioè dell'intensificarsi ed estendersi dei diritti soggettivi) e eguale per tutti i lavoratori di una stessa categoria, facciano essi capo a datori di lavoro privati o enti pubblici economici: tale quindi da non alterare la natura del rapporto, nè turbare la *parità* tra gli uni e gli altri.

Oltrechè nel sistema e nei rilievi delineati, l'obiezione in esame ci sembra trovi la sua più decisa condanna proprio nella necessità di assicurare questa parità di condizioni non solo per evitare il crearsi di privilegi, quanto per l'interesse stesso delle imprese datrici di lavoro.

Non vi è dubbio che l'annullamento, specie se frequente, a tutela di un interesse legittimo e attraverso la figura dell'eccesso di potere, rappresenta un costo non indifferente e accresce il peso del costo del lavoro. Si tratta a volte, per la stessa giustificata lentezza della giustizia amministrativa, di anni di assegni arretrati che l'ente è costretto a pagare senza essersi avvalso del lavoro del suo dipendente.

Tale costo incide sulla gestione economica e porta uno squilibrio che gioca contro il suo rendimento, *le impedisce una effettiva concorrenza* coll'impresa privata, snatura e rende vuota di significato la pretesa di una sua azione *calmieratrice*.

Ecco allora che la gestione economica non è in grado di affrontare la libera concorrenza e si risolve in un passivo per le finanze statali (gioca anche contro di essa il frequente minore impegno del suo stesso personale che sa di avere maggiore tranquillità anche se non dà tutto il suo rendimento).

Si potrà dire che ciò è dovuto a tante cause, e può essere, ma certo tra gli elementi del passivo c'è da porre il maggior costo che impedisce una gara

vittoriosa sul mercato: è quindi anche nell'interesse pubblico che ha dato vita all'ente che esso non sia posto in condizioni di inferiorità a tutto profitto del privato e a tutto danno per le finanze statali e per la generalità.

Occorre quindi scegliere tra i due sistemi, ma abolire ogni ibridismo, e non creare condizioni di ingiustificato privilegio, come sarebbe se a un rapporto di impiego privato, si aggiungessero le pur contrastanti garanzie del pubblico impiego, e la relativa giustizia.

VALENTE SIMI

AVVOCATO DELLO STATO

Pubbllichiamo la comunicazione fatta dal collega avv. Simi, al Convegno sul rapporto di impiego degli enti pubblici economici, organizzato dall'Istituto di Studi Amministrativi dell'Università di Bologna, per iniziativa del prof. Lessona, e con l'appoggio della Rivista di diritto del lavoro e degli enti locali.

Il Convegno si è concluso con la votazione di due ordini del giorno contrapposti: il primo dei quali che sosteneva il carattere pubblico del rapporto d'impiego presso gli enti di cui sopra e la competenza degli organi della Giustizia Amministrativa ha ottenuto una strettissima maggioranza di 16 voti contro 15, con varie astensioni dal voto.

Nel dibattito si sono pronunciati a favore del carattere pubblico del rapporto e della competenza del Consiglio di Stato i due relatori cons. di Stato dott. Aldo Bozzi e prof. Silvio Lessona, i Presidenti di Sezione del Consiglio di Stato Papaldo e I.a Torre e il prof. Navarra dell'Università di Napoli. Si sono, invece, espressi per il carattere privatistico del rapporto di impiego oltre all'avv. Simi, con la comunicazione di cui sopra, il prof. Prosperetti della Università di Perugia, il giudice Melfi del Tribunale di Perugia, alcuni avvocati di enti pubblici economici e rappresentanti sindacali di categoria dei lavoratori.

Ci sembra, pertanto, chiaro che, pur essendo stato il Convegno utile per il dibattito che ha suscitato, non può ritenersi che abbia portato ad alcuna precisa conclusione anche semplicemente di valore indicativo.

Se un valore indicativo volesse trarsi esso non potrebbe desumersi dall'ordine del giorno approvato a strettissima maggioranza dai presenti, ma dall'atteggiamento delle varie rappresentanze e, cioè, dalla volontà dei rappresentanti dei lavoratori e degli enti, di voler conservare l'appartenenza alle categorie, la contrattazione collettiva, la disciplina privatistica del rapporto di impiego, e dallo schieramento a favore di tale tesi della maggioranza dei professori di diritto del lavoro presenti, mentre a favore del carattere pubblicistico si sono schierati i magistrati del Consiglio di Stato e la più parte degli insegnanti di diritto amministrativo.

Talchè, se un'indicazione deve trarsi dal voto, essa pare nel senso che coloro che sono soggetti alla disciplina normativa del rapporto (datori di lavoro e lavoratori) sono concordi nel ritenere più soddisfacente la disciplina privatistica, mentre, per ragioni teoriche, a nostro avviso quanto meno discutibili, una cerchia di studiosi del diritto amministrativo intende patrocinare una diversa soluzione.

FERDINANDO ROCCO: La giustizia amministrativa: realizzazioni ed aspettative. (« Rivista Amministrativa », 1951, 160).

In questo brevissimo articolo, che è, in sostanza, il riassunto del discorso di commiato pronunciato nel momento in cui lasciava la carica di presidente del Consiglio di Stato, Ferdinando Rocco, premesso che « La Carta Costituzionale attende ancora e da tempo i suoi logici sviluppi ed i suoi adeguamenti legislativi che sono necessari per rendere efficaci ed operanti i suoi risultati che interessano tanto da vicino il funzionamento della giustizia amministrativa », accenna all'opera svolta dal Consiglio di Stato con i suoi progetti di legge, i suoi studi, i suoi voti per la chiarificazione di alcuni dei problemi legati alla speciale fisionomia giuridica di quell'Istituto.

Richiamata l'attenzione sulla duplice natura del Consiglio di Stato « ad un tempo organo ausiliario del potere esecutivo da questo distinto ed indipendente cui spetta la consulenza giuridico-amministrativa ... e nel tempo stesso organo giurisdizionale », e, affermato che questa funzione duplice è fondamentalmente unitaria, il R. dichiara che ormai la giurisdizione « non può più esaurirsi nell'ordine giudiziario, ma è ampliata e ancor più vivificata dalla funzione contenziosa del Consiglio di Stato » pur rimanendo integro il rispetto del principio della divisione dei poteri « che deve restare il cardine del moderno stato di diritto con gli adattamenti che la sua evoluzione impone ».

Da questi principi l'A. deduce che è solo alla istituenda Corte Costituzionale che può spettare la risoluzione dei conflitti di attribuzione tra Amministrazione e giurisdizione « e quindi tra Amministrazione e Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ».

Dopo aver messo in rilievo gli sforzi costanti che si sono fatti per garantire nei vari provvedimenti legislativi relativi alla giustizia amministrativa, il concetto dell'unità organica e funzionale dell'intero Consiglio di Stato, concetto che ha trovato la sua più concreta espressione nella norma contenuta nell'art. 5 della legge del 21 dicembre 1950, n. 1018, l'A. richiama l'altra innovazione legislativa portata dalla stessa legge sopracitata relativa alla procedura per la decisione sulle questioni incidentali di sospensione.

A questo proposito, il R. rileva come appaia senza fondamento « il dubbio, ultimamente sol-

levato in dottrina, che l'istituto della sospensione possa urtare contro principi costituzionali e vada ripudiato, mentre esso rafforza l'efficacia del controllo della giurisdizione amministrativa e, senza affatto vulnerare, per la eccezionalità che deve conservare, il principio basilare della esecutorietà degli atti amministrativi, costituisce, per i suoi effetti intimidatori preventivi e come sanzione repressiva, un salutare mezzo per paralizzare danni irreparabili che l'azione illegittima della Pubblica Amministrazione può anche in qualche caso arrecare al cittadino ».

Continuando nella sua breve rassegna, il presidente Rocco afferma poi che « di un altro dubbio egualmente inconsistente » ha fatto giustizia l'adunanza generale del Consiglio di Stato, la quale ha ormai costantemente ritenuto ammissibile il ricorso straordinario al capo dello Stato anche dopo la entrata in vigore della nuova Costituzione.

Secondo l'A. a favore di questa tesi vi sarebbero « serissime argomentazioni di diritto tra le quali, insuperabile, il riconoscimento espresso in norme particolari costituzionali (lo Statuto Siciliano) nonché una non breve consuetudine interpretativa ».

L'articolo conclude con un cenno ad un progetto di legge per la riforma del Consiglio di Stato già predisposto fin dal luglio 1948 e per il quale l'A. si rammarica che non si sia ancora neppure sulla via della pratica realizzazione.

A buon diritto il presidente Rocco ha voluto ricordare, nell'allontanarsi dalla carica da lui tenuta con tanta competenza e con tanta passione in questi turbolenti anni della nostra vita nazionale, le più importanti tappe dell'attività che il Consiglio di Stato ha svolto sotto la sua alta guida. In questi momenti, in cui l'ordinamento giuridico del nostro Paese è soggetto a decisive trasformazioni, l'opera dell'alto Consesso, nella sua duplice funzione consultiva e giurisdizionale non può non avere notevoli ripercussioni nella elaborazione dei principi e delle norme ai quali i nuovi istituti debbono ispirarsi e i vecchi debbono adeguarsi.

Pur nella forma volutamente obiettiva di un resoconto, è facile intendere nelle parole del presidente Rocco la soddisfazione, ben giustificata, per l'opera da lui compiuta e non possiamo non pensare che decisioni e pareri emessi in questi ultimi anni, e che hanno costituito vere pietre miliari nella elaborazione del diritto amministrativo, possono giustamente portare il suo nome.

Tre questioni di particolare rilievo sono state toccate dal presidente Rocco nel suo discorso.

La prima riguarda la devoluzione alla Corte Costituzionale della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra amministrazione e giurisdizione, tra i quali l'A. comprende anche quelli tra Amministrazione e Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Su questo argomento abbiamo, più volte, espresso il nostro pensiero in questa Rassegna (« Rass. Mens. » 1948, fasc. 7-8, 1949, pagg. 101-110) nella quale abbiamo anche pubblicato il fondamentale studio dello stesso presidente Rocco (« Rass. Mens. » 1948, fasc. 9, pag. 1 e segg.).

Ormai può dirsi che quelle correnti di opinione che tendevano a sottrarre alla Corte Costituzionale proprio quei conflitti di attribuzione sempre tradizionalmente ritenuti tali dalla dottrina e dalle leggi, non abbiano avuto, ed a ragione, fortuna dato che nel testo legislativo che attualmente si trova all'esame del Senato, viene accolto, come è noto, il principio della devoluzione alla Corte Costituzionale della risoluzione dei conflitti di attribuzione tipici, anche, cioè, di quelli tra Amministrazione e giurisdizione. In tal modo, non sembra possa esservi più alcun dubbio che anche i conflitti tra Amministrazione attiva e Consiglio di Stato in s. g. debbano essere sottoposti in ultima istanza al giudizio della Corte Costituzionale, sia pur dopo essere passati attraverso il giudizio delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione.

La seconda questione trattata dall'A. concerne l'istituto della sospensione giurisdizionale degli atti amministrativi. Com'è noto, è proprio su queste colonne (« Rass. » 1949, p. 1 e segg.; 1950, p. 168 e segg.) che il problema della compatibilità di questo istituto con la nuova Costituzione è stato affacciato e lungamente trattato. Il tema è stato anche da noi ripreso per rispondere alle obiezioni mosseci in un articolo dal Roherssen. In sostanza, non ci sembra che siano stati adottati argomenti decisivi contro la nostra tesi secondo cui di fronte alla nuova Costituzione della Repubblica, la quale non solo ha rafforzato il principio della divisione dei poteri ma ha apprestato i mezzi giurisdizionali per garantirne l'osservanza (Corte Costituzionale) non possono più sussistere istituti ibridi in forza dei quali organi giurisdizionali, nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, emettano provvedimenti istituzionalmente attribuiti all'Amministrazione attiva. Tanto più questo principio ci sembra indiscutibile di fronte al disposto dell'art. 28 della Costituzione il quale stabilisce la responsabilità personale solo dei funzionari della Amministrazione attiva quando adottino provvedimenti lesivi dei diritti dei cittadini, e non dei magistrati né amministrativi né giudiziari; sì che il mantenimento del potere di sospensione, e, cioè, del potere di emanare atti propri dell'Amministrazione attiva, sarebbe disgiunto proprio da quel freno della responsabilità personale che la Costituzione ha voluto apprestare a maggior garanzia dei diritti dei singoli. Perchè, per quanto si cerchi sempre di giustificare la sospensione degli atti amministrativi come un mezzo per tutelare ulteriormente la sfera giuridica dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione (e questa è anche la giustificazione adottata dall'A. del presente articolo) non si

può dimenticare che spessissimo la tutela della sfera giuridica del ricorrente si risolve nella violazione della sfera giuridica del controinteressato, il quale verrebbe ad esser privato contro questa violazione, di qualsiasi garanzia.

D'altra parte, riteniamo di non peccare di presunzione se pensiamo che in fondo contro la nostra tesi non possano portarsi argomenti giuridici, e che l'unico argomento pratico importante contenuto nell'articolo annotato sia la considerazione (che ci auguriamo costituisca anche una autorevole esortazione al Consiglio di Stato) che il mezzo della sospensione debba conservare il carattere della eccezionalità, ciò che negli ultimi tempi, come abbiamo documentato nei sopra citati articoli, non può dirsi sia davvero avvenuto.

L'ultima questione sulla quale il presidente Rocco si è particolarmente intrattenuto è quella che concerne la compatibilità del ricorso straordinario al capo dello Stato con la Costituzione. Anche in questo campo siamo stati proprio noi su queste colonne (« Rassegna » 1948, fasc. 10, pag. 1 e segg., e 1951 pag. 39 e segg.) a sollevare la questione. Vanamente, peraltro, abbiamo cercato sia negli scritti che si sono occupati, in senso contrario al nostro, dell'argomento, sia nel presente articolo, quelle ragioni giuridiche sulle quali il dissenso, in una materia così delicata dovrebbe saldamente poggiare.

In sostanza, secondo l'A., sembra che il solo argomento ritenuto decisivo sia quello fondato sull'articolo 23 dello Statuto Siciliano, il quale prescrive che: « i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato ».

Invero, a parte la ovvia considerazione che lo Statuto Siciliano è anteriore alla Costituzione e non potrebbe mai costituire argomento decisivo contro di essa, sta di fatto che per riconoscere importanza, agli effetti del tema che ne occupa, alla norma sopra riportata, bisognerebbe dimostrare che il Presidente della regione è equiparato, sia pur nell'ambito regionale, al Capo dello Stato, ciò che nessuno si è mai sognato di sostenere.

