

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEL DIPENDENTE STATALE E DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

SOMMARIO. — *Sez. I:* L'art. 28 della Costituzione: 1. I precedenti storici: progetto della Commissione per la riforma dell'Amministrazione. — 2. ... progetto della Commissione Forti. — 3. I lavori preparatori. — 4. La responsabilità del funzionario come garanzia costituzionale. — 5. La disciplina costituzionale dell'art. 28 e il richiamo alle norme ordinarie. — 6. Il concetto di estensione della responsabilità allo Stato. — 7. Natura della responsabilità dello Stato. — 8. Rapporti fra responsabilità dello Stato e responsabilità del funzionario. — *Sez. II:* La disciplina del nuovo statuto giuridico degli impiegati civili dello Stato. — 9. Il nuovo Statuto giuridico degli impiegati civili dello Stato. — 10. Limiti della sua applicazione. — 11. Il fatto di servizio. — 12. Violazione e lesione di diritti soggettivi. — 13. La mancata esecuzione del giudicato. — 14. Dolo e colpa grave. — 15. L'indagine giudiziale sul dolo e sulla colpa grave. — 16. L'estensione della responsabilità all'Amministrazione.

### I.

#### L'ART. 28 DELLA COSTITUZIONE

1. Prima ancora che in seno all'Assemblea Costituente, il problema della responsabilità della Pubblica Amministrazione fu agitato ed esaminato da varie Commissioni di studio.

La Commissione per la riforma dell'Amministrazione, istituita con decreto del Presidente del Consiglio 11 ottobre 1944, preparò uno schema di legge generale sulla Pubblica Amministrazione (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - Commissione per la riforma dell'Amministrazione - *La legge generale sulla Pubblica Amministrazione* ecc., Poligrafico dello Stato, 1948), nel quale al titolo V si occupò della responsabilità in genere della Pubblica Amministrazione, comprensiva sia dell'indennizzo per sacrifici imposti (legalmente) nell'interesse generale (artt. 69 e 71), sia del risarcimento dei danni per atti illeciti (art. 68).

In quest'ultima norma, attinente all'argomento che qui interessa specificamente, è detto: «La Pubblica Amministrazione è responsabile dei danni causati ad altri soggetti con la propria attività quando questa risulti contraria alle leggi e alle altre norme giuridiche in genere. La responsabilità della Pubblica Amministrazione sussiste

anche quando siano violate le norme di organizzazione poste dalla stessa amministrazione, che siano idonee a costituire una tutela per i singoli nonché quando siano state violate le regole elementari di diligenza e prudenza. L'Autorità giudiziaria può sempre accertare le violazioni anzidette.

La Pubblica Amministrazione non risponde dei danni causati con atti illeciti dai concessionari di pubblici servizi o dagli appaltatori di opere pubbliche. Sono salve le disposizioni particolari delle leggi speciali».

La relazione che accompagna lo schema di legge illustra gli elementi principali della norma (pag. 80 e segg.):

1) quella dell'Amministrazione è responsabilità diretta, poichè il fatto del dipendente, quando è diretto a conseguire i fini propri dell'ente, è da ascrivere a questo;

2) non sussiste responsabilità dell'Amministrazione, quando viene a mancare questa necessaria immedesimazione, perchè l'attività del dipendente è diretta a soddisfare interessi privati o perchè non si tratti di dipendenti dell'ente, come ad esempio appaltatori, concessionari di pubblici servizi, ecc;

3) la responsabilità dell'Amministrazione esiste tanto per la violazione di diritti soggettivi quanto per la violazione degli interessi legittimi, la quale sia accertata davanti i competenti giudici amministrativi con la declaratoria di illegittimità dell'atto amministrativo;

4) la responsabilità dell'Amministrazione è fondata sulla colpa, ma questa viene riconosciuta nei limiti in cui vi sia una violazione della legge o di altre norme giuridiche, delle norme di organizzazione, delle regole elementari di diligenza e prudenza; e solo entro questi limiti viene consentito all'Autorità giudiziaria di sindacare la discrezionalità dell'azione amministrativa.

La Commissione ebbe a porre in luce nei suoi lavori gli inconvenienti che derivano dalla «mancanza di iniziativa degli impiegati e la difficoltà di accertare la loro responsabilità» (p. 43) osservando che «tutto il nostro meccanismo burocratico paia fatto apposta per volatilizzare la responsabilità individuale» (p. 50); e non mancò di raccomandare un sistema ed una organizzazione dirette a «un'organica distribuzione di servizi, una rigorosa determinazione di competenze» (p. 257) avendo

presente che « fissare bene la responsabilità di ciascuno sia sempre stabilire una remora e un ostacolo ad abusi » (p. 47).

Peraltro il problema veniva agitato nei limiti della esigenza amministrativa di una organizzazione cosciente ed efficiente più che sotto l'aspetto di una garanzia d'ordine costituzionale dei diritti del privato. Ad ogni modo, come si è visto, la Commissione si limitava a suggerire una rigorosa ripartizione di competenze ed a proporre nello stesso schema di legge generale sulla Pubblica Amministrazione una serie di norme (art. 6 a 15) per tale ripartizione di competenze senza trarne alcuna conseguenza in ordine alla particolare materia della responsabilità del funzionario verso i terzi.

2. Il problema fu esaminato su un piano costituzionale in seno alla Commissione per gli Studi sulla riorganizzazione dello Stato (la Commissione Forti). Fu osservato in quella sede (MINISTERO PER LA COSTITUENTE: *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, p. 311 e ss., p. 421 e ss.) che a rigore, seguendo l'esempio delle costituzioni moderne, nulla vieta di considerare tutta la materia della responsabilità — sia la responsabilità civile, penale, disciplinare del funzionario, sia la responsabilità civile dello Stato — come attinente al diritto costituzionale, posto che concerne rapporti costituzionali (p. 425). Ma, volendo mantenersi fedeli alla tradizione italiana, occorre adottare un criterio restrittivo, secondo il quale « la responsabilità in tanto può presentare una rilevanza costituzionale in quanto risponde a una finalità di garanzia dei cittadini » (p. 428). In base a questo criterio la materia della responsabilità del funzionario, nelle sue varie forme (civile, penale, disciplinare) e verso i vari soggetti (i cittadini, lo Stato) resta fuori del campo del diritto costituzionale, mentre vi rientra soltanto la materia della responsabilità civile dello Stato.

In questi limiti la Commissione elaborò e propose una norma, secondo la quale « lo Stato e le altre pubbliche amministrazioni rispondono dei fatti colposi, che cagionino danno ai terzi, compiuti dai loro dipendenti nell'adempimento delle loro funzioni ».

La norma presenta molti punti di contatto ma anche alcune divergenze con quella elaborata dalla Commissione per la riforma dell'Amministrazione:

1° la responsabilità dello Stato è diretta, sebbene con assoluto rigore logico e terminologico la norma precisi che il fatto causale della responsabilità è quello del pubblico funzionario e solo viene considerato come fatto dell'Amministrazione.

2° ciò può dirsi per i fatti colposi che poi sono quelli presi in considerazione nella norma, non anche per i fatti dolosi, che, diretti come sono a scopi diversi ed estranei a quelli della Amministrazione, non possono essere a questa imputati come fatto della stessa.

3° pertanto, esclusa la configurazione di una responsabilità obiettiva, la responsabilità dell'Amministrazione viene fondata sulla colpa: colpa del funzionario, che viene considerata come colpa della Amministrazione. Ma mentre non si disconoscono giustamente i limiti per l'Autorità giudiziaria di

accertamento di una tale colpa, nulla a questo riguardo viene stabilito nella norma, intendendosi evidentemente di non discostarsi dai risultati raggiunti dalla elaborazione dottrinale e giurisprudenziale su questo punto.

4° La relazione, anche se non affronta *ex professo* il problema, configura la responsabilità dell'Amministrazione come conseguente alla violazione dei diritti e non di interessi legittimi. Quanto meno, a voler ritenere che non abbia inteso prendere posizione su tal punto, bisogna dire che anche su di esso non ha voluto discostarsi dai risultati raggiunti dalla elaborazione dottrinale e giurisprudenziale per l'appunto negli stessi termini.

3. Le proposte delle due Commissioni non si discostano in sostanza dalla tradizione dottrinale italiana, pur risentendo delle incertezze e delle discussioni che ancora vi sono su alcuni punti della materia. Parimenti non si discostano dall'indirizzo giurisprudenziale, ove si eccettui la tendenza della Commissione per la riforma dell'Amministrazione di introdurre la responsabilità per violazione di interessi legittimi, che viceversa viene negata in giurisprudenza.

I lavori dell'Assemblea Costituente, pur tenendo conto di questa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, posero in luce soprattutto alcuni nuovi aspetti pratici e profili costituzionali del problema.

Il testo della norma proposta dai relatori e che venne in discussione davanti la prima Sottocommissione (*Atti dell'Assemblea Costituente*, I Sottocommissione, seduta 1° ottobre 1946, pag. 158) stabiliva: « I funzionari dello Stato sono responsabili, ai sensi della legge generale o di quella civile, per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei diritti di libertà sanciti dalla presente Costituzione.

« Lo Stato risponde solidamente con i funzionari per i danni ».

La responsabilità dei funzionari viene posta sullo stesso piano costituzionale di quella dello Stato; e la norma assume in questa nuova impostazione un carattere sanzionatorio, come è dimostrato dal fatto che rispetto ai funzionari viene richiamata la responsabilità penale oltre che quella civile: essendo anzi sorta discussione se escludere o restringere la responsabilità per colpa del funzionario, la Sottocommissione rilevò che quella per dolo è già consacrata nel Codice penale sotto il profilo dell'abuso di potere e che la norma costituzionale poteva avere un contenuto ed una finalità pratica proprio in questa affermazione della responsabilità per colpa (*Atti citati*, p. 161).

La norma concerne i diritti di libertà, ma fu subito rilevato che « questo è un aspetto preliminare del problema della responsabilità dei funzionari per gli atti che compiono nell'adempimento delle loro funzioni amministrative, è un problema generale di garanzia della libertà » (intervento dell'on. Togliatti, *ivi* p. 160) e sorse discussione sulla collocazione e sulla estensione della norma.

Quanto alla *sedes materiae*, fu respinta una proposta dell'on. Dossetti di trattare la questione

della responsabilità dei funzionari insieme con quella delle garanzie giurisdizionali, rimessa allo esame di altra Sottocommissione. Fu rilevato dal presidente on. Tupini che si tratta di problemi differenti, l'uno attinente ai rapporti dell'Amministrazione o dei suoi funzionari con il cittadino, l'altro attinente ai rapporti fra il potere esecutivo e quello giudiziario (*ivi*, p. 162). E fu rilevato che la collocazione della norma non poteva essere che nella sede dei diritti del cittadino, rispetto ai quali la responsabilità dello Stato e dei funzionari costituisce una garanzia (intervento dell'on. Togliatti, già cit., intervento dell'on. Basso, *ivi*, p. 162).

Ma la stessa impostazione generale del problema portò ad estendere il contenuto e la portata della norma:

1) su proposta prima dell'on. Basso (*ivi*, p. 163) e poi su accordo degli on. Basso e Dossetti (*ivi*, p. 164), fu approvato l'emendamento con cui si estendeva l'applicazione della norma a tutti i pubblici funzionari, compresi i dipendenti degli enti pubblici;

2) fu approvato un emendamento proposto dall'on. Lucifero (*ivi*, p. 162), con il quale si riconosceva la responsabilità dei pubblici funzionari per la violazione di tutti i diritti sanciti dalla Costituzione (*ivi*, p. 163);

3) il Comitato di redazione introdusse la menzione della responsabilità disciplinare dei funzionari in base alle leggi amministrative;

4) lo stesso Comitato di redazione infine modificò la natura della responsabilità dello Stato e degli altri enti pubblici, parlando non più di responsabilità solidale ma di garanzia.

Sicché la norma portata all'esame dell'Assemblea risultò così modificata:

«I dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono personalmente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti. Lo Stato e gli enti pubblici garantiscono il risarcimento dei danni arrecati dai loro dipendenti» (*Atti Assemblea Costituente*. Seduta pomeridiana, 15 aprile 1947, p. 2889).

La prima parte della norma non diede luogo a modifiche sostanziali:

1) fu respinto un emendamento, proposto dall'on. Costantini (*ivi*, p. 2892), per ammettere il risarcimento dei danni anche in caso di violazione degli interessi legittimi (*ivi*, p. 2898);

2) fu respinto un emendamento dell'on. Carignani (*ivi*, p. 2893), tendente ad escludere la responsabilità civile dei pubblici funzionari (p. 2898);

3) fu respinto un emendamento proposto dall'on. Corsanego di indicare nella norma la responsabilità per le omissioni accanto a quella per gli atti (p. 2898), dopo il chiarimento dato dal Presidente della Commissione che l'una dovesse intendersi compresa nell'altra (p. 2895);

4) fu proposto dall'on. Dominedò, accettato dal Presidente della Commissione ed approvato un emendamento per qualificare la responsabilità del funzionario come « diretta » anziché « personale » (p. 2898).

Più laboriosa e complessa fu la discussione sulla seconda parte della norma.