Ma quello che più conta, essa è resistita nettamente dalle norme e da tutto il sistema dello Statuto Siciliano il quale, all'articolo 21 definisce il Presidente « Capo del Governo regionale », e gli attribuisce funzioni che sono proprie del Capo del Governo e mai del Capo dello Stato.

È infine la stessa formula che abbiamo sopra riportata dell'art. 23, che interpretata alla luce delle considerazioni sopra riferite, manifesta quale sia la natura del ricorso affidato alla decisione del Presidente regionale: un ricorso gerarchico, sia pure di carattere straordinario, ma sempre avente natura amministrativa, così come amministrativa sarà la decisione che su di esso sarà emessa dal Presidente, con tutte le conseguenze che ne derivano anche in relazione all'applicazione dell'art. 113 della Costituzione successivo nel tempo, come abbiamo detto, allo Statuto Siciliano.

È evidente che, di fronte a questi argomenti, non possiamo abbandonare una tesi che si risolve in una ulteriore difesa delle attribuzioni della Pubblica Amministrazione. Né potrebbe giustificare un tale

abbandono la invocata consuetudine interpretativa contraria, che oltre ad essere vecchia di soli tre anni, appare assolutamente inidonea a contrastare norme e principi di una Costituzione di tipo rigido come la nostra. E tanto meno, infine, ci sembrano rilevanti, in una materia così delicata, le considerazioni di un ignoto autore che, sull'« Amministrazione italiana » (1951, pag. 619) ha creduto di addurre seri argomenti contro la tesi sostenuta in queste colonne, affermando che la tesi opposta « è ovvia e di logica elementare », solo perchè « la prassi ammette pacificamente la sopravvivenza del ricorso straordinario ».

Nel confermare il nostro dissenso sui punti sopra ricordati, non possiamo, tuttavia, chiudere questa nota senza esprimere nuovamente la nostra più profonda ammirazione per l'opera svolta dal presidente Rocco, associandoci all'augurio da lui formulato che presto la Costituzione trovi, nelle leggi ordinarie, quei necessari sviluppi che, specie nel campo della giustizia amministrativa, si rivelano sempre più urgenti.

ELIO CASSETTA: Sulle potestà di annullamento d'ufficio, di revoca e di rinuncia della Pubblica Amministrazione di fronte al giudicato amministrativo. (« Rassegna di diritto pubblico », 1951, I, pag. 178).

Premessa la definizione del potere di autotutela nei suoi due aspetti, di legittimità e di merito, secondo che la Pubblica Amministrazione annulli o revochi atti amministrativi rispettivamente illegittimi o inopportuni, il Casetta, dopo avere accennato al problema dell'efficacia invalidante dei fatti sopravvenuti ed al conseguente potere di revocare *ex nunc* gli atti divenuti inopportuni, che non rientrano nell'argomento, distingue quattro ipotesi, nelle quali la Pubblica Amministrazione potrebbe subire limitazioni, nell'esercizio del suo potere di autotutela, per effetto di una decisione del giudice amministrativo. Due delle quattro ipotesi formulate non offrono alcun interesse: è evidente, infatti, che nessun limite alla potestà di annullamento sorge da una decisione di merito e viceversa. In questi casi efficacia del giudicato e potere di autotutela si muovono su piani diversi.

Il problema si pone, invece, in tutto il suo interesse nelle altre due ipotesi: quando il giudicato si sia formato sulla legittimità o sul merito dell'atto, che la Pubblica Amministrazione intenda, rispettivamente, annullare o revocare.

Trattandosi di determinare il limite, che il giudicato rappresenta per l'esercizio del potere di autotutela, l'A. ritiene necessario precisare l'estensione obbiettiva della cosa giudicata nel processo amministrativo.

Il problema dei limiti obbiettivi del giudicato, secondo l'opinione dell'A., equivale a quello della identificazione delle azioni o dei ricorsi, cui l'A. ritiene poter pervenire trasferendo il concetto civilistico della cosa giudicata nel campo della giustizia amministrativa, non essendo a ciò di ostacolo l'asserita diversità, forse più funzionale che intrinseca, della giurisdizione amministrativa rispetto a quella civile.

Questo concetto si esprime con i tre criteri tradizionali delle *personae*, del *petitum* e della *causa petendi*. Questa, definita dai processualisti più recenti come « fatto costitutivo della situazione giuridica, che viene affermata e perseguita attraverso il processo », coincide con « ogni singola fattispecie adottata dal ricorrente a fondamento della denunziata illegittimità » (motivo) e, pertanto, il giudicato amministrativo viene a formarsi in ordine ai motivi adottati dal ricorrente, che costituiscono altrettante *causae petendi*.

A questo punto l'A. precisa, se ben intendiamo, che per motivo deve intendersi quello in concreto e specificamente addotto dal ricorrente e non l'intera categoria della fattispecie, cui appartiene quella dedotta. L'autorità del giudicato, pertanto, si estenderebbe al motivo dedotto, non all'intera categoria.

Deve, infine, escludersi che il giudicato si formi sulla legittimità dell'atto amministrativo, nella sua interezza, perchè questo è il *petitum* e i limiti obbiettivi del giudicato sono dati da questo in unione alla *causa petendi*.

Tutto ciò in applicazione del principio generale, espresso nell'art. 2909 c.c., ma valido per ogni giurisdizione.

La Pubblica Amministrazione, parte del processo amministrativo, è, pertanto, tenuta al rispetto del giudicato. Essa non potrà, senza violare il giudicato, annullare l'atto amministrativo riconosciuto legittimo, *la cosa giudicata sostanziale consistendo nell'obbligatorietà dell'accertamento contenuto nella decisione irrevocabile*. L'atto amministrativo dichiarato legittimo non potrà più essere impugnato per i medesimi motivi respinti dal giudice, nè dal privato ricorrente (posto che si verifichi a suo favore una ripertura dei termini d'impugnativa), nè dalla Pubblica Amministrazione. Nel divieto d'impugnativa resterebbe compreso il divieto d'esercizio dell'autotutela, che l'A. configura come giudizio sull'illegittimità dell'atto.

La riprova di questo assunto sarebbe data, secondo l'A., dalla verità della reciproca, per cui l'Amministrazione non potrebbe riprodurre, basandolo sugli stessi motivi, un atto amministrativo annullato dal giudice amministrativo.

A questo punto l'A. accenna all'annoso problema della individuazione dell'oggetto del processo amministrativo e afferma che l'atto amministrativo non è l'obbietto del giudizio amministrativo (*la res in iudicium deducta*).

L'impugnativa dell'atto amministrativo è il presupposto per l'esercizio della giurisdizione amministrativa, nè par del tutto esatto affermare che, mentre la giurisdizione amministrativa ha per oggetto atti amministrativi, la decisione e il ricorso abbiano per oggetto la validità o l'invalidità del provvedimento impugnato.

Critica, poi, l'A. l'opinione di coloro, i quali ritengono che l'oggetto del processo amministrativo sia un rapporto giuridico potestativo, avente per contenuto l'annullamento di un provvedimento amministrativo invalido, e ammettono che la decisione di rigetto abbia ad oggetto l'inesistenza di tale rapporto, non la legittimità e la validità dell'atto impugnato, oggetto soltanto di una questione pregiudiziale.

ziale. Così ragionando, infatti, il giudicato si formerebbe sull'inesistenza del rapporto in capo al ricorrente e l'amministrazione sarebbe libera di annullare o revocare l'atto amministrativo.

I principi esposti non trovano applicazione quando la decisione abbia dichiarato irricevibile o inammissibile il ricorso, senza esaminare il merito. In tale ipotesi la Pubblica Amministrazione sarà libera, tanto nei confronti del ricorrente, che degli eventuali controinteressati, di annullare o revocare l'atto amministrativo, senz'alcun vincolo per i motivi già dedotti, ma non esaminati.

Critica poi l'A. la tesi sostenuta dal Lessona, ritenendo che l'Amministrazione non possa rinunciare a un diritto soggettivo pubblico, qual'è quello, che le deriva dal giudicato.

In linea generale l'A. ritiene che il giudicato sia irrinunciabile e che le parti non possano, rinunciando a far valere la relativa *exceptio*, pretendere un nuovo accertamento rispetto alla questione decisa con sentenza irrevocabile.

Passa poi l'A. a precisare il concetto di *cosa giudicata formale*, espressione d'immutabilità della sentenza, e di *cosa giudicata sostanziale*, che non è né l'efficacia della sentenza né l'effetto della immutabilità della sentenza, bensì una qualità attribuita dalla legge al contenuto della sentenza, che fa stato ad ogni effetto.

Il giudicato sostanziale consiste nel carattere imperativo e definitivamente obbligatorio dell'accertamento contenuto nella sentenza. (art. 2909 c.c.). Esso ha effetti processuali, perchè è l'accertamento giurisdizionale della situazione, che si impone imperativamente alla parte.

La cosa giudicata si pone come fatto giuridico impeditivo di una decisione ulteriore da parte del giudice (art. 395, n. 5 c.p.c.).

L'accertamento obbligatorio contenuto nella sentenza manifesta la sua obbligatorietà soltanto nel processo, onde le parti potranno modificare la situazione giuridica stabilita dall'accertamento, rinunciando agli effetti sostanziali del giudicato, al diritto, cioè, di conseguire il bene attribuito dalla sentenza. La rinuncia agli effetti processuali del giudicato, consistenti nel vincolo per il secondo giudice di prendere a base il contenuto della prima sentenza, non è ammissibile perchè non può concepirsi diritto, suscettibile di dismissione abdicativa, *alla qualità dello accertamento.*

Resta da esaminare se l'Amministrazione possa, come i privati, rinunciare agli effetti sostanziali del giudicato. Per effettuare tale rinuncia l'Amministrazione dovrebbe, congruamente motivando, annullare l'atto impugnato, adducendone l'illegittimità. Conseguentemente non sarebbe possibile rinuncia agli effetti sostanziali del giudicato quando non sussistesse una tale illegittimità. Poichè la rinuncia è negozio giuridico autonomo, l'Amministrazione non potrebbe pervenirvi mediante l'atto di annullamento. Né la volontà di rinuncia potrebbe costituire motivo remoto dell'atto di annullamento, che in tal modo sarebbe viziato nella causa, non potendosi l'abbandono abdicativo di un diritto conseguirsi attraverso l'esercizio della potestà di autotutela.

All'obiezione, che potrebbe muoversi alla tesi suesposta, che la pubblica amministrazione, in sostanza, rinuncia alla immutabilità dell'atto amministrativo anche quando annulla *ex officio* un atto amministrativo non impugnato e rispetto al quale siano decorsi i termini per l'impugnativa, l'A. replica negando all'atto amministrativo l'applicabilità del concetto di cosa giudicata sostanziale.

Anche a prescindere dal concetto di rinuncia, ritiene l'A. che debba negarsi alla Pubblica Amministrazione la potestà di annullare un atto dichiarato legittimo.

Questa potestà si estrinseca in un accertamento, che contrasterebbe con l'accertamento precedente (giurisdizionale) e verrebbe a violare anche gli effetti processuali del giudicato, la sua stessa essenza e il principio generale sancito nell'art. 2909 c.c.

La riprova sarebbe data dalla impossibilità di ottenere un accertamento giurisdizionale sull'atto, che, annullando il provvedimento di annullamento, farebbe rivivere l'atto annullato. Il giudizio relativo allo stesso si convertirebbe in nuovo giudizio di legittimità dell'atto annullato.

La rinuncia agli effetti sostanziali del giudicato da parte dell'Amministrazione si risolverebbe non solo in rinuncia agli effetti processuali del giudicato, ma in violazione del giudicato.

L'annullamento dell'atto per motivi diversi potrà sempre esser posto in essere dall'amministrazione, perchè rispetto ad essi non si è formato il giudicato.

Ciò vale anche quando nel precedente giudizio vi furono controinteressati. Né vale obiettare che in questo caso l'Amministrazione troverebbe un limite nella perentorietà del termine per ricorrere, in quanto al processo amministrativo non può applicarsi il principio del *tantum indicatum quantum disputari debet*. La potestà di autotutela non trova limiti nel decorso del termine per l'impugnativa dell'atto, nè questo limite sorge quando l'atto sia stato impugnato per motivi diversi.

Gli stessi principi valgono per la decisione, che abbia respinto il ricorso pronunciando in merito. Anche questo accertamento ha la forza di cosa giudicata, non potendosi negare natura giurisdizionale alla decisione di merito, sia che si limiti ad annullare l'atto impugnato, sia che lo riformi o lo sostituisca.

In queste ultime ipotesi, però, il giudice amministrativo determina quello, che deve essere l'atto amministrativo e l'Amministrazione, pertanto, non potrà revocarlo, diversamente valutando il pubblico interesse. Al parametro della *causa petendi* si sostituisce la fattispecie, di cui il giudice ha tenuto conto nell'emanazione del provvedimento di riforma o di sostituzione.

Il mutamento della fattispecie importerà l'eliminazione del limite, derivante dal giudicato, ed il risorgere del potere di revoca.

Per una esatta visione del problema ritengo opportuno richiamare, sia pur brevemente, il pregevole studio del Lessona (in « Foro It. » 1949, III, col. 172).

La decisione, dal Lessona annotata, (Commissione per le controversie in materia di requisizione di alloggi di Firenze 15 ottobre 1948: Algieri-Bellaudi,

ivi) merita di essere segnalata per il dispositivo e per l'assoluta mancanza di motivazione, ad essa non potendo equivalere la considerazione che: « diversamente opinando la garanzia giurisdizionale si ridurrebbe ad un inutile dispendio di tempo e di denaro e l'Amministrazione vedrebbe riconoscersi la facoltà di ribellarsi impunemente alle pronunce degli organi di giurisdizione ».

L'addurre inconvenienti non vale motivare e il far ricorso al vietato luogo comune della ribellione dell'Amministrazione è, oltre tutto, erroneo. La ribellione presuppone un soggetto od organo dipendente da quello, al quale si ribella, ed è pacifico che nessun rapporto di subordinazione sussista fra il giudice e l'amministrazione, entrambi rappresentando due poteri autonomi e indipendenti dello Stato. D'altronde, il concetto di ribellione è extra-giuridico. Dal giudicato, come dalla legge o dal contratto, sorge l'obbligo della Pubblica Amministrazione ad un certo comportamento verso l'altro soggetto, che fa parte nel giudizio, non verso il giudice. Quello e non questo può pretendere l'osservanza. La violazione del giudicato, come la violazione della legge o del contratto, è un fatto giuridico, che costituisce inadempimento. Da questo fatto il diritto tra le sue conseguenze e sono appunto queste, che debbono accertarsi.

Il negare alla Pubblica Amministrazione il potere di annullare l'atto amministrativo anche per un motivo diverso da quello, dedotto in sede d'impugnativa e respinto dal giudice amministrativo, non sembra poi conforme ai principi.

Il Lessona, al principio del suo studio, riassume efficacemente le varie opinioni della dottrina sull'argomento, che ritengo opportuno riportare.

Secondo lo Zanobini il rigetto del ricorso restituisce alla Pubblica Amministrazione piena libertà, con l'unico limite di non poter basare l'annullamento su uno dei motivi riconosciuti infondati nella decisione. Analoga opinione hanno espressa il Guicciardi e il Ranelletti, il quale precisa che tale potere sussiste anche quando vi siano stati altri interessati, cui il giudicato si estende.

Il Cammeo è della stessa opinione e fonda il suo convincimento sulla circostanza che il giudicato si forma sui motivi dedotti ed esaminati. Il Salemi, infine, estende il principio fino a ritenere ammissibile un nuovo ricorso per motivi diversi, se proposto nei termini (ipotesi in pratica difficile a realizzarsi, ma non da escludersi).

Premessa questa panoramica riproduzione delle varie opinioni, il Lessona distingue due ipotesi, secondo che si sia trattato di rapporto bilatero (ricorrente e amministrazione) o trilatero (ricorrente, amministrazione, controinteressato). Premette, però, che il giudicato si estende alla legittimità dell'atto, nel suo insieme considerato, in relazione, cioè, ai motivi dedotti e deducibili. Ciò in considerazione della perentorietà dei termini. Il giudicato non vieta di rinunciare ai suoi effetti sostanziali, a valersi, cioè, del bene attribuito dalla decisione.

Nè sussiste alcun motivo perchè possa vietarsi alla Amministrazione di rinunciare agli effetti sostanziali del giudicato. Tale rinuncia, però, è ammissibile solo nell'ipotesi del rapporto bilatero. Nell'altra, la rinuncia dell'Amministrazione involge il diritto dei controinteressati e, pertanto, non è ammissibile.

Poichè il giudicato si forma sulla legittimità dell'atto, in relazione ai motivi dedotti e deducibili, l'annullamento, che implichi rinuncia agli effetti del giudicato, non è in tale seconda ipotesi ammissibile neppure per motivi diversi da quelli dedotti.

Il problema è senza dubbio del massimo interesse e credo che esso meriti un ulteriore studio, non sembrandomi del tutto soddisfacenti le soluzioni datene dai citati autori. In questa breve recensione mi limiterò a segnalare i punti, che, a mio avviso, meritano l'attenzione della dottrina. Il problema va inquadrato nel più ampio concetto della cosa giudicata nel processo amministrativo, non potendo darsi soluzioni diverse alle ipotesi di rigetto e di accoglimento del ricorso. Presuppone, naturalmente, l'errore del giudice, essendo del tutto privo d'importanza pratica il problema, per quanto attiene all'annullamento per gli stessi motivi dedotti e respinti, se si ritiene esatta la decisione. In tale ipotesi l'atto di annullamento sarebbe di per sé illegittimo per avere annullato un atto legittimo, erroneamente ritenuto viziato.

Nè alla soluzione del problema può pervenirsi, come fa il Casetta, trascurando del tutto l'efficacia soggettiva del giudicato, la cui importanza è stata, invece, esattamente posta in rilievo dal Lessona con la menzionata bipartizione.

Qualche riserva credo di dover esprimere sul concetto, esposto dal Casetta, della identità della cosa giudicata nel processo civile ed in quello amministrativo. Nonostante che la concezione soggettivistica del processo amministrativo sia da considerare nettamente prevalente in dottrina ed avvalorata da recenti espressioni legislative (Cost. artt. 103 e 113), il processo amministrativo resta ancora molto diverso da quello civile ed anche dal processo penale, nel quale perfino è più facile identificare il tradizionale rapporto giuridico, costituito dalla pretesa punitiva e dall'obbligo di rispondere del fatto illecito penale.

Nel processo amministrativo non credo possa dirsi, con proprietà di linguaggio, che oggetto sia un interesse legittimo o un rapporto giuridico, inteso nel senso tradizionale. L'interesse legittimo, in quanto leso dall'atto amministrativo, costituisce soltanto il presupposto per l'ammissibilità del ricorso e per la giurisdizione (vedasi « Rass. Avv. Stato » 1951, pag. 48 e segg.).

Accertatane l'esistenza, il giudizio prosegue per l'accertamento della denunciata illegittimità e la decisione ha ad oggetto l'illegittimità dell'atto e non l'esistenza o la lesione dell'interesse legittimo (« Rass. Avv. Stato », loc. cit.). Il rapporto processuale non ha per contenuto l'esistenza di un interesse legittimo del ricorrente al buon uso di un potere da parte della pubblica amministrazione, ma questo, obiettivamente considerato.

I concetti civilistici, pertanto, possono estendersi al processo amministrativo solo relativamente ed in quanto non contraddicano ai principi generali propri di quest'ultimo.

Premesso ciò, ritengo di poter concordare col Casetta sulla identità di concetto, nei due processi, della cosa giudicata formale e sul limite obiettivo del giudicato sostanziale ai motivi dedotti ed esami-

nati, in ciò confortato dall'autorevole opinione del Cammeo, a cui mi pare che in sostanza aderiscano lo Zanobini, il Ranelletti e il Guicciardi. Il ragionamento del Lessona non mi sembra convincente e la perentorietà del termine d'impugnativa mi sembra abbia tutt'altro scopo. Il ricorrente, il quale non deduca tutti i motivi deducibili, decade dal diritto di dedurre motivi nuovi, ma ciò non vuol dire che per tutti i motivi non dedotti l'atto acquisti l'autorità di cosa giudicata (formale). Che ciò sia vero è dimostrato da varie considerazioni: altri interessati, i quali abbiano successivamente conoscenza del provvedimento, possono dedurre motivi diversi da quelli dedotti dal primo ricorrente; i controinteressati, mediante ricorso incidentale, possono estendere l'oggetto del giudizio, deducendo motivi propri; lo stesso ricorrente può dedurre nuovi motivi d'invalidità dell'atto amministrativo, quando ne sia venuto a conoscenza tardivamente; la Pubblica Amministrazione può, in pendenza di giudizio, annullare l'atto per motivi diversi da quelli dedotti; il Consiglio di Stato può riammettere in termini il ricorrente, ancorchè questi siano decorsi; infine, quando l'atto abbia leso diritti soggettivi, la sua impugnativa, di competenza del giudice ordinario o del giudice amministrativo in sede esclusiva, non è soggetta a termini, nè l'impugnativa proposta impedisce la proposizione di motivi nuovi, e, conseguentemente, l'estensione dell'oggetto del giudizio (con riferimento a questa ipotesi, appunto, si definiva « non da escludere » quella fatta dal Salemi).

Si può anche aderire al concetto, già esposto dubitativamente dal Lessona ed espressamente confermato dal Casetta, delle distinte causae petendi (motivi). Il ricorso, pur avendo ad oggetto l'unico provvedimento impugnato, può scindersi idealmente in tanti ricorsi quanti sono i motivi, ciascuno dei quali ha vita autonoma e distinta sorte. Così opinando, è da dubitare che resti identico il petitum. È vero che il ricorrente chiede l'annullamento dello atto impugnato, ma questa espressione potrebbe essere intesa in un senso più particolare ed in relazione a ciascun vizio denunziato. L'annullamento è l'effetto ultimo, cui tende il ricorrente, ma immediatamente egli chiede che sia accertata la sussistenza del vizio d'incompetenza, d'eccesso di potere o di violazione di una norma di legge.

Non pare, pertanto, possa dubitarsi che il giudicato si limiti ai motivi dedotti ed esaminati e che l'atto sia dichiarato affetto o esente dai vizi denunziati ed esaminati. Il giudicato, però, si estende, secondo il mio avviso e per lo meno per quanto riguarda i due vizi dell'incompetenza e dell'eccesso di potere, all'intera categoria, cui appartiene la fattispecie dedotta. Respinto il motivo d'incompetenza, l'atto dovrà considerarsi come ritenuto emesso dall'organo competente e, pertanto, esente da questo vizio. Lo stesso dicasi quando la decisione abbia respinto la censura di eccesso di potere, comunque formulata, dichiarando l'atto esente da vizi della causa. Questa conseguenza mi sembra inevitabile quando voglia riconoscersi — come a mio avviso si deve — un contenuto positivo alla decisione di rigetto.

Premessa la determinazione dei limiti obiettivi del giudicato amministrativo, occorre indagare le conseguenze rispetto al problema propostoci.

Dice il Casetta che la Pubblica Amministrazione, parte nel processo amministrativo, è tenuta al rispetto del giudicato e non potrà, senza violarlo, annullare l'atto per il motivo ritenuto insussistente dal giudice.

A questa assiomatica conseguenza non ritengo di poter aderire e credo indispensabile ulteriormente precisare l'efficacia sostanziale del giudicato (articolo 2909 c. c.) in senso obiettivo e subiettivo.

L'effetto principale, se non esclusivo, della cosa giudicata sostanziale è di natura processuale. Essa, come esattamente osserva il Casetta, si pone come fatto impeditivo di una ulteriore pronuncia da parte del giudice, intesa, però, come fatto, dal quale sorge il diritto-dovere delle parti di opporsi alla ulteriore pronuncia. Dico diritto-dovere perchè il rapporto è reciproco e ciascuna parte ha verso l'altra sia il diritto di non essere tratta ulteriormente a giudizio per lo stesso oggetto, sia il dovere di non trarre a giudizio.

Ciascuna parte, reciprocamente, ha verso l'altra il diritto di impedire un'ulteriore pronuncia del giudice relativamente all'oggetto del giudicato.

Si è così precisato, perchè non credo che il giudice abbia esaurito la sua giurisdizione e sia, in conseguenza, privato e contemporaneamente liberato dal potere-dovere di emettere la pronuncia, ulteriormente chiesta dalle parti.

In sostanza, a mio avviso, il giudice non può rilevare d'ufficio l'eccezione del giudicato e le parti possono rinunciare a far valere gli effetti processuali del giudicato col limite, che vedremo. Sul primo punto la giurisprudenza è consolidata in questi sensi, con la sola eccezione del giudicato formatosi nello stesso processo; la dottrina è prevalentemente in senso contrario (LIEBMAN: Sulla rilevanza di ufficio dell'exceptio iudicati, in « Riv. Trim. dir. e proc. civ. » 1947, p. 359), ma le argomentazioni addotte non convincono.

Le legge in proposito tace, pur essendo ben nota al legislatore la categoria delle eccezioni rilevabili d'ufficio. L'art. 395, n. 5, invocato dal Liebman, mi mi sembra controproducente. Se fosse vero che il giudice con la prima decisione esaurì la giurisdizione, contro la seconda dovrebbe essere dato il rimedio relativo al difetto di giurisdizione e non il ricorso per violazione di legge o la domanda in revocazione, secondo che l'eccezione sia stata sollevata o meno dalle parti. In secondo luogo, e questo mi sembra l'argomento più grave, il rimedio della revocazione è concesso soltanto quando la seconda decisione sia contraria alla prima, divenuta giudicato. Ciò significa che la seconda pronuncia, se è non-contraria (che è meno di conforme) al giudicato, è valida e inattaccabile. Nè si dica che il rimedio non è concesso nel caso di sentenza non-contraria, per mancanza d'interesse, perchè la parte potrebbe avere interesse ad ottenere un'ulteriore pronuncia, ancorchè non-contraria. Si pensi, ad es., alla prescrizione dell'actio iudicati, derivante dalla prima decisione. Non credo che la prescrizione dell'actio importi prescrizione anche dell'exceptio, ma se così fosse ci sarebbe un ulteriore argomento a favore della relatività dell'eccezione: la prescrittibilità.

Sulla rinunziabilità degli effetti processuali del giudicato, pur non nascondendomi la difficoltà del tema e la necessità di ben più approfondito studio, non

ritengo convincenti e risolutive le argomentazioni del Casetta. Le parti, in sostanza, non rinunziano ad una qualità dell'accertamento, bensì alla facoltà di far valere il diritto, che per essi sorge dal giudicato.

Ma questo effetto del giudicato può farsi valere soltanto nel processo e a questo non può considerarsi equipollente l'esercizio del potere di auto-tutela della Pubblica Amministrazione.

Non credo che il giudicato amministrativo quando la decisione sia, come normalmente è, di natura dichiarativa, abbia effetti sostanziali. La legittimità ed esecutorietà dell'atto amministrativo sono attributi, che a questo conferisce la legge, non la decisione di rigetto del ricorso. La decisione non attribuisce alla pubblica amministrazione un bene e, tanto meno, le impone un obbligo, che sarebbe assai strano configurare a carico del vincitore.

Dalla decisione, che respinge la pretesa del ricorrente, dichiarando l'atto immune dai vizi denunziati, non sorge alcun diritto soggettivo sostanziale per la Pubblica Amministrazione, nè per il ricorrente.

Gli effetti sostanziali derivano dalla situazione accertata e preesistente, non dall'accertamento e, pertanto, mi sembra fuor di luogo parlare di rinunzia.

Questa conseguenza è innegabile nel caso di rapporto bilatero e ciò per effetto dei limiti soggettivi del giudicato, che non si estende ai terzi, i quali non furono parti nel processo amministrativo.

Per essi il giudicato è *res inter alios* e nei loro confronti non ha alcun effetto, nè sostanziale nè processuale.

La Pubblica Amministrazione potrà sempre annullare l'atto impugnato, senza che altri possa dolersene, perchè il giudicato non crea, per la Pubblica Amministrazione, alcun obbligo sostanziale e perchè, comunque gli effetti del giudicato non possono essere invocati da coloro, che non furono parti nel processo e ai quali il giudicato è estraneo.

Solo il ricorrente, qualora avesse interesse, potrebbe ottenere l'annullamento dell'atto di autotutela, invocando gli effetti processuali del giudicato.

Ad analoghi risultati si perviene nell'ipotesi di processo trilatero o plurilatero, con la pratica differenza che in questi casi sussiste certamente l'interesse dei controinteressati all'annullamento dell'atto di autotutela. Questo non è, neppure in questo caso, sostanzialmente illegittimo, ma è annullabile, su ricorso dei controinteressati, in conseguenza degli effetti processuali del giudicato. Poichè la legittimità dell'atto annullato fu accertata, nei loro confronti e con i limiti dianzi esposti, dalla precedente decisione, i controinteressati potranno farne valere gli effetti processuali nel nuovo giudizio, avente ad oggetto l'atto di annullamento. Questo risulterà illegittimo per avere annullato un provvedimento, la cui legitti-

mità, per effetto del giudicato, è rimasta accertata irrevocabile fra le parti. La prima decisione, facendo stato fra le stesse parti nel secondo processo, importerà, come conseguenza indiretta, l'illegittimità dell'atto di annullamento.