Il testo della norma prevedeva una garanzia giuridica dello Stato e il Presidente della Commissione chiarì gli intenti, che aveva questa configurazione giuridica. Si voleva con essa affermare il principio nuovo di una responsabilità civile graduata, che investe prima il funzionario e in via sussidiaria l'Amministrazione, subordinando in un certo senso la responsabilità di questa all'accertamento della responsabilità dei primi. A esprimere tale pensiero sembrava più adeguata la costruzione giuridica seguita nel testo delle altre suggerite (p. 2895 a 2897).

Contro questa impostazione del problema si manifestarono varie tendenze, dirette più che a frustrare l'intento pratico di coordinare e rapportare fra loro la responsabilità dei funzionari e quella della Amministrazione, a combattere il sistema seguito per attuare un tale intento pratico:

1) secondo l'on. Dominedò parlare di « garanzia » dell'Amministrazione era tecnicamente improprio e pertanto si suggeriva di stabilire genericamente che lo Stato e gli enti pubblici « sono tenuti al risarcimento. . . . » (p. 2891);

2) l'on. Veroni propose di tornare alla formula, usata nel testo originario della Sottocommissione di una garanzia solidale della Amministrazione (p. 2891);

3) l'on. Oro Nobili si richiamò alla responsabilità diretta dell'Amministrazione, secondo la elaborazione della dottrina e della giurisprudenza (p. 2890), suggerendo, in vista dell'intento pratico che si voleva perseguire, di usare una formula (« assicurano » invece di « garantiscono »), che consentiva di non frustrare un tale intento pratico, restando peraltro nell'ambito della tradizione (p. 2897);

4) l'on. Costantini invocò invece l'esempio e la posizione giuridica dell'imprenditore privato rispetto ai propri dipendenti per proporre il riconoscimento di una responsabilità indiretta dello Stato (p. 2892).

L'Assemblea approvò l'emendamento dell'onorevole Costantini, al quale, data la sua formulazione più generica, finirono per associarsi, ritirando i propri, anche gli on. Veroni e Oro Nobili, che chiari come in sostanza il rinvio, che in tale emendamento si faceva alle « norme relative alla responsabilità civile », lasciasse impregiudicata la questione della configurazione giuridica di una tale responsabilità. Secondo l'emendamento approvato, « le norme relative alla responsabilità civile sono estese allo Stato ed agli enti pubblici per i fatti dei loro dipendenti » (p. 2899). Il Comitato di coordinamento poi modificò la disposizione in quella che risulta nel testo definitivo approvato.

4. È stato giustamente rilevato che l'art. 28 ha portato sul terreno costituzionale una materia che fino ad oggi era rimasta confinata nel campo del puro diritto amministrativo (1).

(1) COLZI: *La responsabilità dei pubblici funzionari*, in « Comm. Sist. alla Cost. Ital. » diretto da Calamandrei e Levi, Barbera, 1950, vol. I, pag. 250; dello stesso

Questa rilevanza costituzionale della materia risponde ad una nuova impostazione dei problemi relativi.

Secondo il precedente ordinamento giuridico, la responsabilità dell'Amministrazione e anche del pubblico funzionario, si fondava sulla concezione dello Stato di diritto, dello Stato cioè che è tenuto ad osservare le norme di diritto da esso predisposte e che risponde, quindi, insieme con i funzionari che agiscono per esso, dei danni causati al privato con la violazione di quelle norme.

Secondo la nuova Costituzione la responsabilità dell'Amministrazione e dei funzionari risponde alla esigenza di salvaguardare e tutelare la libertà del cittadino (2). Il testo dell'art. 28 parlava in un primo momento di diritti di libertà, ma fu esteso fino a comprendere, oltre i diritti di libertà, tutti i diritti in genere del cittadino. Questo processo evolutivo della norma riproduce in miniatura quello storico, e ben altrimenti laborioso, per cui si è passati dal riconoscimento dei vari diritti di libertà alla affermazione della libertà individuale. E mira a dare a questa libertà unitariamente concepita una salvaguardia e una tutela più efficienti e penetranti, in quanto non sono limitate ai diritti (formali) di libertà, ma si estendono a tutti i diritti del cittadino, come espressione dell'ambito di libertà riconosciutagli dall'ordinamento giuridico e della sua personalità.

La concezione dello Stato di diritto non è accantonata, ma viene nel diritto positivo completata e portata alle conseguenze che promanano dalle sue stesse premesse: la soggezione dello Stato al suo stesso ordinamento giuridico viene considerata in funzione del potenziamento della libertà e personalità individuale, nonché, per quanto attiene più specificamente all'argomento della responsabilità dell'Amministrazione e dei funzionari, dalla salva-

guardia e tutela della libertà e personalità individuale (3).

L'art. 28 attua una tale salvaguardia e tutela in una duplice direzione e sotto un duplice aspetto: nei confronti dei funzionari e dipendenti pubblici, mirando a promuovere il senso di responsabilità (4) in modo da prevenire la violazione dei diritti del cittadino; nei confronti inoltre dell'Amministrazione, stabilendo il concorso della stessa con i funzionari nella riparazione dei danni, una volta che sia intervenuta la lesione dei diritti.

È stato giustamente osservato (5) che anche prima della Costituzione era prevista una responsabilità penale o civile del funzionario accanto alla responsabilità civile dell'Amministrazione. L'articolo 28 della Costituzione peraltro pone in primo grado la responsabilità penale, civile e anche disciplinare del funzionario, mentre considera quella civile dell'Amministrazione come integrativa, sussidiaria della prima.

Ciò significa che nell'art. 28, data la diversa impostazione del problema, è preminente il fine di prevenire e reprimere la violazione dei diritti del cittadino, eccitando il senso di responsabilità dei funzionari, rispetto all'altro di fornire un ristoro dei danni per la lesione che sia stata prodotta; sicché la garanzia del cittadino ne risulta più efficiente e completa (6).

5. L'art. 28 stabilisce che « i funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili ... degli atti compiuti in violazione di diritti ».

Con ciò si viene a porre a carico dei pubblici funzionari un obbligo, meglio ancora un divieto: il divieto di esercitare la pubblica funzione in modo da ledere i diritti dei cittadini (7).

Il fondamento logico di tale divieto resta il precetto generale del *neminem laedere*, che però nell'art. 28 richiede una particolare qualificazione giuridica per lo *status* del funzionario e per i rapporti che tale *status* comporta sia nei confronti dell'ente sia nei confronti dei terzi. In altri termini l'art. 28 pone fra i doveri fondamentali inerenti allo stato giuridico del funzionario quello di non ledere i diritti altrui, e tale dovere considera sussistente sia nei confronti dell'ente, rispetto al quale prevede per l'inosservanza una responsabilità ammi-

autore: *In tema di responsabilità dello Stato, ecc.* in « Foro Padano », 1951, IV, 171. Sullo stesso argomento: GUGLIELMI: *L'art. 28 della Costituzione e la responsabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, in questa Rassegna, 1949, p. 169; ALESSI: *La responsabilità della P. A. nell'evoluzione legislativa recente*, in « Rass. di dir. pubbl. », 1949, p. 218; inoltre *Responsabilità del funzionario e responsabilità dello Stato in base all'art. 28 della Costituzione*, in « Riv. Trim. di dir. pubbl. », 1951, pag. 884; ESPOSITO: *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in « Riv. Trib. di dir. pubbl. », 1951, pag. 343; CASSETTA: *L'illecito degli enti pubblici*, Giappichelli, 1953, p. 234. La materia è inoltre esaminata in BARILE: *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, 1953, p. 234; AMORTH: *La Costituzione italiana*, Giuffrè, p. 66; BASCHIERI, BIANCHI d'ESPINOSA, GIANNATTASIO: *La Costituzione italiana*, ediz. Nocchioli, 1949, sub. art. 28; BALLADORE PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 1953, p. 371; CERETI: *Diritto Costituzionale italiano* Giappichelli, 1953, p. 64.

(2) La rilevanza politico-costituzionale della materia, sotto il profilo di una più efficiente tutela della libertà e personalità del cittadino è posta in evidenza dal COLZI: *La responsabilità dei pubblici funzionari*, op. loc. cit.

(3) BARILE: *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, 1953, p. 235. Ivi si rileva l'opportunità, rilevata dagli stessi costituenti, della collocazione della norma in fine al titolo I, relativo ai rapporti civili, come a coronamento della libertà riconosciute all'individuo.

(4) BISCARETTI di RUFFIA: *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1954, p. 123.

(5) GUGLIELMI, op. cit., p. 173; CASSETTA, op. cit., p. 190, con riferimenti giurisprudenziali e dottrinari.

(6) Per riferimenti a costituzioni di altri Stati vedasi: *Relazione all'Assemblea Costituente della Commissione Forti*, cit., vol. I, p. 423.

(7) Analogamente ALESSI: *La responsabilità del pubblico funzionario e la responsabilità dello Stato*, op. cit., p. 889.

nistrativa o disciplinare, sia nei confronti dei terzi (in correlazione anche con il 1° comma del successivo art. 98, che considera i pubblici impiegati al servizio [esclusivo] della Nazione), sicchè ne fa derivare a favore di costoro una responsabilità civile.

Gli atti con cui i funzionari trasgrediscono al divieto sono, secondo l'art. 28, imputabili ad essi direttamente. Non si è mai dubitato di una tale imputabilità per gli atti illeciti penali o per le trasgressioni disciplinari; la precisazione invece ha valore rispetto agli atti illeciti civili. Infatti secondo un'autorevole corrente dottrinale di questi ultimi risponde soltanto l'Amministrazione, poichè essi sono emanazione dell'organizzazione e dell'attività amministrative (8). Peraltro la corrente dottrinale prevalente e soprattutto lo indirizzo giurisprudenziale (9) sono portati ad ammettere una concorrente responsabilità dello Stato, cui l'atto illecito va giuridicamente riferito, e del funzionario, che ne è e per il fatto di esserne l'autore materiale. La responsabilità diretta dei funzionari viene ora confermata legislativamente per gli atti illeciti da essi compiuti.

All'imputabilità l'art. 28 fa seguire un'affermazione di responsabilità in via generale, rinviando alle leggi penali, civile e amministrative per quanto concerne sia la specificazione delle singole forme di responsabilità sia la determinazione degli elementi (10) necessari per ciascuna di esse: secondo la formula usata nell'art. 28, i funzionari e dipendenti pubblici, sono responsabili «in base alle leggi penali, civili e amministrative».

La formula non è certo molto felice, soprattutto perchè cumula in un unico rinvio situazioni

e discipline giuridiche diverse, rispetto alle quali in effetti il rinvio agisce in modo diverso (11).

Ciò può vedersi meglio parlando distintamente delle singole forme di responsabilità.

a) *Responsabilità civile.* Tale forma di responsabilità ha nel nostro ordinamento giuridico una disciplina generale, nel senso che chiunque lede con dolo o per colpa l'altrui diritto è tenuto a risarcire i danni (art. 2043 C. c.). Il rinvio dell'art. 28 alle leggi civili sta in definitiva ad inquadrare la responsabilità dei funzionari o pubblici dipendenti nell'ambito di questa disciplina generale. Esso in sostanza sta a significare che gli uni e gli altri rispondono degli atti illeciti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni in base alla stessa disciplina giuridica che disciplina gli atti illeciti civili di qualsiasi altro soggetto di diritto (12). Tenendo presente questo significato del rinvio, la conseguenza è che non può la legge usare alcun trattamento di favore per i funzionari e dipendenti pubblici rispetto a qualsiasi altro soggetto privato, ma solo può adeguare alla particolare situazione di quelli la disciplina giuridica generale dettata per gli altri soggetti privati (13).

A ben vedere, questi principi erano venuti già affermandosi in precedenza, sulla base di una elaborazione dottrinale o giurisprudenziale, che aveva portato ad inquadrare il fatto illecito del funzionario nell'ambito dell'art. 2043 C. c. (14). La espressa statuizione dell'art. 28 viene ora a confermare i risultati della precedente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale; inoltre viene da un canto a porre la responsabilità civile dei funzionari e pubblici dipendenti su un piano costituzionale, dall'altro a dare ad essa un risalto rispetto alla responsabilità dello Stato, che non era dato riscontrare precedentemente e del quale saranno esaminati più innanzi gli aspetti e gli sviluppi pratici.

b) *Responsabilità disciplinare.* Il rinvio alle leggi amministrative porta a comprendere fra le forme di responsabilità considerate nell'art. 28 anche quella disciplinare (15).

(8) ALESSI: *La responsabilità della Pubblica amministrazione nell'evoluzione legislativa recente*, op. cit., II, n. 4, p. 231.

(9) Per l'esame dei precedenti dottrinari e giurisprudenziali GUGLIELMI, op. cit., p. 173 e CASSETTA, op. cit. p. 190.