Per l'effetto processuale del giudicato, che può, ove ciò sia richiesto dalle parti, impedire l'ulteriore pronuncia sulla legittimità dell'atto annullato, i controinteressati otterranno l'annullamento dell'atto di autotutela; non perchè questo sia viziato da eccesso di potere.

Questo non sussiste mai in *re ipsa*, nè l'eventuale rinunzia ai pretesi effetti sostanziali del giudicato potrebbe configurarsi diversamente dalla implicita rinunzia, insita in ogni atto di annullamento, all'acquisita inattuabilità dell'atto amministrativo per omessa impugnativa nei termini.

A risultati diversi dovrebbe pervenirsi quando il giudice amministrativo, nell'esercizio della giurisdizione di merito, avesse riformato l'atto impugnato, sostituendolo con la decisione, che in tal caso avrebbe natura costitutiva, e, perciò, effetti sostanziali. Come l'autorità inferiore non può revocare l'atto riformato dall'autorità superiore in seguito a ricorso gerarchico, così la Pubblica Amministrazione non potrebbe revocare l'atto riformato dalla decisione. Ciò perchè, nell'un caso e nell'altro, l'atto originario è stato sostituito da altro provvedimento, sul quale l'autorità, che emise il primo, non può esercitare il potere di autotutela.

Ciò, però, ove si riconosca al giudice di merito il potere di sostituire, con la decisione, l'atto amministrativo impugnato e riconosciuto inopportuno e sempre che, in concreto, un tale potere sia stato esercitato.

Pur senza approfondire il problema, che porterebbe molto al di là dei limiti prefissi ritengo meritevole di profonda attenzione l'opinione espressa in proposito dal Casetta, secondo il quale l'espressione « decide pronunziando anche in merito », usata dalla legge, significhi la possibilità di accertare non solo la legittimità, ma anche la opportunità dell'atto, limitandosi però sempre la pronuncia all'annullamento o alla revoca dello stesso, alla eliminazione, cioè, del provvedimento impugnato senza che sia emessa alcuna pronuncia di natura positiva.

È vero che la dottrina è concorde nel senso contrario, ma è altresì incontestabile la costante e presso che uniforme limitazione dei giudici amministrativi alla pronuncia di annullamento o di revoca, il che potrebbe costituire, se non una consuetudine interpretativa, un argomento a favore della tesi prospettata.

A risultati conformi si perverrebbe considerando oggetto del processo un rapporto giuridico potestativo, avente per contenuto l'annullamento di un provvedimento invalido.

G. GUGLIELMI

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Costituzione in mora - Omissione di stanziamento di bilancio. (Corte d. Cass., Sez. III, Sent. n. 1410-51 - Pres.: Acampora, Est.: Lombardo, P. M.: Criscuoli - Pandarese contro Amministrazione Provinciale di Napoli).

Anche nel caso di pagamento da effettuarsi dalla Pubblica Amministrazione è applicabile il primo comma dell'art. 1219 cod. civ. per cui il debitore è costituito in mora mediante intimazione o richiesta fatta per iscritto. Una diversa più rigorosa disciplina, agli effetti della costituzione in mora, non può desumersi né dalle norme contenute nel Regolamento per la contabilità generale dello Stato (art. 312 o 313) né da quelle contenute nel Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale (art. 205) per le quali il pagamento da parte dello Stato, delle Provincie e dei Comuni deve avvenire a mezzo di mandato e tramite il tesoriere il quale provvede a dare avviso al creditore dell'emissione del mandato stesso. Dette norme riguardanti le modalità di pagamento non esonerano il creditore dal costituire in mora l'amministrazione, ma portano invece ad escludere l'applicabilità del n. 3 del citato art. 1219 (per il quale la costituzione in mora non è ammessa se, scaduto il termine, la prestazione deve essere eseguita al domicilio del creditore) dovendo in ogni caso il pagamento avvenire presso il tesoriere della debitrice amministrazione.

La massima sopra riportata costituisce la parte sostanziale della motivazione della sentenza della Corte Suprema sul punto esaminato.

Ci sembra chiaro che l'insegnamento contenuto in questa sentenza debba essere integrato dal principio enunciato nella sentenza n. 1014 del 1951 su ricorso Ministero difesa-esercito contro Società Acciaierie e Ferriere Pugliesi (in questa Rassegna, 1951, p. 121), nella quale si precisano le condizioni alle quali è subordinata l'esistenza d'una posizione di mora dell'Amministrazione statale. In altri termini, l'intimazione o richiesta scritta è necessaria per la costituzione in mora dell'Amministrazione, ma non è sufficiente.

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - Occupazione temporanea - Stato di consistenza - Non necessità - Mone'a nazionale - Indennità di espropriazione - Debito di valuta. (Corte d. Cass., Sez. II, Sent. n. 1432-51 - Pres.: Brunelli, Est.: Nisii, P. M.: Macaluso - Bianchetti contro FF. SS).

Nelle occupazioni temporanee di beni immobili, eseguite in conformità dell'art. 71 della legge del 1833 sull'espropriazione, è prescritta la previa compilazione dello stato di consistenza, mentre

compilazione di analogo stato non occorre per la cessazione dell'occupazione stessa. Sono pertanto inapplicabili alla cessazione dell'occupazione temporanea sia l'art. 60 della legge di espropriazione, riguardante la necessità di una perizia (e non della compilazione di uno stato di consistenza) nel caso di retrocessione dell'immobile espropriato sia l'articolo 69 della norma annessa al Regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741, che prevede la compilazione di un verbale nel caso di cessazione della requisizione in uso di un immobile, caso diverso da quello dell'occupazione temporanea regolata dalla legge di espropriazione.

Pertanto, per la cessazione di un'occupazione temporanea e dei relativi rapporti di diritto amministrativo tra Pubblica Amministrazione e privato, è sufficiente l'emanazione di decreto prefettizio che dichiara la cessazione, debitamente notificato al proprietario dell'immobile con l'avvertenza che le chiavi di esso sono a sua disposizione, senza alcuna necessità di compilazione di verbale di riconsegna né di stato di consistenza.

La vera e propria indennità dovuta a seguito di espropriazione di beni per pubblica utilità e quella per occupazione temporanea vanno determinate la prima, in base al valore dei beni al momento dell'espropriazione, e la seconda in base alla utilità economica che i beni sono capaci di arrecare al proprietario nel tempo dell'occupazione. Trattasi di rapporti analoghi, rispettivamente a quelli di compravendita e di locazione, con la differenza, fra le altre che il prezzo della compravendita e il corrispettivo della locazione sono pattuiti dai contraenti, mentre l'indennità è determinata secondo criteri stabiliti dalla legge, in mancanza di accordo fra gli interessati. Si hanno pertanto, fin dall'origine, obbligazioni pecuniarie vere e proprie, cui è applicabile il principio nominalistico, secondo il quale sono dovute sempre le somme determinate e, se del caso, gli interessi legali.

Le massime sopra riportate rappresentano la parte sostanziale della sentenza della Corte Suprema che, in accoglimento delle tesi dell'Avvocatura ha rigettato il ricorso avversario.

Non sembra che possa dubitarsi della esattezza dei principi enunciati dalla Corte Suprema, sia per quanto riguarda la non necessità della compilazione di verbali di consistenza per il caso di cessazione dell'occupazione temporanea, situazione giuridica questa, ben distinta da quella dell'inizio della occupazione stessa (per il quale invece il verbale di consistenza è obbligatorio) sia per quanto riguarda la ancora una volta confermata natura di obbligazione

pecunaria, fin dall'origine, attribuita alla indennità di occupazione temporanea considerata simile alla indennità di espropriazione.

Purtroppo questo principio è spesso ripudiato dalle Corti di merito, per malintese ragioni di equità, le quali sono state più volte ampiamente confutate su questa Rassegna.

Può invece dirsi che la Corte Suprema non ha più deviato dal principio affermato per la prima volta con la sentenza n. 2304 del 1949 a sezioni unite, riportata in questa Rassegna, 1949, pag. 216.

IMPOSTA DI REGISTRO - Procedimento d'ingiunzione - Trattamento fiscale ai fini della tassa di registro - Conto corrente bancario e contratto di conto corrente Differenza Atti soggetti a registrazione soltanto in caso di uso - Libretti di conto corrente - Nozione - Giudizio di stima - Spese - Amministrazione appellante. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 1126-51 - Pres.: Pellegrini, Est.: Liguori, P. M.: Macaluso - Finanze Stato contro Correale).

I. Le norme attinenti alla sottoposizione del decreto ingiuntivo alla tassa di registro contenute nell'art. 28 del Regio decreto 7 agosto 1936, n. 1531, debbono ritenersi tuttora in vigore, non essendo state abrogate dal codice di procedura civile vigente.

II. Il contratto di conto corrente si concreta a norma dell'art. 1823 Cod. Civ. in un rapporto commutativo a titolo oneroso, in forza del quale due persone tra le quali intercorrono rapporti continuativi di affari si obbligano di annotare in un conto i crediti derivanti da reciproche rimesse, considerandoli inesigibili e indisponibili fino alla chiusura del conto.

Dal contratto tipico di conto corrente debbono essere distinti i «conti correnti bancari», denominazione questa che non sta punto ad indicare un determinato rapporto ma comprende le operazioni bancarie più svariate (sovvenzioni, aperture di credito, anticipazioni, depositi ecc.) regolate in conto corrente; ciascuna di tali operazioni si ricollega ad un diverso distinto rapporto, definito nella sua essenza, conserva inalterate le sue peculiari caratteristiche, pur avendo in comune col conto corrente il solo speciale metodo di registrazione.

Pertanto nel caso di operazione bancaria regolata in conto corrente è compito del giudice di merito accertare nei singoli casi concreti, avuto soprattutto riguardo ai documenti e alle registrazioni, l'effettivo rapporto intercorso tra le parti.

III. L'art. 27 della tabella Alleg. D) alla legge di registro, nel comprendere i «libretti di conto corrente» tra gli atti esenti dalla registrazione in termine fisso, e da registrarsi solo in caso di uso mediante la semplice applicazione della tassa di bollo, intende riferirsi ai soli libretti di deposito fiduciari di denaro in conto corrente, e non ad altri documenti (nella specie estratto di conto corrente, posto a base di decreto ingiuntivo) riferibili a qualsiasi operazione bancaria regolata in conto corrente, astrattamente considerata.

IV. A norma dell'art. 148 della legge di registro, ove non sia stata preventivamente proposta la domanda in via amministrativa, la Finanza non può mai, in caso di soccombenza, essere condannata alle spese del giudizio, senza che possa farsi luogo a distinzione tra i diversi gradi del giudizio stesso, e senza che all'applicabilità di detta norma per le spese di appello osti la circostanza dell'essere stato il gravame proposto dalla Finanza.

Con questa perspicua sentenza la Corte Suprema, in completo accoglimento delle tesi dell'Avvocatura, ha cassato la contraria sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro.

Le massime che abbiamo sopra diffusamente riportato costituiscono la parte sostanziale della motivazione della sentenza della Cassazione. Sarà opportuno solo precisare qui la specie di fatto al fine di renderle perfettamente comprensibili. I fatti sono i seguenti:

Nel gennaio 1944 il Presidente del Tribunale di Reggio Calabria emise decreti di ingiunzione a carico di tali Correale perchè essi pagassero alla Banca Nazionale del Lavoro ed al Banco di Napoli, determinate somme per saldi passivi di conti correnti. I decreti ingiuntivi furono sottoposti a registrazione a tassa fissa, mentre non si riscosse l'imposta proporzionale prevista dall'art. 28 del R. D. 7 agosto 1936, n. 1531 e n. 72 della legge di registro. Contro l'ingiunzione notificata dalla Finanza per il pagamento di tale imposta suppletiva fu fatta opposizione dai Correale e sia il Tribunale che la Corte d'Appello accolsero tale opposizione, ritenendo che a favore degli opposenti militasse un doppio ordine di ragioni: il primo ordine di ragioni derivava dalla natura del decreto ingiuntivo alla cui registrazione non potrebbe applicarsi l'art. 72 della legge di registro; il secondo ordine di ragioni atteneva alla natura del credito per il quale il decreto ingiuntivo era stato emesso, credito che si fondeva su un rapporto di conto corrente, per il quale, secondo i giudici di merito, è prevista una tassazione particolare dall'art. 27 della tabella Alleg. D) della legge di registro.

La Corte Suprema, dopo aver fatto giustizia della infondata tesi, secondo la quale l'art. 28 del D. L. 7 agosto 1936, n. 1531, sarebbe stato abrogato dal Codice di proc. civile vigente (in quanto «non può fondatamente contestarsi che l'art. 28 succitato sia a ritenersi tuttora in vigore ove si consideri che il legislatore del 1942, pur avendo rielaborato la materia, dando ad essa una più completa ed organica disciplina, non ha provveduto ad emanare alcuna norma circa il trattamento fiscale cui assoggettare tali provvedimenti»), ha definito, con estrema precisione di concetti, la natura giuridica dei vari rapporti che vanno sotto il generico nome di conto corrente bancario, mettendo in luce l'errore nel quale la Corte di merito era caduta.

Per quanto riguarda l'ultima massima, la Corte ha così motivato: «... l'interpretazione della Corte d'Appello non trova conforto nella lettera e nello spirito della norma (sc. art. 148 legge del registro) dalla quale emerge che il termine di novanta giorni, computabile dalla presentazione della domanda in via amministrativa, va riferito non a singoli atti

o fasi giudiziarie, ma al promovimento dell'azione giudiziaria... Potrà discutersi se il momento iniziale dell'azione debba identificarsi con la notificazione dell'atto di chiamata in giudizio, ovvero con quello in cui gli atti vengono a cognizione del giudice adito perchè deliberi e decida, ma ogni riferimento ai diversi gradi del giudizio appare quanto mai arbitrario ed infondato. Dal che consegue che, ove non sia stata preventivamente proposta domanda in via amministrativa, la Finanza non potrà essere condannata alle spese, senza che possa farsi luogo a distinzioni fra i diversi gradi del giudizio e senza che all'applicabilità dell'art. 148 della predetta legge per le spese di appello osti la circostanza dell'essere stato il gravame proposto dalla Finanza, perchè la lite è unica, nonostante il doppio grado di giurisdizione ».

IMPOSTE E TASSE - Solve et repete - Riferibilità allo Stato del fatto del sequestrario di società estera che abbia omesso il tributo dovuto alla Società debitrice - Irrilevanza. (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 1436-50 - Pres.: Pellegrini, Est.: Cataldi, P. M.: Dalla Mura (conf.) - Soc. italiana "Job" contro Ministero Finanze).