(10) Il testo della norma predisposto dalla Sottocommissione e da questa approvato dopo interventi degli on. La Pira, Tupini, Togliatti, Cevolotto e Mancini (*Atti Ass. Cost.* - I Sottocommissione, seduta 1° ottobre 1946, p. 161) stabiliva che la responsabilità del funzionario riguardava gli atti illeciti compiuti «dolosamente e colposamente» (*Atti Ass. Cost.* ivi, p. 158 e 164). L'indicazione del requisito subiettivo fu omessa dal Comitato di redazione nel testo portato all'esame dell'Assemblea (*Atti Ass. Cost.*, seduta pom. 15 aprile 1947, p. 2889), che poi divenne il testo definitivo. Peraltro, contrariamente a quanto è stato affermato (Esposito, op. cit., p. 331, nota 13), l'omessa indicazione non può avere valore sostanziale, poichè ciò condurrebbe oltretutto all'assurdo di dover ammettere una responsabilità obbiettiva; ma sta solo a significare che si è voluto rimettere alla legge ordinaria di determinare questo come ogni altro elemento connesso con la specificazione delle singole forme di responsabilità, in modo da consentire alla legge ordinaria di graduare l'elemento del dolo o della colpa e di stabilire i termini concreti dell'uno o dell'altra, a seconda delle singole forme di responsabilità.

(11) ALESSI: *La responsabilità del pubblico funzionario e la responsabilità dello Stato*, op. cit., p. 887.

(12) *Atti Ass. Cost.*, seduta pomeridiana 15 aprile 1947, intervento dell'on. Oro Nobili, p. 2891.

(13) In modo analogo COLZI: *La responsabilità dei funzionari pubblici*, op. cit., p. 253.

(14) GUGLIELMI, op. cit., p. 173; CASSETTA, op. cit., p. 190.

(15) Non può invece comprendersi la responsabilità civile del funzionario verso lo Stato, che è disciplinata dalle leggi amministrative ma concerne il *damnum iniuria datum* allo Stato e non ai cittadini, secondo la previsione dell'art. 28. La violazione dei diritti dei cittadini, determinando anche la responsabilità dello Stato, può dar luogo ad una rivalsa dello Stato verso il funzionario, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi amministrative; ma anche in questo caso è sempre il danno dello Stato, che sta a fondamento di tale rivalsa e la violazione dei diritti dei cittadini viene in considerazione come elemento che concorre a determinare il danno dello Stato. In senso contrario GUGLIELMI, op. loc. cit.

E poichè tale responsabilità mira a colpire le trasgressioni dei doveri di ufficio, bisogna dire che in tanto essa viene in considerazione nell'art. 28, in quanto la norma costituzionale abbia posto fra i doveri del funzionario quello di esercitare la pubblica funzione in modo da non ledere i diritti dei cittadini. Sicchè in sostanza l'art. 28 impone questo particolare precetto al funzionario, non solo, come si è visto, nei confronti e a favore dei cittadini, ma anche nei confronti e a favore dell'Amministrazione, da cui il funzionario dipende, come dovere di ufficio. E, in quanto la violazione dell'altrui diritto importa trasgressione di un dovere di ufficio, ricorre la responsabilità disciplinare nei casi, modi e termini stabiliti dagli ordinamenti relativi ai pubblici impiegati.

Tali ordinamenti stabiliscono in modo espresso e tassativo le sanzioni disciplinari: configurano invece, almeno normalmente, le infrazioni disciplinari con riguardo alla condotta tenuta dall'impiegato, in quanto importi trasgressione in genere dei doveri di ufficio (ad es. condotta irregolare, negligenza nell'adempimento dei doveri, ecc.). Una volta che l'art. 28 è venuto a comprendere fra i doveri del pubblico impiegato anche quello di esercitare la pubblica funzione in modo da non ledere i diritti dei terzi, nulla vieta che la trasgressione di tale dovere possa e debba essere presa in considerazione dalla Amministrazione al fine di inquadrarla fra le infrazioni disciplinari previste e comminare la sanzione disciplinare corrispondente (16).

Tenendo presente il testo unico sullo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D. P. R. 10 gennaio 1957 n. 3, vi sono infrazioni disciplinari, che più frequentemente possono ricorrere per la violazione dei diritti dei terzi: ad esempio la violazione dolosa dei doveri di ufficio con pregiudizio degli interessi dei privati (art. 84, lett. d). Non è escluso peraltro che l'esame e la valutazione dei singoli casi concreti e della condotta in essi tenuta dall'impiegato possa portare a configurare la violazione dei diritti dei cittadini sotto altri profili, come grave negligenza in servizio (art. 80, lett. a), inosservanza dei doveri di ufficio (art. 80, lett. c) ovvero altrimenti secondo l'apprezzamento discrezionale che della condotta dell'impiegato abbia a fare l'Amministrazione nell'esercizio del potere disciplinare.

A ben vedere, il rinvio dell'art. 28 alle leggi civili e amministrative presenta una qualche affinità, poichè serve a inquadrare il comportamento del funzionario, in esso considerato, nell'ambito della disciplina generale della responsabilità civile come della disciplina particolare della responsabilità disciplinare. Tenendo presente ciò può dirsi ed è stato detto che l'art. 28 contiene un rinvio formale (17) alle norme comuni e ai criteri gene-

rali di diritto civile e amministrativo (18). Ciò importa che il legislatore ordinario può mutare o adeguare la disciplina della responsabilità civile ovvero quella della responsabilità disciplinare, ma non può introdurre norme eccezionali o di favore per i pubblici funzionari ovvero per i fatti considerati nell'art. 28 (19).

c) *Responsabilità penale.* Trattasi, com'è noto, di responsabilità speciale, nel senso che è necessaria una esplicita e specifica previsione legislativa non solo per le sanzioni penali, ma anche per i singoli fatti illeciti penali. Il rinvio dell'art. 28 non vuole che confermare la necessità di una norma penale per colpire i fatti in esso considerati, sicchè più che vero e proprio rinvio, in effetti trattasi di una riserva di legge, nel senso che spetta alla legge penale di stabilire se e in quali casi il fatto illecito del pubblico funzionario costituisca reato e sia soggetto alle sanzioni penali per esso stabilite.

L'art. 28 non ha quindi alcuna influenza diretta sulle norme penali vigenti. Il Codice penale prevede due forme di reato, che hanno attinenza con la materia qui esaminata: il reato di abuso di ufficio del pubblico ufficiale (art. 323 C. p.) per i fatti commissivi (20) e l'omissione o rifiuto di atti di ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio (art. 328 C. p.).

La fattispecie dei due reati sono in parte più ristrette dell'ipotesi dell'art. 28, pochè concernono solo il pubblico ufficiale o anche l'incaricato di pubblico servizio; in parte sono differenti, pochè trattandosi di reati *contro* la Pubblica Amministrazione, non è richiesta come elemento oggettivo la violazione del diritto altrui (21).

Ma, a parte ciò, conta soprattutto di rilevare che il fondamento dei due reati resta pur sempre la norma penale (22); che nessuna modificazione essa ha subito per effetto della norma costituzionale; che al di fuori delle esplicitate o di altre eventuali norme penali nessuna responsabilità penale può essere ammessa a carico del pubblico funzionario.

Peraltro non può escludersi che una influenza indiretta possa l'art. 28 spiegare in casi e situazioni particolari. Così ad esempio, l'art. 28 viene a comprendere il fatto illecito del funzionario fra le violazioni dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, per cui ricorre l'aggravante dell'art. 61, n. 9, Codice penale.

6. Secondo l'art. 28, la responsabilità civile del funzionario «si estende» allo Stato ed agli enti pubblici.

(18) AMORTH, op. cit., p. 66; BALLADORE PALLIERI, op. cit., p. 371.

(19) BALLADORE PALLIERI, op. loc. citati nella nota precedente.

(20) MANZINI: *Diritto penale italiano*. Utet, 1950, vol. V, p. 233, con in nota la relazione ministeriale al progetto di codice penale.

(21) ESPOSITO: op. cit., p. 329 e nota.

(22) ALESSI: *La responsabilità del funzionario e la responsabilità dello Stato*, op. cit., p. 888.

(16) ALESSI: *La responsabilità del funzionamento e la responsabilità dello Stato*, op. cit., p. 887.

(17) GUGLIELMI, op. cit., p. 175; parimenti, nel senso che non si tratti di una riserva di legge. BARILE, op. cit., p. 236

È stata affacciata in dottrina l'opinione di considerare questa dello Stato e degli enti pubblici come una responsabilità particolare, determinata dalla « estensione » della responsabilità del funzionario e diversa dalla responsabilità generale che lo Stato e gli enti pubblici incontrerebbero per i propri atti in virtù dell'art. 113 della Costituzione (23).

In realtà l'art. 113 non si occupa della responsabilità dello Stato e degli enti pubblici come del resto non si occupa e non costituisce fondamento legislativo di tutti gli altri diritti e interessi dei cittadini, di cui si limita ad assicurare la tutela giurisdizionale nei confronti della Amministrazione. Come fu rilevato in sede di lavori parlamentari dal presidente della I Sottocommissione on. Tupini, l'art. 113 concerne il tema specifico dei poteri e dell'attività dell'Autorità giudiziaria, mentre della responsabilità dello Stato e degli enti pubblici, come dei funzionari dagli stessi dipendenti, si occupa specificamente l'articolo 28 (24). E difatti il problema di tale responsabilità fu trattato e definito per l'appunto e unicamente in sede di redazione e di approvazione dell'art. 28, non anche dell'art. 113.

La responsabilità dello Stato e degli enti pubblici è quindi una sola, precisamente quella che ha il suo fondamento legislativo e la sua disciplina nell'art. 28 (25).

Solo può dirsi che la disciplina dell'art. 28 va integrata con gli elementi che possono desumersi dall'art. 113, allo stesso modo che la disciplina di ogni altro diritto o interesse del cittadino nei confronti della Amministrazione, quale risulta dalle norme di diritto sostanziale, primarie, può mutuare utili elementi di integrazione dell'articolo 113, il quale sta appunto a garantire la tutela giurisdizionale di quei diritti e interessi, e in altri termini rappresenta la proiezione degli uni e degli altri sul piano giurisdizionale e processuale (26).

A questo proposito interessa rilevare che l'articolo 28 si occupa degli atti compiuti dai funzionari e per essi prevede una « estensione » della responsabilità allo Stato e agli enti pubblici. Invece l'art. 113 parla di atti della Pubblica Amministrazione, ammettendo la tutela giurisdizionale riguardo ad essi.

Che si tratti degli stessi atti non appare dubbio, nè è stato posto in dubbio, poichè si tratta in ambedue i casi degli atti che il funzionario compie nell'esercizio delle sue funzioni e che perciò vengono giuridicamente riferiti all'ente. E

questa identità è oltre tutto un motivo di più per escludere che dallo stesso atto possa derivare all'ente una duplice responsabilità. Piuttosto tali atti sono considerati in due momenti o sotto due aspetti diversi. Nell'art. 28 viene in considerazione soprattutto il fatto che siano *compiti* dal funzionario; nell'art. 113 viene invece in considerazione che essi sono riferibili all'ente, in virtù del rapporto di organizzazione fra l'ente stesso e il funzionario. Ciò dà ragione della duplice diversa imputabilità, secondo del resto i risultati della precedente elaborazione dottrinale e giurisprudenziale (v. innanzi n. 5), ora confermata per l'appunto dal raffronto e dal coordinamento degli art. 28 e 113 della Costituzione: l'imputabilità dell'atto al funzionario, che ne è e in quanto ne è l'autore materiale; l'imputabilità dello stesso atto all'ente, cui esso è e in quanto è giuridicamente riferibile in virtù del rapporto di organizzazione.

Ciò aiuta a comprendere in quale senso e in quali limiti si ha « estensione » (secondo la formula dell'art. 28) della responsabilità civile allo Stato ed agli enti pubblici. La responsabilità civile colpisce innanzi tutto il funzionario, che ha compiuto e per aver compiuto l'atto; dal funzionario si estende poi all'ente, cui è riferibile e nei limiti in cui sia riferibile l'atto suddetto. Da un canto si tratta pur sempre dello stesso atto o fatto illecito, così come concretamente viene posto in essere dal funzionario, cioè con quegli stessi elementi oggettivi e soggettivi; dall'altro esso determina la responsabilità innanzi tutto del funzionario e quindi dell'ente.

7. La responsabilità dell'ente, come quella del funzionario, deve essere ritenuta responsabilità diretta. Si è visto infatti che il fatto illecito è proprio del funzionario, che ne è l'autore; inoltre è proprio dell'ente, poichè è emanazione e in quanto è emanazione dell'organizzazione e della attività dello stesso. Ed è stato posto in rilievo come non vi siano ostacoli logici e giuridici per considerare lo stesso fatto (illecito) come proprio del funzionario e dell'ente, a seconda che lo si consideri in sè e per sè, cioè in rapporto a chi ne è l'autore materiale, oppure in relazione all'organizzazione amministrativa, cui inerisce e da cui promana.

L'art. 28 parla espressamente della responsabilità diretta del funzionario, ma da ciò è dato ricavare anche la responsabilità diretta dell'ente, ove si consideri — come è stato osservato (27) — che per l'art. 28 la responsabilità dell'ente è quella stessa del funzionario, che si « estende » allo Stato ed agli enti pubblici.