Il precetto del *solve et repete* nelle controversie tributarie non ha carattere di semplice presupposto processuale ma importa improponibilità dell'azione giudiziaria che non sia stata preceduta dal pagamento del tributo, per difetto temporaneo di giurisdizione dell'autorità giudiziaria. La relativa eccezione è pregiudiziale ad ogni altra e rilevabile in qualsiasi grado, anche di ufficio; pertanto, sulla necessità di osservare tale precetto nessuna influenza può spiegare l'eccezione secondo la quale l'eventuale responsabilità della condotta di chi in tale inosservanza sia incorso, quale sequestrario della società estera debitrice dell'imposta

ed assoggettata a sequestro in virtù della speciale legislazione di guerra, possa risalire allo Stato, in virtù dell'art. 1 del D. L. 26 marzo 1946, n. 140.

La sentenza appare ineccepibile, in quanto essa, mentre in materia di *solve et repete* si attiene alla giurisprudenza ormai costante, della Corte Suprema, applica i principi così elaborati al particolarissimo caso in esame con esatta aderenza alle norme legislative che regolano la materia della responsabilità dello Stato italiano per cattiva amministrazione dei beni sequestrati ai cittadini delle Nazioni Unite.

Invero, se il precetto del *solve et repete* funziona come condizione di proponibilità dell'azione giudiziaria, nessuna influenza può avere su di esso il fatto che la sua osservanza fosse rimessa all'azione di un organo o di una persona della cui attività lo Stato dovrebbe direttamente o indirettamente rispondere, in base a norme diverse da quelle finanziarie. Questa soluzione sarebbe incontestabile anche nel caso che il contribuente avesse un'azione diretta da far valere contro lo Stato per i danni derivanti dalla inosservanza del *solve et repete* da parte dei sequestratari. Tanto più essa appare esatta quando una tale azione diretta non è nemmeno ipotizzabile secondo le norme in vigore.

Com'è noto, infatti, in base all'art. 78 del Trattato di Pace, del quale costituirono norme anticipate di esecuzione quelle contenute nel D. L. 26 marzo 1946, n. 140 (vedi in questa Rassegna, 1949, pag. 183) è bensì tenuto lo Stato italiano a ristabilire tutti i legittimi diritti ed interessi dei cittadini delle Nazioni Unite, rispondendo dei danni comunque loro arrecati dai sequestratari, ma in forza dell'art. 83 dello stesso Trattato di Pace la responsabilità predetta può esser fatta valere solo nelle forme stabilite dall'articolo stesso, ed è solo concepita come una responsabilità di Stato verso Stato.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Amministrazione dello Stato Evocazione in gi. dizio in persona del Prefetto - Mancata designazione dell'Amministrazione convenuta. (Sentenza 5 aprile 1951, Tribunale Civile di Bologna - Sez. I - Pres.: Grassi, Est.: Marziano-Cantelli contro Amministrazione dello Stato italiano).

Per la rituale evocazione in giudizio delle Amministrazioni Statali, basta individuare l'organo competente nella branca amministrativa cui ha riferimento l'azione istaurata, senza specificare l'Amministrazione interessata.

Pertanto chiedendosi avanti l'A.G. ordinaria il risarcimento dei danni conseguenti all'annullamento di un decreto prefettizio di requisizione di alloggi, bene è stato convenuto il Prefetto che ha emesso il decreto annullato ed è superflua l'indicazione dell'Amministrazione dello Stato contro la quale l'azione viene proposta.

Per disattendere la prima eccezione sollevata dall'Avvocatura che stimava improponibile la azione attrice per essere stata convenuta in giudizio « l'Amministrazione dello Stato Italiano in persona del Prefetto di Bologna », la sentenza in esame afferma che la personalità della Pubblica Amministrazione si esprime in un triplice ordine di figure giuridiche:

1° *capacità giuridica che attiene alla titolarità dei rapporti e delle situazioni giuridiche e, nel campo processuale, alla legittimazione attiva e passiva: essa, come attributo essenziale esclusivo ed indivisibile del soggetto giuridico in quanto tale, non può appartenere che allo Stato nella sua unità quale soggetto unitario ed inscindibile;*

2° *competenza, che afferisce alla ripartizione dell'azione amministrativa in centri nei quali in via esclusiva e definitiva vengono istituzionalmente raggruppati i diversi interessi dello Stato stesso, per cui l'organo supremo e definitivo di ciascuno di detti rami si qualifica come portatore esclusivo degli interessi dello Stato in ordine alla specifica funzione di che trattasi;*

3° *capacità di agire che attiene all'esercizio di tale specifica funzione e dei poteri inerenti e che, nel campo processuale, si configura come capacità di rappresentanza in giudizio.*

Data questa tripartizione il Collegio afferma che la figura intermedia della competenza non partecipa, nel campo processuale, della natura e degli effetti della capacità di agire, « essendo soltanto una specificazione della generica capacità giuridica unitaria

dell'Ente Stato, onde, come questa, attiene alla legittimazione attiva e passiva ». Ciò spiegherebbe, secondo la sentenza, l'inutilità — costantemente sentita — di indicare nella vocatio in jus — oltre al Ministero competente, anche l'Ente Stato dotato della generica capacità di agire.

Alla stregua delle suesposte premesse la questione in esame si riduce, sempre secondo la motivazione del Tribunale, all'individuazione dell'organo competente nella branca amministrativa cui ha riferimento l'azione di che trattasi e cioè passivamente legittimato rispetto all'azione stessa.

E poichè il provvedimento prefettizio di requisizione « è attribuito alla competenza propria, esclusiva e definitiva del Prefetto, con esclusione di ogni intervento gerarchico superiore », da ciò la sentenza inferisce la piena legittimazione passiva del convenuto Prefetto pro-tempore, mentre la qualifica « in rappresentanza dello Stato Italiano » non sarebbe che aggiunta superflua.

Non ci sembra di poter condividere le ragioni addotte dal Tribunale, giacchè, pur essendo fuori discussione l'unicità della personalità giuridica dello Stato, non può essere negato che ciascuna branca dell'Amministrazione Statale abbia, come del resto ammette la sentenza in esame, una sua specifica ed inderogabile competenza, data dai suoi poteri e dalle sue attribuzioni, alla quale — contrariamente a quanto ha ritenuto il Collegio — è d'uopo riconoscere necessariamente la correlativa capacità di agire e conseguente legittimazione processuale, inscindibilmente connessa alla competenza medesima dalla quale è impreteribile manifestazione.

Il che viene implicitamente ammesso dalla sentenza quando a corollario della tripartizione avanti segnalata conclude che la competenza « non è che una specificazione della generica capacità giuridica unitaria dell'Ente Stato, un particolare e specifico modo di essere della stessa capacità giuridica, onde, come questa, attiene alla legittimazione attiva o passiva. Ciò spiega l'inutilità — costantemente sentita — di indicare nella vocatio in jus, oltre al Ministero competente, anche l'Ente Stato dotato della generica capacità giuridica ».

Ora sta bene che non sia necessario evocare in giudizio « lo Stato » nella sua unicità ed unitarietà, ma quando il Tribunale avverte che nella vocatio in jus è d'uopo indicare il Ministero competente, questo contraddice la sostanza delle sue affermazioni, giacchè riconosce essere sempre necessario individuare quel ramo della Pubblica Amministrazione (Mini-

stero competente) che deve essere evocato in giudizio.

Nel caso in esame, invece, la citazione del Prefetto non è sufficiente ad individuare quella determinata branca dell'ordinamento Statale che si vuol convenire in giudizio, giacchè il Prefetto non rappresenta soltanto ed esclusivamente una amministrazione dello Stato talchè la menzione fattane porti ineluttabilmente a designare, senza incertezze (art. 163, n. 2 in relazione al 164 c.p.c.) quale sia l'Amministrazione evocata in giudizio. Il Prefetto, infatti, nella molteplicità delle funzioni ad esso conferite dalla legge, a volte non rappresenta alcuna amministrazione mentre rappresenta il potere esecutivo, il governo, (art. I reg. 12 febbraio 1911, n. 297; 1 Legge 3 aprile 1926, n. 660) che non sono amministrazioni statali in senso giuridico-processuale, e l'averlo indicato quale convenuto non è sufficiente a quella individuazione che la sentenza medesima ritiene necessaria.

D'altra parte il criterio adottato dal Collegio, che vuol procedere alla determinazione della capacità di agire nel processo attraverso la sola individuazione dell'organo « supremo e definitivo che sia il portatore esclusivo degli interessi dello Stato in ordine alla specifica funzione di che si tratta », porterebbe a ritenere che il problema della rappresentanza in giudizio si debba risolvere attraverso i criteri della competenza gerarchica, cosicchè abilitato ad agire in giudizio sarebbe l'organo investito di funzioni tali che gli attribuiscono potestà di deliberare definitivamente sulla questione di cui è causa. Mentre invece è pacifico, ad esempio, che l'Intendente di Finanza oltre il Ministro, capo della gerarchia, sia titolare della legittimazione passiva nelle cause che afferiscono alla materia devoluta alla competenza delle Finanze dello Stato, così come i Provveditori regionali alle OO. PP. rappresentano in giudizio l'Amministrazione dei LL. PP. nell'ambito della regione alla quale presiedono, pur non potendosi negare che anche i Provveditori non sono al vertice della gerarchia dell'Amministrazione stessa.

E se poniamo mente che le vigenti C. e T. delle F. S. per i trasporti di persone (R. D. L. 11 ottobre 1934, n. 1948) assegnano funzionalmente ai Capi compartimento o delegazione F. S. del luogo dell'infornuto il potere di rappresentare l'Amministrazione nelle cause per danni alle persone, mentre soltanto per quelle avanti le Magistrature giudiziarie ed amministrative residenti in Roma la rappresentanza spetta al Ministro, troviamo nuova ragione per negare l'esattezza della tesi seguita dalla sentenza del Tribunale di Bologna, giacchè anche i Capi compartimento o delegazione sono subordinati gerarchicamente al Ministro.

Così se fosse esatto quanto ha ritenuto il Tribunale, non sarebbe giustificata l'attribuzione a determinati funzionari di grado inferiore del potere di rappresentare in giudizio le rispettive amministrazioni, poichè nel più dei casi trattasi di organi subordinati ad altri, ai quali ultimi sono riservate, dall'ordinamento giuridico, le definitive statuizioni sulle insorte controversie; mentre non avrebbero ragione di essere le norme degli art. 144 c. p. c., 11 e 52 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611 che menzionano l'Amministrazione destinataria della citazione e prevedono che la stessa sia intimata, anche quando eseguita presso l'Avvocatura, alla persona che secondo le norme organi-

che rappresenta l'Amministrazione stessa nel luogo ove risiede l'autorità giudiziaria che sarebbe competente secondo le norme del codice di rito.

Sembra, quindi, che la specialità del caso abbia indotto il Collegio ad affermazioni che non si possono condividere, giacchè non inquadrano nella sua vera luce il problema della rituale evocazione in giudizio delle Amministrazioni Statali.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Negata iscrizione nelle matricole della gente di mare - Difetto di giurisdizione dell'A. G. O. (Tribunale di Bari, I Sezione civile, sent. 10 maggio 15 giugno 1951 - Presidente: Gentile, Est.: Bartoli-Zonno contro Amministrazione marina mercantile).

Il cittadino, pur essendo in possesso dei prescritti requisiti, ha soltanto la possibilità di essere iscritto nelle matricole della gente di mare, subordinatamente all'interesse pubblico, al quale deve ispirarsi la Pubblica Amministrazione proposta a tale iscrizione.

Di conseguenza il provvedimento dell'Autorità, in contrasto con il predetto pubblico interesse, non può che ledere soltanto indirettamente l'interesse del privato, il quale, a seguito dell'annullamento dell'atto amministrativo, da pronunziarsi dal giudice amministrativo, può ottenere un provvedimento conforme alle disposizioni di legge, e dal quale possa avvantaggiarsi.

La sentenza ha accolto in pieno la tesi sostenuta dall'Avvocatura. La fattispecie è la seguente.

Il Ministro per la marina mercantile, per la facoltà riconosciutagli dall'art. 119, 4° comma del Codice della Navigazione, con vari provvedimenti aveva limitato le iscrizioni nelle matricole della gente di mare, facendo, di volta in volta, eccezioni per determinate categorie di persone in possesso dei prescritti requisiti.

La competente Capitaneria di Porto, pur riconoscendo che il richiedente l'iscrizione avesse i requisiti prescritti dal citato art. 119, e dal relativo Regolamento 20 novembre 1879 negò la iscrizione in ottemperanza alle disposizioni Ministeriali.

La proposta azione si presentava improponibile per due motivi, il primo di ordine generale e si può dire, ratione materiae, ed il secondo specificamente derivante dalla facoltà discrezionale sopra accennata. In quest'ultimo caso però, riconoscendosi all'aspirante un diritto alla iscrizione, l'Autorità giudiziaria sarebbe stata competente a giudicare se il richiedente rientrasse in quelle categorie per le quali il Ministro aveva consentito l'iscrizione, e quindi se l'Autorità Amministrativa, negandola, avesse esorbitato dalla autolimitazione costituita dalle istruzioni ministeriali, poichè queste non ordinavano la sospensione per tutti gli aspiranti.

Il Tribunale correttamente ha ritenuto la improponibilità per il primo motivo.

Invero non sembra potersi disconoscere, per il complesso delle norme che regolano l'organizzazione e la disciplina del personale marittimo, per la grande rilevanza che ha per lo Stato la navigazione, che risulta organizzata ed inquadrata in una specie di milizia civile (Ved. Relaz. del Guardasigilli al Codice della Navigazione, Tit. 4°, Capo 1°, n. 79) che il legislatore, anche in quelle particolari norme relative alla iscri-

zione nelle matricole abbia avuto di mira prevalentemente la tutela dell'interesse pubblico, e l'interesse dei singoli non può ricevere protezione che in maniera indiretta e riflessa, attraverso gli organi della giustizia amministrativa, ciò che costituisce appunto l'interesse legittimo.

Tale è l'orientamento della dottrina. « Per aversi diritto subbiiettivo bisogna che il legislatore abbia voluto direttamente proteggere l'interesse individuale, mentre ciò non accade allorchè ci imbattiamo nella figura dell'interesse legittimo ». « Fra gli infiniti esempi valga quello delle norme le quali stabiliscono l'ammissibilità e la procedura dei concorsi ad impieghi pubblici; evidentemente codeste norme hanno per iscopo la garanzia dell'a. p. nella scelta dei pubblici impiegati, non la tutela di un individuo piuttosto che di un altro ». (Vitta, dir. Amm. U.T.E.T. 1949, vol. 1, pag. 117).