Non sembra che tale interpretazione sia in contrasto con i lavori preparatori, poichè, se è vero che era nelle intenzioni dell'on. Costantini, che ebbe a proporre l'emendamento, di richiamare per

(23) Si vedano specialmente ALESSI, ESPOSITO, COLZI, BARILE, op. loc. cit.

(24) *Atti Parlamentari* - I Sottocommissione, seduta 1<sup>a</sup> ottobre 1946, p. 162.

(25) CASSETTA, op. cit., p. 251.

(26) Un fenomeno sotto molti aspetti identico si ha, oltre che rispetto all'art. 113, rispetto alla legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo, come rispetto alla legge del 1877 sui conflitti di attribuzione. Vedasi CASSETTA, op. loc. citati nella nota precedente.

(27) ALESSI: *La responsabilità della Pubblica Amministrazione nell'evoluzione legislativa recente*, op. cit., II, n. 4, p. 232.

lo Stato e gli enti pubblici la responsabilità indiretta dello imprenditore privato, è vero anche che l'emendamento finì per raccogliere l'adesione di chi si era pronunziato per la responsabilità solidale dell'ente (on. Veroni) o aveva sostenuto il principio della responsabilità diretta (on. Oro Nobili), non essendosi anzi dall'on. Oro Nobili mancato di motivare l'adesione all'emendamento appunto perchè la formula con esso proposta consentiva all'interprete di non discostarsi dalla concezione tradizionale.

In effetti l'emendamento approvato servì soltanto ad escludere il concetto di una responsabilità sussidiaria, proposta dal Comitato di redazione, ma non volle escludere quello della responsabilità diretta. E lo sviluppo della discussione indusse poi il Comitato di coordinamento a modificare la formula suggerita dall'on. Costantini, con la quale si estendevano allo Stato e agli enti pubblici «le norme relative alla responsabilità civile» in quella, che poi fu approvata e passò nel testo definitivo, con la quale invece si estende allo Stato e agli enti pubblici «la responsabilità civile» del funzionario (28), accentuando così quella identità di situazione giuridica e di responsabilità del funzionario e dell'ente, cui si è accennato innanzi.

8. Escluso un rapporto di sussidiarietà resta a vedere come le due responsabilità siano considerate fra loro. E per la verità dai lavori preparatori risulta, come si è detto (29), che tutti coloro che si espressero contro il principio della garanzia, non intesero però prendere posizione contro l'intento pratico, che con tale principio si voleva realizzare e che fu chiarito dal Presidente della Commissione, allorchè prospettò la necessità di graduare la responsabilità in modo che investisse innanzi tutto il funzionario e poi l'Amministrazione, e la responsabilità di questa restasse subordinata all'accertamento della responsabilità del funzionario.

Intanto la *individualizzazione* della responsabilità dell'Amministrazione, quale è stata delineata nelle precedenti pagine, porta a questo risultato, che anche a proposito della responsabilità della Amministrazione e quindi anche nei confronti dell'Amministrazione è pur sempre il fatto illecito del funzionario, nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, che viene in discussione sotto un duplice aspetto: in quanto esso possa essere considerato, appunto in base a quegli elementi oggettivi e soggettivi individuali, come fatto illecito e in quanto poi esso possa essere considerato rispondente ai principi dell'organizzazione amministrativa dell'ente e quindi come proprio di questo.

Se è esatto quanto è stato fin qui detto, l'articolo 28 non può essere interpretato se non nel senso di avere condannato ogni tendenza dottrinale o giurisprudenziale, o anche della prassi amministrativa, a considerare il fatto illecito della

Amministrazione come diverso da quello del funzionario, giungendo fino a una fittizia costruzione di esso su elementi oggettivi e, peggio ancora, soggettivi diversi da quelli del fatto illecito del funzionario. Una tale interpretazione dell'art. 28 costituirebbe un risultato già di per se stesso apprezzabile, ove si consideri che la tendenza contraria e l'artificiosa costruzione, che ad essa si ispira, risentono del rilevato carattere impersonale del nostro sistema amministrativo e contribuiscono nello stesso tempo ad aggravarne gli inconvenienti.

Resta peraltro a vedere se l'art. 28 non abbia portato il principio dell'*individualizzazione* a conseguenze più concrete, se cioè il concetto della *estensione* in esso propugnato non abbia realizzato lo intento praticato, di cui si fece portavoce lo stesso Presidente della Commissione, di subordinare la responsabilità della Amministrazione all'accertamento della responsabilità del funzionario; la soluzione affermativa o negativa dipende da quello che è l'oggetto di una tale *estensione*, a seconda cioè che l'art. 28 estenda all'ente la disciplina giuridica della responsabilità civile del funzionario ovvero invece la responsabilità stessa del funzionario, quale concretamente ricorre nel singolo caso.

Dopo ciò che si è venuto esponendo, a noi non sembra dubbio che la responsabilità del funzionario costituisce condizione della responsabilità dell'ente, la quale quindi non può essere accertata se non in concorso con l'accertamento della responsabilità del primo. E una conferma di tale conclusione è data dal rapporto esistente, e che pure è stato rilevato in dottrina (30), fra l'art. 28 e l'articolo 97, che manda al legislatore ordinario di stabilire attribuzioni e responsabilità dei funzionari, nonchè le norme di organizzazione dirette ad assicurare, con l'imparzialità, il buon andamento dell'Amministrazione.

Piuttosto occorre domandarsi quale valore ed efficacia abbia l'art. 28 nel disporre questa necessaria interdipendenza fra l'una e l'altra responsabilità, se cioè di norma precettiva o programmatica. E per la verità il carattere impersonale del nostro sistema amministrativo, la necessità, propugnata dall'art. 97, di una regolamentazione apposita delle attribuzioni e delle responsabilità dei funzionari, la difficoltà in cui il privato potrebbe trovarsi per individuare il funzionario responsabile, possono indurre a ritenere che, in mancanza di un sistema giuridico che consenta al privato una tale individuazione, l'art. 28 non sia suscettibile, su questo punto e per questo aspetto, di immediata applicazione.

## II

### LA DISCIPLINA DEL NUOVO STATUTO GIURIDICO DEGLI IMPIEGATI CIVILI DELLO STATO

9. Per gli impiegati civili dello Stato il D. P. R. 11 gennaio 1956, n. 17 prima, e indi il T. U. approvato con D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, emanati rispettivamente in base alle deleghe contenute negli artt. 1 e 3 e nell'art. 4 della legge 20 dicembre 1954,

(28) Vedasi innanzi n. 3.

(29) Vedasi innanzi n. 3.

n. 1181, introducono una disciplina integrativa della responsabilità civile verso i terzi (30).

Si è adombrato il dubbio che la materia della responsabilità civile verso terzi non rientri nei limiti della delega, poichè la legge di delega accennerebbe alla responsabilità dei pubblici impiegati (art. 2, n. 2 e n. 7) in un senso del tutto speciale, nel senso in cui, ad esempio, negli ordinamenti dei servizi si suole indicare chi *risponde* del servizio, e cioè come criterio di determinazione delle sfere di attribuzioni e di autonomia dei funzionari (31). Senonchè dal raffronto fra il n. 2 e il n. 7 dell'art. 2 sembra che il termine responsabilità sia usato in due significati distinti e che nel n. 7 si tratti proprio della responsabilità verso i terzi. Comunque, è chiaro che ogni questione del genere si risolve in una censura di incostituzionalità delle predette disposizioni dello statuto degli impiegati civili, per violazione degli art. 76 e 77 della Costituzione

10. Il D. P. R. 11 gennaio 1956, n. 17, emanato in base agli artt. 1 e 3 della legge di delega, concerne le categorie di impiegati civili dello Stato contemplate in tali disposizioni, mentre per le categorie indicate negli artt. 6 a 10 (quelle dei c. d. ordinamenti speciali) non risulta che le relative apposite deleghe, contenute nelle stesse norme, siano state attuate.

Occorre però tenere presente che il D. P. R. 11 gennaio 1956, n. 17 e, dopo, il T. U. 10 gennaio 1957, n. 3, danno una disciplina generale della materia dell'impiego statale, allo stesso modo come per l'innanzi, secondo la dottrina e una giurisprudenza consolidata, il R. D. 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati dello Stato, dava una disciplina generale di tale rapporto d'impiego, valida anche rispetto ai c. d. ordinamenti speciali e applicabile quindi anche ad altre categorie di impiegati statali nei casi e nei limiti in cui i relativi ordinamenti non contenessero norme speciali. Questo carattere generale del nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato è consacrato, se non con efficacia normativa, dati i limiti della delega, con valore dichiarativo, nello art. 384 del T. U. 10 gennaio 1957, n. 3, nel quale appunto si prevede la possibilità di applicare lo statuto a tutte le categorie di impiegati civili dello Stato, comprese quelle che hanno un ordinamento speciale, salvo le disposizioni speciali che per queste ultime fossero stabilite nei relativi ordinamenti.

A proposito poi della responsabilità civile, occorre tenere presente che l'art. 28 fornisce già una disci-

plina concreta della materia, mediante il formale rinvio ai principi del diritto comune, sicchè la disciplina contenuta nello statuto non può che essere integrativa di quella dell'art. 28, nel senso cioè di precisare più rigorosamente e dettagliatamente i vari aspetti e i vari punti di questa disciplina, di adeguare i principi di diritto comune alla particolare situazione degli impiegati dello Stato, in base ad esigenze obiettive e razionali (33). La conseguenza è che, a meno di ritenere incostituzionale la disciplina dello statuto, non si può non estenderla a tutti gli impiegati civili dello Stato, per i quali non ricorrano particolari situazioni e diverse esigenze obiettive e razionali.

Il principio può essere suscettibile di più ampi sviluppi, che peraltro esorbitano dai limiti del nostro studio. Ma, tenuto conto della interdipendenza e della stretta connessione esistenti fra la norma precettiva dell'art. 28 della Costituzione e le norme dello statuto, sembra potersi affermare la possibilità di una estensione della disciplina, che così ne risulta, anche agli impiegati pubblici in genere, come pure ai funzionari onorari, dal momento che l'art. 28 della Costituzione si riferisce anche ad essi, a meno che non si tratti di norma speciale, insuscettibile di una tale interpretazione analogica.

11. Secondo l'art. 22 del T. U. 10 gennaio 1957, n. 3, ricorre responsabilità civile dell'impiegato allorchè questi agisce « nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi e dai regolamenti ».

Com'è noto, è questo l'elemento che consente di distinguere l'atto illecito compiuto dal funzionario come tale dall'atto illecito che egli compie, al di fuori del servizio, come ogni altro soggetto giuridico privato; e di imputare il primo all'Amministrazione, per affermare la responsabilità della stessa.

La distinzione finora è stata prospettata in dottrina e in giurisprudenza proprio sotto questo ultimo aspetto, di stabilire quali siano gli atti illeciti imputabili all'Amministrazione, e non può dirsi che il criterio distintivo sia stato fissato con sufficiente chiarezza e in modo univoco, anche se è diffusa la tendenza ad allargare la cerchia degli atti illeciti imputabili all'Amministrazione. In genere si mira a comprendere in essa non solo gli atti e i fatti che rappresentano l'esercizio delle funzioni, ma anche quelli compiuti in occasione di un tale esercizio (34), avvicinando così la responsabilità diretta dell'Amministrazione a quella indiretta dell'imprenditore privato, senza tener presente, con la loro diversa natura, anche il fondamento e la portata differente. Nella responsabilità indiretta dell'imprenditore privato, sia che la si configuri come responsabilità oggettiva, come inerente al rischio dell'impresa, sia che la si configuri come responsabilità per colpa (*in eligendo*

(30) LUCIFREDI: *La norma costituzionale italiana*, Milano, 1951, p. 246 e ss.; CROSA: *Diritto Costituzionale*, Torino, p. 145; CERETTI: op. cit., p. 72.

(31) ZANOBINI: *Appendice al Corso diritto amministrativo*, Milano, 1956, p. 308 ss.; CASSETTA: *L'illecito degli impiegati civili secondo il loro nuovo statuto giuridico*, in « Riv. Trim. di dir. pubbl. », 1956, p. 423 ss.; SCIARELLI: *Il nuovo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato*, ecc., Milano, 1956, p. 22 ss.

(32) CASSETTA, op. cit. alla nota precedente, p. 424.

(33) Vedasi innanzi Sez. I, n. 5.

(34) COLZI: *La responsabilità dei pubblici funzionari*, in *Comm. Sistem. alla Costituzione italiana*, op. cit., p. 270; GUGLIELMI: op. cit., p. 170.

o *in vigilando*), la conseguenza resta pur sempre quella di estenderla a tutti gli atti e fatti illeciti del dipendente, che comunque siano oggettivamente e logicamente connessi con le incombenze della impresa o che comunque possano ricollegarsi alla possibilità di prudente scelta e di sorveglianza dell'imprenditore. Nella responsabilità diretta della Amministrazione invece, in virtù del rapporto di organizzazione e del principio dell'immedesimazione, l'atto o il fatto del funzionario possono considerarsi propri dell'Amministrazione in quanto concretizzano l'esercizio di una funzione della stessa, quale è stabilita dall'ordinamento giuridico.

Il rapporto di organizzazione e il principio della immedesimazione sono gli stessi e hanno la stessa portata sia che si tratti di attività amministrativa lecita sia che si tratti di attività amministrativa illecita. In ambedue i casi ciò che consente di riferire l'attività all'Amministrazione è che essa concretizzi l'esercizio di una pubblica funzione, sicchè, in definitiva, l'atto o fatto, che, se fosse compiuto nei modi e limiti di legge, avrebbe prodotto i suoi effetti giuridici a favore dello Stato, produce invece, per la mancata osservanza dei modi e limiti di legge, la conseguenza del risarcimento del danno, stabilito dalla legge, ugualmente a carico dello Stato.

Ci sembra che questa più rigorosa differenziazione fra fatti o atti di servizio e quelli compiuti in occasione del servizio sia tanto più necessaria ora rispetto all'art. 28 della Costituzione; e lo sia per determinare l'ambito di applicazione dell'articolo 28 nei confronti dello stesso funzionario prima ancora che per stabilire l'estensione della responsabilità allo Stato.

Ci sembra, infatti, che l'art. 28 si riferisca agli atti o fatti di servizio, i quali soltanto hanno rilievo costituzionale e in riferimento ai quali può essere configurato un dovere di servizio di non compierli in modo da ledere i diritti dei terzi. Come è stato autorevolmente osservato (35), nello art. 28 è la pubblica funzione, che viene in considerazione, e con essa il dovere del funzionario di esercitarla in modo da non ledere i diritti dei terzi.

Per gli atti o fatti diversi da quelli di servizio, i quali non attuano una pubblica funzione, anche se sono connessi con essa o da essa occasionati, la responsabilità investe la persona del funzionario come privato cittadino ed è disciplinata direttamente ed unicamente dalle norme del Codice civile, come per qualsiasi altro soggetto di diritto.

Al lume di questi brevi cenni, può ora meglio comprendersi il valore e la portata dell'art. 22 del T. U., che, secondo noi, si è attenuto all'interpretazione più rigorosa dell'art. 28 della Costituzione, ammettendo la responsabilità dell'impiegato allorchè si tratti di *attribuzioni* dell'impiegato e precisando che si deve trattare delle attribuzioni allo stesso *conferite dalle leggi e dai regolamenti*.

Tenendo presente il nuovo statuto, è dato ricavare altri motivi pratici per ribadire la suddetta

delimitazione della responsabilità dell'impiegato *come tale*. L'art. 23 del T. U. fonda tale responsabilità su dolo e colpa grave; e, come vedremo meglio appresso, tale fondamento ha un significato e può giustificarsi soltanto con riferimento agli atti e fatti di servizio, atteso il carattere professionale degli stessi.

12. Gli atti o fatti di servizio possono dar luogo a responsabilità allorchè comportano lesione dei diritti dei terzi. Veramente l'art. 28 formula una ipotesi più limitata, parlando di atti compiuti in violazione di diritti di terzi, e sembrando quindi che intenda riferirsi ad atti amministrativi formali, che concernono la sfera dei diritti dei terzi e operano direttamente la violazione di essi, come avviene, ad esempio, per un atto di espropriazione o di requisizione emanati al di fuori dei casi e dei limiti stabiliti dalla legge.

Peraltro i lavori preparatori e ragioni logico-sistematiche non confermano questa interpretazione restrittiva.

Quanto ai lavori preparatori ci sembra risultare da essi che si è voluto considerare in genere ogni attività di servizio, senza distinguere fra attività formale e attività tecnico-materiale; e tale attività si è considerata per le ripercussioni dannose che abbia nella sfera dei diritti dei terzi, senza distinzione se ricorra l'ipotesi della violazione propriamente detta ovvero quella più generale della lesione. E dal punto di vista logico-sistematico, si è visto che l'art. 28 concerne la pubblica funzione in genere e la possibilità che l'esercizio di essa causi lesione dei diritti dei privati, senza che poi abbia alcun rilievo il modo come la pubblica funzione viene esercitata, se con attività formale o tecnico-materiale, e il modo come possa atteggiarsi la lesione. In effetti l'art. 28 parla di *atti* in senso generico, senza alcun riferimento alla distinzione, propria del diritto amministrativo, fra atti (formali) e fatti. E allorchè richiede che siano compiuti in violazione dei diritti dei terzi, si richiama al rapporto di causalità materiale, che pure è necessario in qualsiasi ipotesi di responsabilità civile, fra comportamento e danno, senza volere introdurre fra questi elementi un rapporto di causalità più diretta e immediata di quello normale.

Una conferma è data dal nuovo statuto degli impiegati dello Stato, poichè il T. U. pur dopo aver definito come ingiusto il danno derivante « da ogni violazione dei diritti dei terzi », aggiunge peraltro che l'impiegato risponde di esso, tanto se è causato da atti od operazioni, quanto se è causato da omissione o ritardo ingiustificato di atti od operazioni dovute (art. 23). Non ci sembra dubbio da un canto che la diversificazione fra atti e operazioni si riannodi proprio a quella fra atti e fatti (36); dall'altro che le omissioni o ritardi se

(35) ESPOSITO: op. cit., p. 337.

(36) L'art. 13 del D. P. R. 11 gennaio 1956, n. 17, parlava di « atti od operazioni amministrative » mentre l'art. 23 del T. U., in sede di coordinamento, ha ommesso l'attributo che poteva far pensare a una limitazione alla sola attività formale.

talvolta in casi particolari possono inquadrarsi nella teoria degli atti (formali) amministrativi, come è ad esempio per il silenzio-rifiuto, in via generale concernono un comportamento di fatto dell'impiegato e importano propriamente una lesione, e non una violazione, dei diritti dei terzi, allorchè ricorrono le condizioni stabilite nel testo unico.

Questa delle omissioni e dei ritardi è una categoria, che, anche secondo i lavori preparatori, deve ritenersi compresa in quella degli «atti» di cui parla l'art. 28 della Costituzione. Se l'art. 23 del T. U. vi accenna, è soprattutto per circondarla di opportune cautele: si deve trattare di omissione o ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o regolamento (art. 23); inoltre l'azione non può essere proposta se non dopo trenta giorni dalla diffida notificata sia all'impiegato che all'Amministrazione (art. 25, 1° e 5° comma).

Intanto, però, si tratti di atti o fatti positivi o negativi, un elemento è comune a tutte tali categorie, e cioè che essi comportino la lesione di diritti dei terzi. In particolare sia i lavori preparatori sia la formula dell'art. 28 della Costituzione escludono una responsabilità civile rispetto agli interessi legittimi; e questa esclusione è ribadita nello art. 23 del T. U.

Questo elemento fondamentale va esaminato con particolare attenzione riguardo agli atti e fatti negativi cioè alle omissioni e ritardi, che quindi non concernono il compimento di atti e operazioni, cui l'impiegato sia in genere «tenuto», ma di quelli soltanto per i quali, di contro al dovere dell'impiegato, sussiste un diritto del terzo: per rendere il concetto di questa corrispondenza fra dovere e diritto l'art. 23 parla, non del tutto impropriamente, di «obbligo» dell'impiegato al compimento di quegli atti o operazioni, di cui il terzo possa poi lamentare la omissione o il ritardo.

Inoltre deve trattarsi di omissioni o ritardi di atti od operazioni, che l'impiegato sia «obbligato» a compiere entro un tempo determinato, la scadenza del quale pone l'impiegato nella situazione di illiceità e fa sorgere la sua responsabilità. Questo caso è esplicitamente contemplato nel 4° comma dell'art. 25 del T. U., nel quale è prevista appunto l'ipotesi di termini per il compimento di atti od operazioni, quali possono risultare in leggi, regolamenti amministrativi, capitoli generali e speciali, disciplinari di concessione, e, bisogna aggiungere, ogni altro atto generale o particolare, compresi i contratti, considerando che la elencazione dell'art. 25 non può non avere valore esemplificativo. Ove sia così prefisso un termine, il 4° comma, in relazione al primo e all'ultimo comma dello art. 25, stabilisce che alla sua scadenza il privato danneggiato può proporre azione dopo trascorsi trenta giorni dalla notifica di apposita diffida alla Amministrazione e all'impiegato, senza pregiudizio del diritto alla riparazione dei danni che si siano già verificati. In sostanza il fatto illecito si perfeziona con la scadenza del termine e la diffida è soltanto presupposto dell'azione giudiziaria.

Se un termine non risulti fissato *ex aliunde*, lo stesso art. 25 formula alcune ipotesi e prescrive,

in via sussidiaria, per esse un termine speciale: quando si tratti di atti od operazioni che devono essere compiute ad istanza di parte, l'impiegato è obbligato a provvedervi nel termine di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza; nel caso di procedimento amministrativo, i singoli atti od operazioni devono essere compiute nello stesso termine di sessanta giorni a decorrere dal precedente atto o dalla precedente deliberazione, ovvero dal momento in cui all'ufficio pervengono i documenti relativi al precedente atto o alla precedente operazione del procedimento. Anche in questi casi, scaduto inutilmente il termine, l'azione è subordinata alla notifica della diffida o al decorso di un ulteriore termine di trenta giorni da essa, peraltro senza pregiudizio del diritto ai danni maturati *medio tempore*. Il 1° e 2° comma dell'art. 25 posti in relazione con l'art. 23 dello stesso T. U., possono naturalmente essere applicati solo quando la istanza del privato o il procedimento amministrativo attengono a materia di diritti soggettivi e fanno sorgere nel singolo il diritto al compimento degli atti o delle operazioni, non anche quando attengono a materie relative ad interessi legittimi, nell'ambito delle quali non può configurarsi un diritto soggettivo perfetto al compimento degli atti od operazioni.

Resta ad esaminare il caso in cui, non risultando stabilito alcun termine *ex aliunde*, non possono applicarsi quelli del 1° e 2° comma dell'art. 25. In particolare resta a vedere se in tale caso possa considerarsi operativo il semplice termine di 39 giorni dalla diffida, in base al 1° comma dello art. 25. Senonchè ci sembra che si opponga a tale tesi la rilevata natura della diffida, di presupposto cioè dell'azione e non di condizione della responsabilità. Tale configurazione può desumersi dalla formula stessa del 1° comma dell'art. 25, che attribuisce alla diffida la funzione di *far constare* una omissione o un ritardo verificatisi precedentemente e non già in base alla diffida stessa. In correlazione con questa costruzione l'ultimo comma dell'art. 25 accenna poi alla possibilità di risarcimento dei danni che l'omissione o il ritardo abbiano causato anche prima della diffida.

13. Un caso particolare di omissione o ritardo è disciplinato nell'art. 26 del T. U. e concerne la mancata esecuzione del giudicato, in relazione allo art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo e all'art. 27, n. 4 del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato.

In effetti il giudicato, cui si accenna in queste ultime norme, presuppone un diritto soggettivo del singolo e la violazione di tale diritto soggettivo; e in base al diritto soggettivo e alla sua violazione sussiste già un titolo autonomo al risarcimento del danno nei confronti dell'impiegato, che la violazione ebbe a commettere.

L'art. 26 considera invece il caso che, intervenuta sentenza che accerti il diritto del singolo, l'interessato, fermi restando i danni maturati nel frattempo, preferisca chiedere la reintegrazione in forma specifica del suo diritto, in base ai citati art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso

amministrativo e 27, n. 4, del T. U. sulle leggi del Consiglio di Stato; e configura un titolo autonomo al risarcimento dei danni (ulteriori) per mancata reintegrazione del diritto leso, sotto forma di mancata esecuzione al giudicato.

Questo titolo autonomo di responsabilità civile richiede che si sia formato il giudicato nei confronti dell'Amministrazione, sia intervenuta la decisione del Consiglio di Stato sul ricorso proposto a norma dell'art. 27, n. 4, del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, e siano decorsi sessanta giorni dalla notifica di tale decisione con (contestuale) diffida a provvedere.

Secondo il sistema del precedente art. 25 il termine di sessanta giorni è condizione sostanziale per la responsabilità civile, e dalla diffida decorre un ulteriore termine di trenta giorni, che viceversa è condizione di proponibilità dell'azione. Se, come sembra, quella dell'art. 26 è un'ipotesi particolare rispetto a quella generale dell'art. 25, si deve ritenere che anche nell'art. 26 ricorra lo stesso sistema: il termine di sessanta giorni è in sostanza termine sostanziale imposto dalla legge per provvedere all'esecuzione del giudicato e viceversa, allorché l'art. 26 richiama la diffida e impone di notificarla insieme (e contestualmente) alla decisione del Consiglio di Stato, si deve ritenere che abbia voluto altresì richiamare gli adempimenti e gli effetti inerenti a tale diffida, quali sono stabiliti nello art. 25: innanzi tutto la notifica all'Amministrazione oltre che all'impiegato e in secondo luogo la sospensione di ogni sua efficacia per il prescritto periodo di trenta giorni.

L'ultima parte dell'art. 26 contiene poi una riserva di riparazione dei danni « che si siano già verificati » nel frattempo, la quale peraltro non concerne i danni derivanti dall'inesecuzione del giudicato, come titolo autonomo di responsabilità, ma quelli derivati dalla violazione del diritto dedotto in giudizio, come titolo a sua volta autonomo di responsabilità.