L'esempio del chiaro autore può ben applicarsi alla fattispecie perchè sebbene i componenti dell'equipaggio non siano, in senso stretto, dipendenti dello Stato, è lo Stato che mediante l'iscrizione nelle matricole, attribuisce loro la qualifica di marittimi, e li dichiara idonei e capaci a stipulare con l'armatore il contratto di arruolamento. Inoltre l'ampio e rigoroso potere disciplinare e di vigilanza esercitato su di essi dallo Stato, all'interno ed all'estero (art. 1249 cod. nav.) la facoltà dell'autorità marittima e consolare di ordinare lo sbarco dell'arruolato vittima di abusi di potere da parte del Comandante della nave (articolo 346 cod. nav.), stanno a dimostrare l'enorme interesse che lo Stato ha per l'esercizio della navigazione, onde si deve concludere che le norme relative alla iscrizione dei marittimi, sono dettate a tutela di tale interesse, che, in definitiva, è interesse della collettività.

Nè difforme è l'insegnamento del Zanobini (Corso di diritto Amministrativo, ed. 1947, vol. I, pagine 146 che definisce l'interesse legittimo « un interesse individuale strettamente connesso con un interesse pubblico e protetto dall'ordinamento soltanto attraverso la tutela giuridica di quest'ultimo ».

Per il concetto distintivo fra norme dirette alla tutela dell'interesse pubblico e quelle che tutelano un interesse privato vedi Consiglio di Stato sez. 4^a, decisione 5 luglio 1947, in Foro Ital. 1947, 111, 115. La sentenza va segnalata perchè non consta che vi siano stati precedenti giurisprudenziali e perchè sono in corso altre analoghe vertenze.

(P. L. S.)

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA - Determinazione dell'ammontare dell'imposta pagabile in abbonamento - Decisioni della Commissione Provinciale - Definitività - Inammissibilità del ricorso all'Autorità Giudiziaria. (Corte di Appello di Firenze, Sez. I, Sent. 30 marzo 1951 - Pres.: Galizia, Estensore: Bianchi d'Espinosa - Giovannozzi contro Ministero Finanze).

Le decisioni delle commissioni provinciali in materia di determinazione dell'imposta sull'entrata in abbonamento sono definitive, a sensi dell'articolo 16, Decreto legislativo 27 dicembre 1946, n. 469 e 21 Decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 799, con esclusione in ogni caso del ricorso alla Commissione Centrale.

Contro di esse è parimenti escluso il ricorso all'autorità giudiziaria per grave errore di apprezzamento o difetto di calcolo, non essendo esperibile contro tali decisioni l'eccezionale ricorso previsto dall'art. 29 decreto legge 7 agosto 1936, numero 1639, per le decisioni di valutazione, emesse in materia di imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza.

L'istituzione delle Commissioni per la risoluzione in via amministrativa delle controversie fra Finanza e contribuenti, relative all'imposta sull'entrata corrisposta in abbonamento (decreto legislativo 27 dicembre 1946, n. 479 e decreto legge 3 maggio 1948, n. 799), ha fatto sorgere due questioni:

1° se contro le decisioni della Commissione provinciale in materia di I.G.E. sia ammesso il ricorso alla Centrale per le questioni di diritto;

2° se, contro le stesse decisioni sia ammesso il ricorso all'autorità giudiziaria, in caso di grave ed evidente errore di apprezzamento (questioni di fatto).

La Corte di Firenze, nella sentenza annotata, ha risolto in senso negativo l'una e l'altra questione: la prima incidenter tantum, la seconda, che formava oggetto specifico della causa, con ampia ed elaborata motivazione.

1) Sulla prima questione non esistono, a quanto ci consta, altre pronunce della Autorità giudiziaria. Scarse sono pure le decisioni della Commissione centrale, sebbene assai elaborate.

L'art. 16 del decreto n. 469 del 1946 e l'art. 21 del decreto n. 799 del 1948 dichiarano, come è noto, che « la decisione della Commissione provinciale è definitiva ».

Nulla aggiunge la legge: manca una disposizione analoga al secondo comma dell'art. 22 D.L. 7 agosto 1936, n. 1630 per le imposte dirette. (« Nei casi contemplati dalla legge contro le decisioni delle Commissioni provinciali è ammesso ricorso alla Commissione centrale delle imposte dirette »), e manca parimenti una disposizione simile all'ultimo comma dell'art. 29 dello stesso R.D., valevole per le imposte indirette (« Tutte le altre controversie relative all'applicazione della legge sono decise in primo grado dalle Commissioni provinciali e in secondo grado dalla Commissione centrale, salvo il ricorso all'A.G. nei modi e nei termini stabiliti dalle vigenti leggi »). Si direbbe, sulla base della lettera della legge, che la previsione di un ricorso alla Centrale per questioni di diritto in materia di I.G.E. non fosse presente al pensiero del legislatore. Ipotesi del resto ben plausibile, ove si consideri che le decisioni delle Commissioni in materia di I.G.E. in abbonamento investono normalmente questioni di puro fatto, per le quali è difficile configurare un riesame di diritto da parte della Centrale. E' appunto basandosi su queste considerazioni la Commissione centrale, con decisione 4 giugno 1948 (Foro it. 1949, III, 21 con nota di Cocivera e Giur. it. 1949 III, 26 con nota di Berliri) dichiarò inammissibile il ricorso alla Centrale avverso la determinazione della base imponibile per l'I.G.E., effettuata dalla sezione speciale della commissione provinciale delle imposte.

Senonchè una successiva decisione della Commissione centrale a sezioni unite (6 luglio 1949, in Riv. Leg. Fisc., 1949, 663 e Giust. Trib. 1950, 68

con nota adesiva di Napolitano) ricalcando in gran parte gli argomenti già adottati in una precedente decisione 18 dicembre 1940, pure a sezioni unite emessa in materia di imposte indirette (Riv. Leg. Fisc. 1941, 325), distinse anche in tema di imposta sull'entrata le questioni di diritto da quelle di fatto. Inoltre, osservò che l'art. 16 del D.L. n. 469 e l'articolo 21 del D.L. 3 maggio 1948, n. 799 richiamano per le controversie sull'entrata le altre norme vigenti « per la costituzione ed il funzionamento delle commissioni amministrative per le imposte ». Ora, secondo la Commissione centrale, esisterebbe per tutte le controversie di imposta il principio, di carattere unitario, che le questioni di diritto debbano trovare nella stessa Commissione centrale un giudice di terzo grado. E basandosi su questo principio orientativo, la Commissione centrale affermò la propria competenza funzionale a conoscere delle impugnazioni contro le decisioni delle commissioni provinciali in materia di entrata, viziate da errori di diritto.

La sentenza annotata non aderisce a questa conclusione. La Corte di Firenze osserva giustamente che « costituzione e funzionamento » fanno riferimento alla struttura ed al rito (in senso esteriore e formale) delle Commissioni, ma non investono né la competenza né i mezzi di impugnazione. D'altra parte, assai difficilmente si può trovare un filo conduttore, che permetta di orientarsi in tema di competenza e di mezzi di impugnativa, sulla scorta di un semplice richiamo delle norme vigenti per le commissioni amministrative delle imposte. Se anche l'I.G.E. fosse inquadrabile fra le imposte indirette sui trasferimenti (il che, come vedremo, non è), si dovrebbe pur sempre tener presente che l'art. 31 del D.L. 7 agosto 1936, n. 1639 estende a sua volta alle controversie riguardanti tali imposte « tutte le altre norme relative al procedimento davanti alle commissioni amministrative delle imposte dirette ». Che portata deve avere dunque, il richiamo alle norme vigenti per le commissioni delle imposte? Devono tenersi presenti le norme stabilite per le controversie sulle imposte indirette, o — attraverso l'art. 31 — quelle stabilite per le imposte dirette? L'interrogativo non è certamente retorico. In realtà, questa riduzione ad un comune denominatore può avere significato e scopo rispetto al procedimento, ma non alla competenza ed ai mezzi di impugnativa: giacché questi differiscono profondamente per le imposte dirette e per quelle indirette.

Basti ricordare che mentre per le controversie di diritto relative alle imposte dirette è stabilito un triplice grado di giurisdizione (Commissione distrettuale, provinciale e centrale), invece per le stesse controversie, nel campo delle imposte indirette, il grado è soltanto duplice (Commissione provinciale e centrale), e, per di più, sfasato, giacché il giudice di secondo e terzo grado delle prime diviene, per le seconde, giudice di primo e rispettivamente di secondo grado.

Sembra piuttosto arduo, in queste difformi attribuzioni di competenza, ravvisare quel carattere unitario intravvisto dalla Commissione centrale. Per contro, tale carattere può effettivamente riscontrarsi nella costituzione e nel funzionamento, che per tutte le commissioni presentano elementi comuni. Ma se il

richiamo dell'art. 21 D.L. 3 maggio 1948, n. 799 va contenuto in questi limiti, non par dubbio che esso non valga a legittimare l'estensione delle norme sulla competenza della Commissione centrale, come giudice di terzo grado per le questioni di diritto in materia di imposta sull'entrata.

2) Di maggiore interesse è la seconda questione, sulla proponibilità del ricorso in via giudiziaria. Tale questione era già stata altre volte affrontata dal Tribunale di Firenze, ma con diverse soluzioni. Mentre nella causa Giovannozzi, riesaminata in appello dalla sentenza annotata, il Tribunale aveva correttamente dichiarato l'improponibilità del ricorso in sede giudiziaria (sent. 25 luglio 1949, Giur. it. 1950, I, 2, 486 e Mon. Trib. 1949, 346), in due sentenze successive (sent. 21 febbraio 1950 in causa Bastogi, Foro it. 1951, I, 823 e sent. 12 luglio 1950 in causa Azienda Farmaceutica Internazionale, Rassegna 1950, 180) lo stesso Tribunale ne aveva invece affermato la proponibilità. La Corte di Firenze, con l'attuale sentenza, ha provveduto a dirimere il contrasto sorto fra i vari giudicati dello stesso Tribunale, confermando l'esattezza della prima sentenza, che aveva dichiarato l'inammissibilità del ricorso. E in senso perfettamente conforme si pronunciarono il Tribunale e la Corte di Appello di Napoli in causa Galleria Navarra contro Finanze, con le rispettive sentenze in data 6 luglio 1949 e 29 aprile 1950, entrambe inedite.

Per una esatta impostazione della questione va preliminarmente osservato che non vale, rispetto al ricorso giudiziario, quel richiamo alle norme vigenti per il procedimento davanti alle Commissioni per le imposte dirette, che parve ad alcuni sufficiente a legittimare l'impugnazione davanti alla Commissione centrale in via amministrativa per le questioni di diritto. Anzi, il richiamo appare piuttosto controproducente: giacché, se vi è un principio pacifico per tutte le imposte dirette, è precisamente l'inammissibilità di un sindacato dell'Autorità giudiziaria sulle questioni di semplice valutazione. Siffatto principio è consacrato da disposizioni esplicite (art. 22, 3° comma, D.L. 7 agosto 1936, n. 1639), e si ricollega alla norma fondamentale dell'art. 6 legge sul contenzioso amministrativo Alleg. E alla L. 20 marzo 1865, n. 2230. Altre norme, specifiche per talune imposte dirette, ribadiscono questo basilare principio (Imposta Fondiaria: art. 23 ultimo comma L. 8 marzo 1943, n. 153; Ricchezza mobile, art. 53 T.U. 24 agosto 1877, n. 4021; Tributi locali, art. 285 T.U. 14 settembre 1931, n. 1175).

Se, perciò, si volesse invocare l'art. 31 del D.L. n. 1639 del 1936 per un'analogia di regolamento con le controversie in materia di imposte dirette, ne deriverebbe automaticamente, anche per l'I.G.E. l'insindacabilità in sede giudiziaria della determinazione dell'ammontare dell'imposta.

Ma a non diversa conclusione si dovrebbe pervenire, se si volesse limitare il riferimento alle norme sulle imposte indirette. Per vero, anche per queste vale, almeno come criterio generale, il principio della definitività delle decisioni sulle questioni di fatto: e analoga definitività va riconosciuta alle decisioni delle Commissioni concernenti l'imposta sull'entrata. La dottrina è al riguardo concorde: « Una limitazione che perde le caratteristiche di vera e propria

eccezione, per assumere la veste di una vera e propria regola generale applicabile in ogni caso e per ogni controversia tributaria, salvo espressa disposizione in contrario (in corsivo nel testo) è quella che sottrae alla competenza dell'A.G. la questione di semplice estimazione. Essa è valevole per le imposte indirette e tributi locali, tranne espressa disposizione in contrario, come ad esempio per il giudizio di merito delle Commissioni provinciali per le imposte indirette di cui al III comma dell'art. 29 della citata legge 7 agosto 1936, avverso il quale è ammissibile il ricorso all'A.G. per grave ed evidente errore di apprezzamento ovvero per mancanza o insufficienza di calcolo nella determinazione del valore.

« Anche nell'imposta generale sull'entrata questa regola domina incontrastata, sicchè restano incluse nella competenza dell'A.G. tutte le questioni di fatto e di diritto, che investano la tutela di diritti soggettivi, eccezion fatta per le quistioni di semplice estimazione, senza alcun'altra limitazione ». (Cocivera, L'imposta generale sull'entrata, vol. I, n. 60, p. 205).

In senso conforme è il Napolitano: « Dispongono gli articoli 16 del D.L. 27 dicembre 1946, n. 469 e 21 del D.L. 3 maggio 1948, n. 799 che la decisione della Commissione provinciale è definitiva. Non vi è dubbio che, per quanto si riferisce alla semplice valutazione dell'entrata imponibile, questa rimane definitivamente fissata con la decisione della Commissione provinciale, senza possibilità di ulteriore gravame... Non possono essere portate dinanzi all'A.G. questioni attinenti alla semplice determinazione dell'entrata imponibile, dato che tali questioni rientrano nella competenza esclusiva delle Commissioni amministrative appositamente istituite » (Napolitano, L'imposta generale sull'entrata ed. 1949, vol. I, pag. 128 e 138, cap. XIX, n. 21 e 22). E nello stesso senso si esprime il Giannini: « Quando l'imposta è dovuta in abbonamento... la decisione della Commissione è definitiva, sul punto, è da ritenere, dell'ammontare dell'entrata, salva la competenza dell'A.G. sulle questioni di diritto » (Istit. di dir. trib. 1948, pag. 416, n. 162).

Contro queste conclusioni, saldamente fondate sul principio generale sopra enunciato, si è ritenuto da alcuni di poter opporre il richiamo all'art. 29 del D.L. 7 agosto 1936, n. 1630. Questo articolo, regolante, come è noto, le controversie sulla determinazione del valore nelle imposte sui trasferimenti, dopo aver precisato che il giudizio delle Commissioni sulla determinazione del valore è definitivo, aggiunge: « salvo ricorso all'A.G. per grave ed evidente errore di apprezzamento ovvero per mancanza o insufficienza di calcolo nella determinazione del valore ». Ma la sentenza annotata ha negato, giustamente, la possibilità di applicare questa disposizione all'I.G.E.