Bisogna peraltro fissare i limiti di applicazione dell'art. 26, quali risultano dal raffronto con lo art. 28 della Costituzione e il precedente art. 23 dello stesso testo unico. A meno di non volere ritenere la norma viziata di illegittimità costituzionale, bisogna dire che essa è applicabile allorché sia dedotto in giudizio un diritto soggettivo, e non anche rispetto agli interessi legittimi (37).

(37) In effetti il procedimento dell'art. 27, n. 4, del T. U. sul Consiglio di Stato è stabilito in relazione all'art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, che concerne la materia di competenza del giudice ordinario. Tuttavia dottrina e giurisprudenza (MIELE: *La giurisdizione ai merito del Consiglio di Stato*, ecc., in « Foro Amm. », 1953, II, 183) estendono il procedimento anche ai giudizi del Consiglio di Stato, sia che si tratti di competenza esclusiva sia che si tratti di competenza di legittimità del giudice amministrativo. Conforme alla tesi seguita nel testo di limitare la applicazione dell'art. 26 ai giudizi relativi a diritti soggettivi SCIARELLI, op. cit., p. 24, n. 16; contro SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1955, p. 528.

Da altri viene prospettato il dubbio della legittimità costituzionale della norma sotto altro aspetto: nel giudizio dell'art. 27, n. 4 del testo unico sul Consiglio di Stato anche i diritti soggettivi verrebbero ad *affievolirsi* in interessi legittimi, in confronto del potere discrezionale spettante alla Amministrazione di potersi o meno conformare al giudicato, in base alla valutazione del pubblico interesse; e pertanto in ogni caso le decisioni pronunciate a norma del suddetto art. 27, n. 4, non potrebbero dar luogo a risarcimento di danni, ostandovi la norma dell'art. 28 della Costituzione (38).

Non bisogna però confondere fra il risarcimento del danno e l'oggetto di tale risarcimento da una parte e dall'altra il giudizio dell'art. 27, n. 4, e l'oggetto di tale giudizio.

Il risarcimento del danno in ogni caso, sia quindi allorché il titolo è quello dell'art. 23 del testo unico sullo statuto degli impiegati sia quando il titolo è quello dell'art. 26, concerne il diritto soggettivo del singolo considerato in un duplice momento e rispetto a un duplice fatto dannoso: nel momento iniziale, allorché il diritto soggettivo viene dedotto in giudizio per essere accertato nei confronti dell'Amministrazione ed eventualmente in riferimento alla lesione subita (art. 23) e in un momento successivo, allorché intervenuto il giudicato sul riconoscimento ed eventualmente sulla lesione di esso, se ne chieda la reintegrazione in forma specifica (art. 26).

In ambedue i casi, a causa della incoercibilità giudiziale dell'azione amministrativa, sancita dallo art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, non può farsi luogo che ad una riparazione surrogatoria, indiretta, qual'è il risarcimento dei danni. Sicché la pretesa del singolo di reintegrazione in forma specifica, in quanto si trasformi nell'altra surrogatoria del risarcimento dei danni, resta pur sempre nell'ambito del diritto soggettivo dedotto in giudizio, come momento o aspetto particolare di esso.

A volerla invece considerare secondo il contenuto suo proprio, la pretesa di reintegrazione in forma specifica non ha alcuna tutela giuridica sostanziale, ostandovi, come si è detto, la incoercibilità dell'azione amministrativa: essa cioè dal punto di vista del diritto sostanziale è soltanto un interesse semplice, la soddisfazione del quale è rimessa all'iniziativa dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato. Unico rimedio giuridico (formale) è quello del giudizio dell'art. 27, n. 4, in cui il Consiglio di Stato, sia pure esercitando una funzione giurisdizionale, si sostituisce all'Amministrazione per far luogo alla emanazione di quel provvedimento, che la stessa non ha emanato; se ed in quanto quell'interesse semplice poteva ottenere soddisfazione attraverso l'attività dell'Amministrazione, può ugualmente ottenere soddisfazione attraverso l'attività sostitutiva del Consiglio di Stato.

Alla luce di questa necessaria distinzione si spiega anche la prescrizione, che l'art. 4 pone per

(38) CASSETTA, op. cit., nella nota 30, p. 433, nota 11.

l'Amministrazione, di conformarsi al giudicato e si compone il dissidio che si è voluto scorgere su questo punto: avuto riguardo al risarcimento del danno la suddetta prescrizione crea un obbligo per essa Amministrazione, corrispondente al correlativo diritto del singolo, nel senso che, non osservata tale prescrizione, l'una è tenuta al risarcimento del danno nei confronti dell'altro; avuto invece riguardo alla impossibilità di una coercizione giudiziale diretta, la suddetta prescrizione lascia alla Amministrazione di conformarsi spontaneamente al giudicato e subordina a questa spontanea prestazione di essa Amministrazione la soddisfazione dell'interesse del singolo. E la prestazione spontanea dell'Amministrazione è diretta ad evitare il risarcimento del danno, non soggiace invece ad alcuna imposizione giuridica di tutela del correlativo interesse del singolo; come pure l'attività sostitutiva del Consiglio di Stato, appunto perchè tale, ha la stessa direzione, le stesse finalità ed anche gli stessi limiti dell'attività amministrativa, ma non può trasformare l'interesse semplice del singolo in diritto soggettivo, rendendo coercibile giudizialmente ciò che viceversa è incoercibile: tanto ciò è vero che, pur dopo la decisione del Consiglio di Stato, l'azione amministrativa resta incoercibile, l'interesse semplice del singolo — ad una reintegrazione in forma specifica — resta interesse semplice e unico risultato raggiunto è quello di riproporre sotto nuovo aspetto e in un nuovo momento la possibilità di un risarcimento del danno, cui il singolo aveva diritto sin dal primo momento e sotto un aspetto diverso.

Non è esatto quindi che nel giudizio dell'art. 27, n. 4, si facciano valere interessi legittimi o diritti affievoliti, ma solo, in corrispondenza della particolare natura della giurisdizione di merito del Consiglio di Stato, interessi semplici. Ciò che si è venuto dicendo per i diritti soggettivi può ripetersi allorchè nel giudizio originario siano dedotti interessi legittimi: la decisione del giudice amministrativo, che accoglie il ricorso, dispone l'annullamento dell'atto amministrativo, ma non ha modo di ordinare all'Amministrazione di conformarsi al giudicato; d'altro canto il singolo, in quanto faccia valere l'interesse legittimo dedotto in giudizio, può nuovamente mettere in moto mediante ricorso la giurisdizione di annullamento, ma, se vuole ottenere che l'Amministrazione si conformi specificamente al giudicato, non può che provocare il giudizio di merito dell'art. 27, n. 4, senza peraltro poter trasformare l'interesse semplice, che in esso vien fatto valere, nè nel corrispondente interesse legittimo, nè tanto meno in un diritto soggettivo. Deriva da quanto si è venuto esponendo che solo rispetto a diritti soggettivi dedotti in giudizio, davanti al giudice ordinario ovvero in sede di competenza esclusiva del Consiglio di Stato, può farsi luogo alla responsabilità dell'art. 26, non anche rispetto ad interessi legittimi. E l'art. 26 lascia intravedere una tale interpretazione, dal momento che il fatto dannoso configura sulla base di un duplice elemento, inesecuzione del giudicato e inesecuzione della decisione dell'art. 27, n. 4; sicchè questo secondo elemento viene consi-

derato soltanto come integrativo del primo e come ostativo — finchè non si verifica — dell'azione di responsabilità. In definitiva l'art. 26 introduce, rispetto alla situazione giuridica precedente, questa innovazione, cui implicitamente si è accennato innanzi, di non consentire che l'azione di responsabilità fondata su questo titolo possa essere iniziata con la mancata esecuzione del giudicato, civile ma di richiedere all'uopo che intervenga la decisione dell'art. 27, n. 4 e decorrano i termini stabiliti.

Piuttosto l'avere innanzi accomunato diritto dedotto in giudizio e diritto di reintegrazione in forma specifica consente una qualche ulteriore precisazione sui rapporti fra le responsabilità basate sulle rispettive violazioni di essi. Intervenuta infatti sul diritto dedotto in giudizio sentenza, anzichè di accertamento, di condanna al risarcimento del danno, non sembra che il soggetto possa poi pretendere anche la reintegrazione in forma specifica e il risarcimento sotto questa forma (*electa una via non datur recursus ad alteram*), il suo diritto essendosi ormai concretato o, se si vuole, convertito in quello al risarcimento del danno. Viceversa, dopo una sentenza di accertamento e dopo promosso il procedimento dell'art. 27, n. 4, il soggetto può richiedere il risarcimento del danno sia in base alla violazione del diritto soggettivo dedotto in giudizio, a norma cioè dell'art. 23 del testo unico, sia in base alla esecuzione del giudicato, a norma cioè dell'art. 26 dello stesso testo unico.

14. La illiceità si basa oltre che sull'elemento oggettivo della violazione di diritto, su quello soggettivo, richiesto dallo stesso art. 23 del T. U., del dolo o della colpa grave.

La norma intende, con questa limitazione, farsi carico della particolare delicatezza e complessità dell'esercizio di attribuzioni amministrative, accomunando, come è stato notato (39), l'attività amministrativa dell'impiegato dello Stato a quella professionale, prevista nell'art. 1176 Codice civile.

Questo avvicinamento delle due ipotesi non è nuovo nel nostro ordinamento giuridico, poichè, per quanto concerne la responsabilità dell'impiegato nei confronti dello Stato, l'art. 52 del T. U. 12 luglio 1934, n. 1214, consente alla Corte dei Conti di « porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto » in base ad una valutazione della responsabilità, non esclusa quindi una graduazione di colpa in considerazione della natura dell'attività svolta. La suddetta norma dell'art. 52 è stata poi riprodotta nell'art. 19 del T. U. sul nuovo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Sia nel caso suddetto di responsabilità dell'impiegato verso lo Stato, sia nel caso di responsabilità professionale prevista dall'art. 1176 C. c. è consentito rispettivamente al giudice amministrativo e al giudice ordinario di valutare la diligenza dell'agente con riguardo alla natura dell'attività

(39) CASSETTA, op. cit. nella nota precedente, p. 434.

esercitata, anche se poi gli effetti connessi a tale valutazione concreta e graduale sono differenti, potendo, nel caso di responsabilità dell'impiegato, aversi una riduzione del danno e nel caso di responsabilità professionale una esclusione della responsabilità.

Rispetto a queste due ipotesi quella dell'art. 23 del T. U. sullo statuto degli impiegati dello Stato si differenzia per aver adottato invece un criterio uniforme e rigido, quale è quello di limitare la illiceità ai casi di dolo e colpa grave. Ove si tenga conto della differenza che passa fra la disciplina dell'art. 1176, relativa all'attività professionale, e la disciplina dell'art. 23, può sorgere — ed è stata in effetti prospettata (40) — una qualche perplessità sulla legittimità costituzionale di quest'ultima norma, in riferimento all'art. 28 della Costituzione: poichè la norma costituzionale richiama per i funzionari ed i dipendenti la disciplina generale del Codice civile, non sorge dubbio che la legge ordinaria possa considerare l'attività del funzionario e del dipendente come attività professionale, ma resta poi a vedere se sia consentito altresì stabilire per questa attività — considerata come attività professionale — una disciplina diversa da quella dell'art. 1176 Codice civile. Certo, se questa diversa disciplina dovesse essere riguardata alla stregua di una limitazione della responsabilità, sarebbe difficile fugare i dubbi affacciati sulla legittimità costituzionale di essa, non sembrando che i motivi pratici addotti a fondamento della deroga e cioè la necessità di non paralizzare la vita e l'attività amministrativa oppure l'intento di porre un argine alla facile litigiosità (41), possano, di per sé stessi, consentire di attribuire al legislatore ordinario una più larga autonomia di quella che ad esso viene riconosciuta dall'art. 28 della Costituzione.

Piuttosto sembra a noi che l'art. 23 vada esaminato sotto un altro aspetto, e cioè nel senso che introduce un criterio di determinazione della colpa rigido ed uniforme in luogo di quello variabile dell'art. 1176. Sotto questo aspetto non si può non far presente che il criterio dell'art. 1176 sarebbe inattuabile nei confronti del funzionario o del dipendente, poichè richiederebbe un esame ed una valutazione dell'attività amministrativa, nonchè delle esigenze di pubblico interesse, che sono preclusi al giudice ordinario. In altri termini, stando all'art. 1176 C. c., il giudice ordinario non potrebbe valutare la diligenza del funzionario o dell'impiegato, senza invadere la sfera delle attribuzioni esclusive dell'Amministrazione. Un tale esame di merito è consentito alla Corte dei Conti, nel particolare caso della responsabilità dell'impiegato verso la stessa Amministrazione, non è invece consentito al giudice ordinario in via generale e quindi nemmeno nel caso della responsabilità dell'impiegato verso i terzi. Sotto questo aspetto può essere valida e va considerata l'osservazione, cui si è accennato nella dottrina, sulla necessità di non interferire, attraverso un sindacato di

merito del giudice ordinario, sulla vita e l'attività dell'Amministrazione. L'art. 23 pertanto mira a contemperare le opposte esigenze di dare carattere professionale all'attività del pubblico funzionario e impiegato, a causa della complessità e delicatezza di tale attività, ma nello stesso tempo di evitare un inammissibile sindacato di merito su tale attività, sostituendo al criterio variabile dello art. 1176 C. c., un diverso criterio, qual'è quello della colpa grave. Sicchè in definitiva la disposizione, anzichè introdurre una limitazione privilegiata di responsabilità, serve ad adeguare alla particolare materia e ai limiti di indagine in essa consentiti la responsabilità professionale dell'articolo 1176 C. c. senza porsi quindi in contrasto, appunto per il fondamento obiettivo su cui si basa, con l'art. 28 della Costituzione.

15. L'elemento soggettivo della illiceità è richiesto in via generale, quindi tanto per i fatti e gli atti positivi quanto per le omissioni o i ritardi; ma diversa è invece la prova di tale elemento. Per i fatti o gli atti positivi la prova è a carico del danneggiato, secondo del resto i principi generali. Per i ritardi o le omissioni, che per l'art. 23 danno luogo al risarcimento dei danni se ingiustificati, spetta invece all'impiegato di fornire la giustificazione e di provarla. Ricorrendo tale ipotesi di responsabilità allorchè si tratta di atti dovuti, per il compimento dei quali sia prefisso un termine, la scadenza di questo pone automaticamente lo impiegato in una situazione di illiceità (*colpa in re ipsa*), se l'impiegato non fornisce una giustificazione del suo operato e la prova di essa. Tenuto conto poi dei limiti di responsabilità, la giustificazione adottata, e provata, resta ugualmente valida anche se in essa dovessero ricorrere gli estremi di una colpa lieve.

L'accertamento della colpa, pure nei limiti in cui è contenuta dall'art. 23, è pur sempre subordinato al divieto per il giudice ordinario di sindacare attività amministrativa e organizzazione di essa; sicchè, volendo applicare alcuni principi già affermatasi in dottrina e giurisprudenza, tale accertamento è diretto a stabilire se l'impiegato abbia violato le leggi o i regolamenti ovvero altre disposizioni contenute in norme generali e ciò abbia fatto con dolo o colpa grave. È noto, poi, che la giurisprudenza ha aggiunto a questi anche il caso che vengano trasgredite norme (generali) di elementare e comune prudenza, nel quale ci sembra che ricorre necessariamente anche il requisito del dolo e della colpa grave.

16. Secondo l'art. 22 del T. U. sullo statuto degli impiegati dello Stato, l'azione di risarcimento nei confronti dell'impiegato può essere esercitata congiuntamente con quella diretta nei confronti della Amministrazione, nei casi in cui ricorra anche responsabilità della stessa.

Viene così confermato il principio della responsabilità diretta dello Stato (42); viene inoltre con-

(40) CASETTA, op. loc. cit., nella nota precedente.

(41) ZANOBINI, op. cit. p. 312; SCIARELLI, op. cit.

(42) ZANOBINI, op. cit. p. 311.

fermato il principio della *individualizzazione* di tale responsabilità, per cui è il fatto illecito del funzionario ad essere assunto come fatto illecito della Amministrazione, a fondamento della responsabilità della stessa.

Avuto riguardo a questo principio, ne deriva che, come per l'impiegato, così per l'Amministrazione, ogni responsabilità è esclusa nei casi di colpa lieve (43). Inoltre le cause di esclusione della responsabilità (art. 28 in relazione all'art. 18, articolo 29) valgono, oltre che nei confronti dell'impiegato, nei confronti dell'Amministrazione, tranne che esse non richiamino la responsabilità di altro impiegato, ad esempio del superiore gerarchico.

Lo stesso art. 22 consente inoltre di ribadire che la responsabilità dell'impiegato è condizione neces-

saria ma non sufficiente per l'affermazione della responsabilità dell'Amministrazione, occorrendo, in ogni caso poter riferire il fatto del dipendente alla Amministrazione come fatto proprio della stessa: ciò può dirsi per i fatti colposi, non per quelli dolosi, che in effetti non possono dirsi compiuti dall'impiegato come tale e restano quindi al di fuori dell'organizzazione amministrativa.

Non sembra invece che lo statuto degli impiegati civili dello Stato abbia dato attuazione allo altro principio dell'art. 28 della Costituzione, quello cioè dell'accertamento (giudiziale) della responsabilità dell'impiegato come presupposto (giudiziale) per l'accertamento della responsabilità dell'Amministrazione. Lo statuto infatti non ha provveduto a quel riordinamento dei servizi, ispirati all'articolo 97 della Costituzione, che può consentire la attuazione e l'applicazione pratica del principio dell'art. 28 della Costituzione.

**ROCCO DI CIOMMO**

AVVOCATO DELLO STATO

---

(42) SCIARELLI, op. cit., p. 23.

**R. VECCHIONE: Il nuovo capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche**, in «Acque, Bonifiche e Costruzioni», 1957, 121 e segg.

L'Autore premette una breve notizia sulle polemiche sorte a seguito della formulazione del nuovo capitolato generale (di cui i lettori di questa Rassegna hanno completa conoscenza attraverso gli scritti comparsi più volte su questo periodico) dichiara di voler limitare il suo intervento alle questioni che attengono al modo di risoluzione delle controversie relative ai contratti di appalto di opere pubbliche.

Il suo giudizio sulle norme contenute nel progetto di nuovo capitolato in questa materia è assolutamente negativo.

Egli definisce addirittura uno *sproposito* la contemporanea esistenza nel nuovo capitolato generale della norma dell'art. 49 secondo la quale «gli arbitri giudicano secondo le regole di diritto, salvo quanto stabilito dall'art. 822 del C. p. c.» e della norma di cui al 3° comma dell'art. 50 che testualmente prescrive «che contro la pronuncia arbitraria non è ammessa impugnazione per inosservanza delle regole di diritto ai sensi dell'art. 829 ultimo comma, del C. p. c.».

Dal suddetto *sproposito* il Vecchione deduce che «col suo capitolato generale lo Stato intende adoperare ogni mezzo per sottrarsi alla osservanza delle leggi da esso medesimo poste».

Continuando, in relazione alle norme suddette l'A. rileva che, comunque, la citata norma dello art. 50 appare assolutamente in contrasto con lo art. 113 della Costituzione sì che se ne dovrebbe dedurre la sua illegittimità.

Dopo aver criticato con espressioni alquanto vivaci la peregrina tesi secondo la quale sarebbe opportuna la rinuncia alla impugnativa di nullità per violazione delle regole di diritto, tenuto conto della particolare composizione dei collegi arbitrali (nei quali, com'è noto gli esperti di diritto non sono tutti i giudici, come avviene per i Collegi giudiziari ordinari, ma solo tre su cinque), l'A. richiamandosi anche testualmente all'insegnamento del Mortara, auspica che, se proprio si vuol mantenere l'arbitrato esso sia ricondotto completamente nell'ambito delle norme del Codice di procedura civile.

Passando poi ad esaminare brevemente se il capitolato generale abbia natura contrattuale o normativa, il Vecchione espone sommariamente, ma con molta esattezza, lo stato attuale della dottrina e della giurisprudenza, mettendone in rilievo la confusione che indubbiamente vi domina, e

soprattutto il contrasto tra la dottrina, prevalentemente contrattualistica e la giurisprudenza della Corte Suprema prevalentemente normativistica, dopo alcune deviazioni contenute in sentenze dei primi anni del dopo guerra.

*Dopo i numerosi scritti comparsi su varie riviste in relazione all'argomento in esame, scritti tutti orientati nel senso contrario alle tesi da noi sostenute (vedi in questa Rassegna 1955, p. 177; 1956, p. 272 e da ultimo in «Rassegna di Finanza Pubblica», 1957, 391 e segg.) è questo il primo intervento decisamente favorevole al nostro punto di vista.*

*Il Vecchione si è soprattutto occupato dell'arbitrato e ciò è logico essendo egli uno dei cultori più noti della delicata materia (vedi il suo libro L'arbitrato nel sistema del processo civile). Gli argomenti da lui esposti, come egli stesso francamente riconosce coincidono in grandissima parte con i nostri ma ciò che soprattutto apprezziamo è che l'A. si preoccupa nella documentazione di essere obiettivo fino allo scrupolo (a questo proposito non possiamo non rilevare ancora una volta che anche nello scritto sopra citato comparso sulla «Rassegna di Finanza Pubblica» non si esita ad affermare, del tutto erroneamente, che la giurisprudenza della Corte di Cassazione «sembra ora definitivamente orientata per una soluzione favorevole alla tesi che sostiene il carattere contrattuale dei capitolati generali»).*

*Non riteniamo per ora che sia il caso di insistere ulteriormente sull'argomento e rinviando alla lettura della perspicua risoluzione della Corte dei Conti (vedi infra p. 00), la quale ha negato il visto di registrazione al decreto del Ministro dei Lavori Pubblici di approvazione del nuovo capitolato generale.*

**S. BAELI: Le autorizzazioni generali e particolari in materia di importazione e di esportazione di merci e di capitali**, in «Rassegna di diritto e Tecnica doganale e II. FF.», 1957, p. 161 e segg.

**S. LIONETTI: L'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione nella disciplina del Commercio con l'Estero**, in «Riv. cit.», p. 347 e segg.

Recensiamo contemporaneamente questi due scritti recentemente pubblicati, per mettere meglio in rilievo come di fronte al silenzio mantenuto per tanti anni dalla scienza giuridica in materia di norme regolatrici del commercio con l'estero, ora giovani e valorosi giuristi intendano quasi riguada-

gnare il tempo perduto determinando una improvvisa fioritura di studi tanto interessanti quanto seriamente condotti.

Lo studio del Baeli appare organico e benché esso si chiuda solo con la promessa di una più approfondita trattazione del tema delle autorizzazioni generali (aspetto nuovo e interessante del fenomeno giuridico in questione), tuttavia l'esame condotto in relazione alla natura delle norme che stabiliscono il divieto generale di commercio con l'estero e degli atti amministrativi che tale divieto rimuovono per alcuni soggetti (c. d. « autorizzazioni particolari ») fornisce materia sufficiente per un giudizio positivo sul lavoro svolto.

Il Baeli sostiene esplicitamente che gli atti amministrativi suddetti rientrano nella categoria delle autorizzazioni, cioè di quegli atti che danno « la facoltà di poter esercitare un preesistente diritto »; la regola generale, aggiunge il Baeli è « che tutti possono comprare o vendere all'estero ».

Ciò premesso, tuttavia, l'A. non esita, sulla scorta della legislazione vigente, ad affermare che non ci sono « norme specifiche che dicano quando il Ministero per il Commercio con l'Estero debba rilasciare una autorizzazione » del genere suddetto, ed aggiunge che « il diniego dell'autorizzazione richiesta non deve essere motivato ».

Specialmente questa ultima caratteristica sulla cui sussistenza siamo d'accordo, permette di dubitare fondatamente che qui si sia in presenza di vere e proprie autorizzazioni essendo arduo giustificare un rifiuto immotivato di permettere lo esercizio di un diritto già spettante ad un soggetto. La caratteristica in questione, invece, sembra piuttosto giustificare la tesi che qui si sia in presenza di vere e proprie concessioni amministrative (vedi in proposito SALVATORI: *Aspetti giuridici del commercio con l'estero*, in « Riv. della Guardia di Finanza », 1956, n. 2).

Il Baeli non affronta la grave questione della revocabilità delle autorizzazioni già concesse, questione che ha dato luogo anche a controversie giudiziali, e che avrebbe richiesto maggiori precisazioni proprio in ordine alla natura giuridica degli atti amministrativi in questione.

Il Lionetti, dal canto suo, nel suo studio si occupa proprio della natura dei provvedimenti del Ministero del Commercio con l'Estero.

L'indagine è condotta con estremo rigore giuridico e con assoluta precisione di linguaggio. Anche il Lionetti conclude affermando il carattere di autorizzazione negli atti del Ministero del Commercio con l'Estero che consentono di effettuare operazioni commerciali da e per l'estero, ma egli non si nasconde l'esistenza di dubbi in materia pur rilevando che essi sarebbero stati eliminati in quanto le disposizioni più recenti (D. L. 6 giugno 1956, n. 476) parlerebbero oramai esplicitamente di *autorizzazioni*. L'A. tuttavia, confessa che nemmeno questa legge ha fugato ogni dubbio in quanto, almeno per l'attività relativa al monopolio dei cambi, l'istituto dell'autorizzazione amministrativa sembrerebbe inadeguato, non essendoci qui alcun diritto preesistente del privato di cui permettere l'esercizio.

La verità è che se una legge usa il termine di autorizzazione e ne disciplina l'essenza e la procedura come se si trattasse di una concessione, è di questa che si tratta e non di quella.

In altri termini, tutto sta a determinare se esista veramente un diritto del privato cittadino a commerciare con l'estero e, allo stato attuale della legislazione internazionale in materia, un tale diritto sembra proprio da escludere. A prescindere infatti dai paesi a regime socialista, sembra di poter affermare che anche nei Paesi occidentali il commercio con l'estero sia riservato allo Stato il quale lo esercita per mezzo di concessionari. Un esempio indiscutibile di questa situazione si può avere nelle cosiddette operazioni di esportazione o di importazione per contingente, in relazione alle quali un diritto preesistente del privato a commerciare appare addirittura inconcepibile anche dal punto di vista logico.