Il carattere straordinario del ricorso previsto dall'articolo 29, è infatti, rivelato dalla stessa formulazione letterale della norma; l'espressione « salvo » è, come avverbio, equivalente a « eccettuato » (cfr. Petrocchi, Novo Dizionario) parola che deriva dalla stessa radice etimologica di « eccezione ». E veramente eccezionale è questa possibilità di ricorso: tanto che i poteri dell'Autorità giudiziaria sono circoscritti ad un controllo superficiale dell'esistenza dei vizi, ed all'annullamento eventuale della decisione della Commis-

sione. Il giudice ordinario non può sostituire altra valutazione a quella annullata, giacchè la competenza per la determinazione del nuovo valore è sempre rimessa alla Commissione (Cass. 24 luglio 1946, Rep. Foro It. 1946, col. 1052, 1053, n. 69; nella motivazione, Cass. 3 agosto 1946, Riv. Leg. Fisc. 1946, 565).

In modo analogo, del resto, erano regolati i rapporti fra l'Autorità giudiziaria e la stima dei periti, che nel vecchio ordinamento era impugnabile per motivi pressochè identici (art. 38 legge del registro); non solo la stima era considerata definitiva, e impugnabile unicamente per i motivi tassativamente previsti (tanto che fu equiparata ad un arbitrato necessario e obbligatorio: Cass. 15 febbraio 1943, Riv. Leg. Fisc. 1943, 264), ma non era in nessun modo sostituibile nè con una decisione del giudice ordinario nè, tanto meno, con una perizia giudiziale (cfr. Relazione Avvocatura Stato 1930-1940, vol. II, n. 561, p. 154).

L'art. 29 si presenta, quindi, piuttosto come una indiretta conferma del principio generale dell'insindacabilità, che non come una dimostrazione del principio opposto.

Va aggiunto che l'art. 29 vale per le imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza: esso potrebbe, quindi, essere esteso anche all'imposta sull'entrata, solo a patto di includere questa imposta fra le imposte sui trasferimenti. Ora, questo inquadramento è assai discutibile. La sentenza annotata, sotto tanti aspetti pregevole, non ha sufficientemente approfondito questo punto. Essa è partita dal presupposto che l'imposta sull'entrata sia un'imposta indiretta sui trasferimenti della ricchezza: ma è ben noto che, al contrario, la migliore dottrina considera questa imposta come un'imposta sui consumi (Giannini, Ist. di dir. trib. ed. 1948, p. 409) o sulla produzione e sui consumi (Vanoni, in Riv. dir. fin. e sc. delle fin. 1940, 32) o, comunque, come una imposta sui generis, con prevalente carattere di imposta sui consumi (Cocivera, L'imposta sull'entrata vol. I, p. 4). Neppure i precedenti storici dell'imposta permettono di intravedere una comunanza di ascendenti con la imposta sui trasferimenti, giacchè è ben noto che l'imposta sull'entrata deriva dalla tassa sugli scambi. Anzi, questa indagine retrospettiva offre un argomento di più per escludere l'estensione all'I.G.E. delle norme stabilite per le imposte indirette, giacchè proprio l'art. 28 del D.L. 7 agosto 1936, n. 1639 riaffermò, per la tassa scambi, una completa indipendenza dalle norme dettate per le imposte sui trasferimenti. E appunto basandosi su questa autonomia di regolamento, in un certo senso tradizionale, non mancò chi volle limitare la competenza delle Commissioni in materia di I.G.E. alle sole controversie di valutazione (cfr. Di Ciaula, in Riv. Leg. Fisc. 1948, 800), mantenendo, per le controversie di diritto, i ricorsi amministrativi previsti per la tassa sugli scambi.

La realtà è che i decreti istitutivi delle speciali Commissioni in materia di I.G.E. non ebbero affatto l'intento di inquadrare l'imposta fra le imposte indirette sui trasferimenti, e tanto meno di estendere all'I.G.E. la norma dell'art. 29 stabilita per le imposte indirette sui trasferimenti. Sembra, anzi, lecito affermare che i due decreti n. 469 del 1946, n. 799 del 1948 abbiano avuto una finalità opposta: di dare alle controversie sull'imposta pagabile in abbonamento

mento una propria, autonoma disciplina, i cui punti di contatto con la disciplina delle altre imposte (dirette e indirette) dovevano essere solo due: costituzione (struttura) e funzionamento (rito) delle Commissioni.

E non è inopportuno avvertire che, nella topografia della legge, la costituzione ed il funzionamento delle Commissioni trovano il loro regolamento nel R. D. 8 luglio 1937, n. 1516, intitolato appunto « Norme sulla costituzione e sul funzionamento delle Commissioni amministrative per le imposte dirette e per le imposte indirette sugli affari ». (Titolo I, costituzione. Titolo II: funzionamento).

L'art. 29 non fu, invece, collocato nel D. L. del 1937, n. 1516, ma nel D. L. del 1936, contenente la riforma degli ordinamenti tributari; appunto perchè esso regola non già la costituzione ed il funzionamento, ma la competenza dell'Autorità giudiziaria, il che è tutt'altra cosa.

Per la competenza, come per tutto ciò che aveva rilevanza sostanziale ai fini di una organica disciplina delle controversie in materia di I.G.E., il legislatore non provvede con generici richiami, ma con una ampia e minuziosa serie di norme, contenute nel titolo II del D. L. C.P.S. 27 dicembre 1946, n. 469, e successivamente nel titolo II del D. E. 3 maggio 1948, n. 799, senza lasciare zone in ombra. Chè anzi, perfettamente consapevole della necessità di stabilire la portata delle decisioni delle Commissioni (appunto perchè non deducibile da un generico richiamo) il legislatore ripeté nell'art. 21, 4° comma del D. L. 3 maggio 1948, n. 799 questa chiarissima formula: « La decisione della commissione provinciale è definitiva ». Non aggiunse, perchè non volle aggiungere, l'eccezione che invece dettò nell'art. 29 del D. L. n. 1639 del 1936 per le decisioni relative alle imposte sui trasferimenti, viziate da grave ed evidente errore di apprezzamento o da mancanza di calcolo.

Del resto, l'applicazione all'I.G.E. dell'art. 29 presenterebbe, oltre tutto, gravi difficoltà di ordine pratico. Su questo punto la sentenza annotata appare veramente perspicua, mettendo in evidenza le ragioni che indussero il legislatore a regolare l'I.G.E. diversamente dalle imposte indirette. Così essa si esprime:

« Questa disparità di trattamento ha, del resto, una logica ed evidente ragione. Nella determinazione del valore per le imposte sui trasferimenti considerate dall'art. 28 del R.D.L. n. 1639 (registro, successione, ecc.) oggetto dell'accertamento è la valutazione — secondo il valore venale in comune commercio al

giorno del trasferimento (articolo 15 detto decreto) — dei beni trasferiti, secondo criteri indicati per i singoli beni (immobili, mobili, titoli azionari, derrate) dall'articolo 16; criteri che devono esser tenuti presenti, e per applicare i quali sono necessari quei calcoli cui l'articolo 29 si richiama. L'imposta entrata da pagarsi in abbonamento invece, va commisurata in base « al volume degli affari » (articolo 14 D. L. 27 dicembre 1946, n. 469); ed oggetto dell'accertamento — da eseguire per necessità di cose in via induttiva — è perciò la presumibile entrata complessiva in un anno. Parlare, in tale accertamento, di calcolo e di determinazione del valore dei beni trasferiti, non è possibile; onde risulta chiara anche la pratica inapplicabilità della disposizione dell'articolo 29, che permette contro la decisione della Commissione provinciale il ricorso all'autorità giudiziaria per errore evidente di apprezzamento, o mancanza e insufficienza di calcolo ».

Infine, deve ancora osservarsi che la conclusione cui è giunta la Corte di Firenze appare, anche concettualmente, la più razionale. Man mano che il carattere giurisdizionale delle Commissioni si è andato affermando, con tutte le conseguenze relative (alcune di portata notevolissima: Cass. 29 luglio 1950 in causa Raccuglia, Dir. e prat. trib. 1951, I, 586), si è sempre più avvertita la difficoltà di conciliare con questo carattere il riesame delle pronunce giurisdizionali delle Commissioni da parte della Autorità giudiziaria ordinaria. Si è parlato di sovrapposizione del giudicato ordinario sul giudicato delle Commissioni, e si è accuratamente evitato di attribuire all'azione giudiziaria un carattere di impugnativa, che sarebbe in contrasto con la affermata autonomia dei due giudizi (Cass. 3 giugno 1947, Giur. it. 1948 I, 1, 336). Ma attraverso l'eccezionale ricorso dell'art. 29 si perviene precisamente ad un espresso annullamento della decisione di valutazione, non ad una sua sostituzione con una pronuncia giudiziaria: si perviene, in altri termini, a quel risultato che la giurisprudenza tende giustamente ad escludere, in quanto incompatibile con il fondamentale principio dell'autonomia delle due giurisdizioni. È evidente, anche sotto questo profilo teoretico, che l'anormalità e l'eccezionalità dello specialissimo ricorso previsto dall'art. 29, non ne permettono l'estensione oltre i limiti ben circoscritti delle imposte indirette sui trasferimenti. E a questa esigenza si è uniformato il legislatore, escludendo per l'I.G.E. ogni ricorso, e riaffermando, senza sovrastrutture, la definitività della decisione amministrativa.

(A. C.)

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

I.

1. **Legge 5 giugno 1951, n. 376** (G. U. n. 129): *Norme integrative e di attuazione del D. L. 7 aprile 1948, n. 262 sulla istituzione di ruoli speciali transitori nelle Amministrazioni dello Stato.* — È solo con questa legge che diventa praticamente attuabile il D. L. 7 aprile 1947, n. 262. Quale sia la natura giuridica di questi ruoli speciali transitori, se cioè gli impiegati appartenenti ad essi debbano considerarsi di ruolo o non di ruolo a tutti gli effetti stabiliti dalle varie disposizioni vigenti, resta ancora poco chiaro. Come non appare chiara la posizione di coloro i quali, avendo diritto alla immissione nei ruoli transitori, non ne siano stati considerati meritevoli. Non sembra, tuttavia, che questa legge abbia un'influenza diversa o maggiore da quella che è stata esercitata dalle disposizioni del D. L. n. 262 del 1948, sulla situazione giuridica del personale non di ruolo (agli effetti per esempio della cessazione dal servizio per mancata riconferma ecc.).
2. **Legge 23 maggio 1951, n. 400** (G. U. n. 135): *Modificazione del secondo comma dell'art. 677 del Codice di procedura civile.* — Si tratta di una modificazione dimenticata in occasione della recente riforma.
3. **D.P.R. 7 luglio 1951, n. 491** (G. U. n. 153): *Cessazione dello stato di guerra tra l'Italia e la Germania.* — Il «Memorandum d'intesa» cui si riferisce il decreto in esame è quello che regola il modo con cui l'Italia deve adempiere agli obblighi imposti con l'art. 77 del Trattato di Pace.
4. **D.P.R. 5 luglio 1951, n. 573** (G. U. n. 169 s.o.): *Approvazione del Testo Unico delle norme sulla dichiarazione unica annuale dei redditi soggetti alle imposte dirette.*
5. **D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574** (G. U. n. 170): *Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.* — Si richiama l'attenzione sugli articoli 42, 43 e 44 concernenti le attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'Amministrazione regionale e degli enti locali.
6. **Legge 16 giugno 1951, n. 621** (G. U. n. 182): *Modificazioni al sistema contributivo dell'Ente Nazionale di Previdenza ed assistenza per i dipendenti statali.* — Questa legge contiene all'art. 2 una delega legislativa al Governo. Essa peraltro (V. le leggi, 1951, pag. 949, nota 2), risulta approvata da Commissioni parlamentari e non direttamente dalla Camera. Ciò sembra in contrasto con l'art. 72 ultimo comma della Costituzione.

II.

SENATO DELLA REPUBBLICA

1. **Disegno di legge n. 1869** (iniziativa governativa): *Disposizioni sul collocamento a riposo dei dipendenti statali.* — Con questo disegno di legge si modifica il sistema attualmente in vigore per il quale il collocamento a riposo degli impiegati dello Stato è rimesso alla facoltà discrezionale dell'Amministrazione anche quando

si siano verificate le condizioni necessarie e sufficienti per disporre del collocamento stesso. Altra innovazione è quella che prevede il collocamento a disposizione dei funzionari di grado elevato, anche al di fuori dei casi limitati previsti dalle norme vigenti. La legge non si applica ai Magistrati, agli Avvocati dello Stato ed altro personale statale regolato da norme statali.

2. **Disegno di legge n. 1785-A** (iniziativa governativa): *Modalità per l'assunzione e la stipulazione di prestiti esteri da parte della Cassa per il Mezzogiorno.* — In occasione di questa legge, si vuole introdurre una norma la quale consenta la istituzione (peraltro opportuna) di un Comitato esecutivo ristretto nel seno del Consiglio di amministrazione della Cassa, ciò che evidentemente non poteva esser fatto con deliberazione del Consiglio stesso, in quanto si tratta di modificare la organizzazione della Cassa stabilita con la legge n. 646 del 1950.

CAMERA DEI DEPUTATI

1. **Disegno di legge n. 2231** (iniziativa parlamentare): *Modificazioni alla legge 2 luglio 1949, n. 408 sull'edilizia popolare ed economica.* — Questo disegno di legge fu presentato al Senato (col n. 1689) in un testo diverso da quello successivamente approvato, testo che conteneva effettive modifiche agli articoli 95 e 97 del T. U. 28 aprile 1938, n. 1165. Invece, il testo approvato dal Senato, e ora trasmesso alla Camera, non sembra che apporti ai suddetti articoli alcuna modificazione seria, sì che non si vede davvero la ragione d'una sua trasformazione in legge.
2. **Disegno di legge n. 2088** (iniziativa governativa): *Norme per il funzionamento di appalti di lavori e forniture per le Amministrazioni dello Stato.* — Con questo disegno di legge si intende attribuire ai Ministri competenti la facoltà di concedere anticipi alle imprese appaltatrici o fornitrici sull'importo degli appalti o forniture. È questa una innovazione notevole nel sistema finora seguito in base alle vigenti leggi di contabilità e alle leggi sulle opere pubbliche e sulle pubbliche forniture. In occasione di questo disegno di legge viene formulata anche una norma (art. 8) che innova radicalmente il sistema vigente in materia di controlli sui contratti della Pubblica Amministrazione. Si prevede cioè la costituzione d'una Commissione composta di un consigliere di Stato, un consigliere della Corte dei conti, d'un Avvocato dello Stato e dal Direttore capo della Ragioneria centrale presso l'Amministrazione interessata; all'esame di questa Commissione sono sottoposti tutti gli schemi di contratto e di avvisi d'asta. L'avviso favorevole di tutti e quattro i membri della Commissione sostituisce a tutti gli effetti, sia il parere del Consiglio di Stato, sia quello dell'Avvocatura, sia il visto della Ragioneria sia il controllo della Corte dei conti. Qualora nel verbale risulti il motivato avviso sfavorevole di uno o più dei suddetti membri della Commissione, esso è preclusivo e il Ministro competente, ove non ritenga di modificare l'avviso d'asta o

lo schema di contratto, investirà della questione l'organo il cui rappresentante abbia espresso l'avviso contrario.

Questa norma, si sarebbe dovuta introdurre nel nuovo testo della legge di contabilità generale dello Stato, attualmente in corso di formulazione; ma si è ritenuto di stralciarla per motivi di urgenza, essendosi considerato indispensabile procedere al più presto ad una modifica delle norme vigenti, che consentisse di snellire l'attuale sistema di controllo. Mentre condividiamo l'esigenza di questa riforma, la sua urgenza ed anche il nuovo metodo che si vuole introdurre, la formulazione proposta non ci sembra delle più felici. Premesso che la prevista Commissione non è una vera Commissione perchè manca proprio di quel carattere che è essenziale a tali organi, e cioè della collegialità (è evidente, invero, che ognuno dei componenti della Commissione deve decidere per conto proprio), è da rilevare che, nel prevedere l'eventualità dell'avviso contrario di alcuno dei membri (con le conseguenze sopra indicate), non si è evidentemente tenuto conto del fatto che, modificando l'atto nel senso voluto dal membro dissenziente, si potrebbe finire per trovarsi in disaccordo con gli altri membri che avevano espresso parere favorevole. È chiaro che meglio sarebbe stato disporre che, in caso di dissenso di anche uno solo dei membri della Commissione, si sarebbe dovuto seguire l'attuale procedura ordinaria, cioè l'atto si sarebbe dovuto sottoporre a quei visti e a quei controlli regolati dalle norme vigenti. O si sarebbe potuto riprodurre il sistema regolato dagli articoli 4 e 6 del D.L. 21 giugno 1940, n. 856, attribuendo alla Commissione prevista nel presente disegno di legge carattere pieno di organo collegiale, cioè deliberante a maggioranza di voti.

Un altro punto del progetto che merita seria considerazione è l'art. 4 secondo il quale i materiali per cui si concede l'acconto passano in proprietà dell'Amministrazione.

Il passaggio di proprietà importa gravi conseguenze di cui si è fatta in passato onerosa esperienza. Le materie approvvigionate e introdotte in fabbrica e in cantiere ai fini della esecuzione del contratto sono soggette ad un esame degli organi che dirigono o sorvegliano il lavoro, esame che non ha però la completezza e la penetrazione di un regolare collaudo e vengono poi impiegate nella esecuzione dell'opera e del manufatto che non passa in proprietà dell'Amministrazione fino a che non sia collaudato od accettato. Ora, in questo collaudo, non di rado

emergono difetti delle materie impiegate ancorchè fossero state sommariamente esaminate in precedenza ed è quindi necessario che la qualità delle materie possa essere esaminata e discussa in sede di collaudo finale con la necessaria accuratezza, il che diviene impossibile se esse già appartengono all'Amministrazione che se le avesse regolarmente acquistate si sarebbe data carico della loro idoneità in modo ben più accurato di quanto accada al momento della semplice introduzione in fabbrica o in cantiere.

In secondo luogo, e questo è il rilievo di maggiore portata, la dichiarazione di passaggio di proprietà importa il passaggio dei rischi per eventi di forza maggiore od anche per i semplici deperimenti, conseguenza così grave che già nel R. D. 8 febbraio 1923, n. 422 (art. 11) sulle opere pubbliche essendosi prevista l'opportunità di concedere acconti sui materiali approvvigionati e volendo procurare all'Amministrazione una garanzia per tale acconto, si è stabilito che non ostante la avvenuta accettazione da parte dell'Amministrazione ogni rischio sarebbe rimasto a carico dell'imprenditore.

Questi precedenti hanno indotto a prendere in esame le disposizioni sul passaggio di proprietà dei materiali in caso di acconto nel progetto per la riforma della legge sulla contabilità di Stato e la formulazione definitiva della norma non è ancora precisata perchè il progetto è ancora allo studio. Comunque dato che nel presente progetto sulle anticipazioni occorre affrontare la situazione sembra che la norma potrebbe essere diversamente formulata tenendo presente il fine di procurare una garanzia senza gravare l'Amministrazione di eccessive esposizioni economiche le quali sono di tale portata da far pensare che forse minor danno deriverebbe nel complesso dal concedere l'acconto senza altra garanzia che quelle già stabilite per la esecuzione del contratto o di quella personale dell'imprenditore, tanto più che nel corso della esecuzione del contratto maturano continuamente crediti dell'Impresa su cui è assai facile recuperare l'acconto soprattutto nel caso in cui le materie su cui è stato corrisposto corrano pericolo di perdita o deterioramento o di distrazione dai fini dell'opera.

Ad ogni modo se si vuole mantenere la regola per cui l'acconto sui materiali deve dar luogo ad una garanzia si potrebbe forse con formulazione diversa da quella prevista raggiungere questo fine senza addossare inutilmente rischi all'Amministrazione.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — Chi debba essere considerato « scopritore » di acqua sotterranea ai sensi del T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775. (n. 19).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se l'atto con il quale si procede alla dichiarazione di zona depressa ai sensi della legge 10 agosto 1950, n. 647 debba essere un atto formale (n. 116). — II) Se tale dichiarazione costituisca condizione preliminare inderogabile per l'intervento dello Stato per l'esecuzione di opere pubbliche nella zona (n. 116). — III) Se in applicazione della legge n. 647 del 1950 possano eseguirsi opere anche al di fuori dei limiti della zona depressa (n. 116). — IV) Se la inclusione di opere pubbliche nel programma di lavori predisposto ai sensi dell'art. 2 della legge n. 647 del 1950 porti all'estensione automatica degli art. 13 e 20 della legge n. 589 del 3 agosto 1949 (n. 116).

ANTICHITÀ E BELLE ARTI. — A chi spetti la proprietà di un mosaico romano antico ritrovato tra i ruderi di un tempio esistente nell'area sulla quale attualmente è costruito un palazzo vescovile (n. 17).

APPALTO. — I) Quali siano le conseguenze di ritardi nell'esecuzione di un'opera pubblica sulla procedura e sul diritto alla revisione dei prezzi (n. 146). — II) Se la revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche sia una facoltà dell'Amministrazione o un diritto dell'appaltatore. (n. 146). — III) Se il parere della Commissione in materia di revisione di prezzi sia vincolante per il Ministro o se il Ministro possa sentire il parere di altri organi consultivi (n. 147).

ASSICURAZIONI. — Se il personale a contratto a termine degli uffici del lavoro debba essere assicurato contro la disoccupazione involontaria (n. 32).

COMUNI E PROVINCE. — Quale sia la posizione giuridica di un segretario comunale per il periodo in cui è stato allontanato dal servizio per inidoneità fisica, quando il provvedimento di allontanamento sia stato annullato per illegittimità (n. 29).

CONFISCA. — Quale sia il modo con cui l'Amministrazione può procedere allo scioglimento della comunione di beni dei quali sia diventata parzialmente proprietaria in seguito a provvedimento di confisca relativo alle sanzioni contro il fascismo (n. 7).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO. — I) Se l'appaltatore possa valersi della facoltà di sciogliersi dall'impegno contrattuale in caso di ritardata approvazione del contratto ai sensi dell'art. 114 del Regolamento sulla Contabilità generale dello Stato nel caso in cui si sia dato luogo all'esecuzione immediata ai sensi dell'articolo 337 della legge sui LL. PP. (n. 75). — II) Quale sia la forma che deve rivestire un atto con il quale un ex dipendente dello Stato residente all'estero delega taluno a riscuotere in Italia competenze arretrate spettantegli (n. 76).

DANNI DI GUERRA. — Se i danni derivanti ad un immobile da colpa dei locatari militari debbano essere risarciti ugualmente quando, essendo l'immobile distrutto per causa bellica, spetti al proprietario anche l'indennizzo per danni di guerra (n. 30).

ELETTRODOTTO. — Quali siano i rapporti tra gli articoli 122 e 126 del T. U. sulle acque e gli impianti elettrici, nel caso in cui l'Amministrazione sia proprietaria del fondo gravato di servitù di elettrodotto (n. 4).

FERROVIE. — I) Se ai professori di ruolo delle Università libere spetti la concessione speciale C (n. 133). — II) Se le Ferrovie possano considerarsi responsabili di un infortunio avvenuto ad un viaggiatore a causa della sua discesa dal treno fermatosi fuori della stazione (n. 134).

IMPIEGO PRIVATO. — Se nella espressione « le indennità di licenziamento » contenuta nell'art. 1 della legge 5 aprile 1949, n. 135 siano comprese sia le indennità di anzianità sia la indennità sostitutiva del preavviso (n. 21).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se ed in quali limiti possa applicarsi al personale degli Uffici stralcio delle disciolte confederazioni sindacali fasciste il D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778 sul rimborso delle imposte erariali (n. 269). — II) Se il personale a contratto a termine degli Uffici provinciali del lavoro debba essere assicurato contro la disoccupazione involontaria (n. 270). — III) Se un provvedimento di dimissione d'ufficio adottato dalla r.s.i. sia colpito dalla invalidità prevista dall'art. 2 del D.L.L. n. 249 del 1944 (n. 271). — IV) Se il D. L. n. 207 del 4 aprile 1947 debba applicarsi a personale assunto in via precaria da uffici statali locali e retribuito con fondi diversi da quelli stabiliti per il pagamento degli stipendi al personale (n. 272).

IMPOSTA DI REGISTRO. — Quale sia il trattamento da farsi ai fini dell'imposta di registro ai contratti stipulati dagli Uffici stralcio delle disciolte confederazioni sindacali fasciste (n. 69).

IMPOSTE E TASSE. — Se l'obbligo di denunciare la costruzione di un'opera pubblica al fine di godere della esenzione dall'imposta di consumo di materiali spetti all'appaltatore o all'Amministrazione (n. 162).

INFORTUNI SUL LAVORO. — Se debbano assoggettarsi a contributo camerale le addizionali stabili sui premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ai fini del funzionamento della sezione assistenza ai grandi invalidi del lavoro (n. 25).

LOCAZIONI. — I) Se in relazione agli immobili già appartenenti al cessato P.N.F. possano aversi rapporti normali di locazioni tra lo Stato proprietario e altri soggetti (n. 56). — II) Se il comma 4° art. 3 del D.L.C.P.S. 23 dicembre 1947, n. 1461 possa applicarsi anche quando si paghi erroneamente un canone aumentato per una locazione non prorogata (n. 57).

NAVI. — I) Se il divieto di costituire ipoteche su navi destinate a servizio pubblico della navigazione interna riguardi solo le concessioni definitive (n. 46). — II) Quale sia l'influenza de. D.P. 26 giugno 1950 che ha istituito gli ispettorati di porto sull'obbligo della tenuta dei registri di iscrizione delle navi e dei galleggianti (n. 46).

NOBILTÀ, ORDINI CAVALLERESCHI E ONORIFICENZE. — Se sia accoglibile la domanda di un insignito di decorazione al valore il quale chieda il ripristino a suo favore del soprassoldo di madaglia già da lui ceduto all'ex opera naz. balilla (n. 7).

OPERE PUBBLICHE. — I) Se l'atto con il quale si procede alla dichiarazione di zona depressa ai sensi della legge 10 agosto 1950, n. 647 debba essere un atto formale (n. 16). — II) Se tale dichiarazione costituisca condizione preliminare inderogabile per l'intervento dello Stato per l'esecuzione di opere pubbliche nella zona (n. 16). — III) Se in applicazione della legge n. 647 del 1950 possano eseguirsi opere anche al di fuori dei limiti della zona depressa (n. 16). — IV) Se la inclusione di opere pubbliche nel programma di lavori predisposto ai sensi dell'art. 2 della legge n. 647 del 1950 porti all'estensione automatica degli art. 13 e 20 della legge n. 589 del 3 agosto 1949 (n. 16).

PENSIONI. — A chi debba essere pagata l'indennità di licenziamento di un operaio temporaneo deceduto dopo la cessazione dal servizio (n. 47).

POSTE E TELEGRAFI. — Se sia possibile e con quali modalità imporre servitù di passaggio di linee telefoniche e telegrafiche tali che il proprietario del fondo servente non possa valersi della facoltà concessagli dall'art. 183 del Codice postale delle telecomunicazioni (n. 25).

PREZZI. — Se il parere della Commissione per la revisione dei prezzi negli appalti di opere pubbliche sia vincolante per il Ministro e se questo possa sentire altri organi consultivi prima della decisione (n. 10).

PROPRIETÀ INTELLETTUALE. — Se concesso dall'Amministrazione un compenso ad un impiegato dipendente per una invenzione non utilizzata dall'Amministrazione stessa abbia l'impiegato diritto alla rivalutazione del compenso in caso di ritardo nel pagamento (n. 10).

REGIONI. — Se sia costituzionale una legge della Regione siciliana la quale attribuisca all'assessore dei Lavori Pubblici la progettazione, direzione, ecc. del Porto di R'posto di II categoria, specie in relazione al D. L. 30 luglio 1950, n. 878 (n. 19).

REQUISIZIONI. — Se ad un notaio per la requisizione dei locali costituenti il suo studio spetti anche l'indennità *una tantum* di cui all'art. 60 del T. U. 18 agosto 1940, n. 1741 (n. 91).

SCAMBI E VALUTE. — Se il debitore italiano che non ha versato allo speciale conto Ist-Cambi il suo debito verso l'Inghilterra sia tenuto ora a sopportare la differenza di cambio (n. 7).

SINDACATI. — Quale sia il trattamento da farsi ai fini dell'imposta di registro ai contratti stipulati dagli Uffici Stralcio delle disciolte confederazioni sindacali fasciste (n. 9).

TURISMO. — I) Se sia rimesso alla facoltà discrezionale del Commissariato per il Turismo stabilire quali siano gli enti che possano essere autorizzati in via generale ad effettuare viaggi turistici nell'ambito regionale (n. 1). — II) Se sia possibile concedere ad aziende autonome di cura la licenza di P. S. per gestire agenzie di viaggi e turismo (n. 2).

TRATTATO DI PACE. — Se il Governo italiano sia tenuto a pagare sul conto speciale in sterline costituito in base agli accordi post-bellici con l'Inghilterra anche i debiti di cittadini italiani che non hanno versato a suo tempo al conto speciale Ist-cambi le somme dovute ai creditori britannici (n. 35).