Anche il Lionetti, pur sostenendo che si tratta di autorizzazioni ammette che esse possano essere revocate per ragioni di opportunità (o meglio, per mutamento della situazione di fatto), caratteristica questa assolutamente incompatibile con atti del genere, mentre è perfettamente compatibile con le concessioni unilaterali.

A. S.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**CAPITOLATO GENERALE DI APPALTO PER LA ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE DELLO STATO - Natura normativa - Necessità di approvazione con decreto presidenziale - Giudizio arbitrato - Obbligatorietà - Illegittimità - Impugnabilità del lodo.** (Corte dei Conti - Sezione di controllo - Risoluzione del 25 ottobre 1956 - Pres. Carbone, Rel. Ventura).

Il Capitolato generale di appalto per la esecuzione delle opere pubbliche dello Stato ha natura normativa e non contrattuale.

Esso, pertanto, deve essere approvato con decreto del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 87 della Costituzione.

È illegittima la norma del Capitolato generale suddetto che stabilisce la obbligatorietà del giudizio arbitrato per la risoluzione delle controversie tra amministrazione appaltante e appaltatore in quanto in contrasto con l'art. 349 della legge sui lavori pubblici.

È illegittima la norma del Capitolato generale suddetto che stabilisce la non impugnabilità del lodo arbitrale.

Trascriviamo integralmente la prispicua motivazione in diritto della risoluzione del massimo organo di controllo.

« Nel procedere all'indagine occorre soffermarsi innanzi tutto sulla questione relativa alla determinazione del carattere - normativo o contrattuale - del Capitolato che viene approvato col decreto ministeriale indicato nelle premesse. E la Sezione non esita a pronunciarsi per il carattere normativo, osservando che ad escluderne il carattere contrattuale basterebbe rilevare l'esistenza nel Capitolato di prescrizioni del genere di quelle dettate dai primi articoli che stabiliscono addirittura condizioni tassative per dischiudere appena ingresso ad istanze volte ad ottenere la instaurazione di un rapporto negoziale tra Amministrazione ed appaltatore.

E l'esistenza di tali prescrizioni anteriori anche alla fase preconcezionale e perciò stesso dotate dei caratteri di astrattezza e di generalità propri delle norme giuridiche, sembra sufficiente da sola ad invalidare l'affermazione principale su cui si fonda la concezione della natura negoziale, l'affermazione, cioè, secondo la quale il carattere contrattuale si desumerebbe dal rilievo che il Capitolato abbia valore solo in quanto richiamato dalle parti nelle loro stipulazioni. Trattasi invece di norme la cui forza vincolante è del tutto indipendente dalla volontà contrattuale delle parti, non ancora formata, e che come tali devono ritenersi operative ed obbligatorie

per la loro natura e non già in dipendenza della loro accettazione.

Il carattere normativo del complesso delle disposizioni contenute nel Capitolato generale è stato, del resto, riconosciuto dallo stesso rappresentante della Amministrazione nell'odierna discussione. E ben è ragione perchè il carattere contrattuale, nel senso indicato nelle deduzioni formulate dall'Amministrazione, ricorre soltanto nei capitolati speciali che si formano all'atto e in occasione dei singoli contratti, per precisare le condizioni attinenti più particolarmente all'oggetto proprio del contratto, del quale costituiscono parte integrante: solo per essi, infatti, l'efficacia giuridica discende dalla volontà delle parti, e non può realizzarsi prima della stipulazione del contratto, come avviene invece per le disposizioni del Capitolato generale, i cui destinatari sono, oltre l'Amministrazione, soggetti non ancora con questa in rapporto giuridico.

Nè sembra che la tesi del carattere normativo delle disposizioni del Capitolato generale possa venire inficiata dal rilievo che l'art. 7 della Legge di contabilità generale dello Stato e gli articoli 108 e 109 del relativo regolamento prevedono - il primo implicitamente, gli altri esplicitamente - la possibilità che vengano stipulati contratti non conformi alle condizioni prestabilite nei capitolati. Dalle accennate norme, invero, altro non potrebbe desumersi che l'efficacia dispositiva anzichè cogente delle disposizioni contenute nel Capitolato, ma non potrebbe perciò solo, contestarne la natura normativa, atteso che, ovviamente, non perdono il carattere di norme giuridiche i precetti che, non essendo di ordine pubblico, siano suscettibili di deroga.

Ed ancora meno il carattere normativo delle cennate disposizioni potrebbe essere reso incerto dal rilievo che nel Capitolato generale - in difformità del disposto dell'art. 99 del vigente Regolamento di contabilità generale dello Stato - si trovi prescritto (art. 7 del nuovo testo) « che sono allegati al contratto e ne formano parte integrante », non solo il Capitolato speciale di appalto e i disegni delle opere che si devono eseguire, ma anche lo stesso Capitolato generale; perchè ciò non vale a conferire natura di norme contrattuali alle sue disposizioni, così come non potrebbe valere ad attribuire tale carattere alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di opere pubbliche, il richiamo delle condizioni generali stabilite dalle norme stesse, che viene prescritto dall'art. 59 del vigente regolamento di contabilità dello Stato.

Non può trascurarsi d'altra parte, che una esplicita enunciazione del carattere normativo e non con-

trattuale, dei capitoli generali, può desumersi dall'art. 99 del vigente Regolamento di contabilità, in quanto tale norma li accomuna con gli altri atti amministrativi contenenti « norme di carattere regolamentare » nella prescrizione che, in vista appunto del loro carattere normativo, ne dichiara sufficiente la menzione, nei singoli contratti, « senza che sia d'uopo di allegarli », dimostrando in tal modo di ravvisare in essi quella stessa natura non negoziale propria delle norme regolamentari.

E che in effetti il Capitolato in parola sia da riguardare come un complesso di norme giuridiche, è reso evidente oltre che dalle disposizioni dei primi articoli del Capitolato stesso, ricordate in principio, anche, a cagione di esempio, da quelle che attribuiscono all'Amministrazione il diritto di servirsi, di propria autorità, della cauzione dell'appaltatore, per le spese di lavori da eseguirsi di ufficio, ed impongono all'appaltatore l'obbligo di reintegrare la cauzione di cui l'Amministrazione abbia dovuto valersi, nonchè da quelle che disciplinano la risoluzione delle controversie.

Norme consimili, che impongono in via generale ed estratta obblighi a carico di soggetti estranei all'Amministrazione, non ancora entrati in rapporti con la stessa, non possono essere considerate di natura negoziale, e tanto meno, come ha ritenuto nella risposta al rilievo il Ministero dei LL. PP., quali semplici direttive ed istruzioni gerarchiche del Ministro ai propri organi dipendenti, ma rientrano chiaramente nell'ambito di una potestà regolamentare, che appunto e soltanto per questa sua natura può valere e legittimare e giustificare l'emaneazione di un capitolato generale per « tutti » gli appalti di competenza del Ministero dei LL. PP.

Or non può dubitarsi che l'esercizio di tale potestà avrebbe dovuto aver luogo nella specie con decreto del Capo dello Stato, a norma dell'art. 87 della Costituzione, non potendo trarsi, partito per la competenza ministeriale dell'art. 45 del vigente Regolamento di contabilità generale dello Stato, che demanda a ciascun Ministro l'approvazione sia dei capitoli speciali, sia di quelli generali.

In merito a quest'ultima norma, ed al richiamo fattone nelle premesse del decreto ministeriale di approvazione del capitolato generale in esame, va invero, osservato innanzitutto che ben diversi da questo sono i capitoli generali di oneri in essa menzionati. Come risulta infatti dalla precisazione contenuta nel secondo comma, ed è confermato dalle specificazioni racchiuse negli articoli 46 e 47, tale denominazione vi si trova adottata per i capitoli generali d'oneri che « contengono le condizioni che possono applicarsi indistintamente ad un determinato genere di lavoro, appalto o contratto »; in contrapposto alla qualificazione di « speciali » adottata per quelli che « riguardano le condizioni che si riferiscono più particolarmente all'oggetto proprio del contratto », mentre il Capitolato generale in esame contiene le condizioni generali applicabili, non già a determinati generi di lavori, quali potrebbero essere, ad esempio, i lavori idraulici, i lavori stradali, le costruzioni di edifici, ma a « tutti » in genere gli appalti di opere che sono nelle attribuzioni dell'Amministrazione dei LL. PP.

E che in effetti il Capitolato generale in esame sia cosa ben diversa dai capitoli generali d'oneri, contemplati dalla norma anzidetta, risulta anche dall'operato dell'Amministrazione, la quale ha adottato in pratica tre diversi tipi di capitoli: un capitolato generale per « tutti » gli appalti delle opere di competenza del Ministero dei LL. PP., altri capitoli rispondenti alle statuizioni del citato art. 45 del Regolamento di contabilità, che contengono le condizioni applicabili « indistintamente » ad « un determinato genere di lavoro, appalto o contratto » e che l'Amministrazione definisce « capitoli programmatipo », quale, ad esempio, è quello relativo agli impianti di riscaldamento e condizionamento, di cui al decreto ministeriale 3 luglio 1956, n. 7934, ed, infine, i capitoli speciali che si riferiscono, « più particolarmente » di volta in volta « all'oggetto proprio del contratto ».

D'altra parte, quand'anche si volesse far rientrare il Capitolato in discussione fra quelli contemplati nel cennato art. 45 per ritenere che, in virtù di tale norma, sia stata devoluta alla competenza ministeriale anche l'approvazione di atti consimili, occorrerebbe sempre considerare come siffatta competenza, riferita ad un provvedimento ad innegabile contenuto normativo, quale è quello in esame, dovrebbe essere oramai sconosciuta, in presenza del precetto dell'art. 87 della Costituzione, che al Capo dello Stato e a lui soltanto, attribuisce il potere di emanare i regolamenti.

Che se poi si intendesse seguire quella parte della dottrina, per la quale la cennata norma costituzionale varrebbe soltanto nei casi normali di silenzio legislativo, essendo tutt'ora consentito al legislatore ordinario di attribuire poteri regolamentari ad un Ministro o ad altra autorità, non potrebbe tuttavia indursene la legittimità della emanazione, nella forma del decreto ministeriale, del provvedimento in esame, poichè l'art. 45 su menzionato, dal quale dovrebbe discendere la attribuzione della competenza al Ministro, non ha evidentemente efficacia formale di legge.

Le considerazioni tutte che precedono renderebbero ultroneo l'esame dei rilievi formulati in ordine alle singole disposizioni del Capitolato. È pertanto, solo per compiutezza d'indagine che la Sezione ritiene di soffermarsi su di essi osservando quanto segue.

La censura che investe la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 7 è inteso a riaffermare la esigenza — sancita dagli articoli 323 e 330 della legge sui lavori pubblici — che gli elementi specifici ed analitici desumibili dalla stima, delle analisi e dai computi metrici non vengano portati a conoscenza dell'appaltatore. Sembra, peraltro, che a tale esigenza non venga meno la disposizione del detto comma, perchè essa si limita a parlare degli « elementi sufficienti ad individuare la consistenza qualitativa e quantitativa delle varie specie di opere » ponendo in tal modo un criterio che non contrasta con i citati precetti di legge e che può rispondere anche all'interesse della stessa Amministrazione.

Fondato è invece il rilievo concernente la formulazione dell'art. 10, 8° comma. E l'Amministrazione lo ha riconosciuto, confermando il proprio intendimento di ritenere esclusa dal sistema del rimborso forfetario all'appaltatore la corresponsione di

somme per spese non effettivamente sostenute, sì che deve ribadirsi l'opportunità di una più precisa dizione, che valga a chiarire il disposto della norma nel senso indicato dal rilievo.

I rilievi relativi alla obbligatorietà del ricorso al giudizio arbitrale per la risoluzione delle eventuali controversie tra l'Amministrazione e l'appaltatore, quale deriverebbe dal testo dell'art. 43 del Capitolato, sono pienamente fondati, perchè tale obbligatorietà è in contrasto con la norma dell'art. 349 della legge sui lavori pubblici. E poichè, da una parte l'Amministrazione ha convenuto nell'escludere che tale ricorso all'arbitrato possa rendersi obbligatorio, di per sè, mentre, dall'altro, deve, per le ragioni esposte, escludersi che il capitolato abbia quale carattere contrattuale, assunto e presupposto dalla tesi secondo cui l'obbligatorietà dell'arbitrato potrebbe essere fatta dipendere dalla volontà contenuta in ogni singolo contratto di appalto, si fa manifesta la necessità di una radicale modifica della norma in discorso in modo da renderla perfettamente aderente al cennato precetto della legge sui lavori pubblici.

Parimenti fondati sono i rilievi di cui è oggetto la disposizione del 3° comma dell'art. 50, con la quale si verrebbe a sancire la non impugnabilità della pronunzia arbitrale per inosservanza delle regole di diritto. È noto, infatti, che a norma dell'art. 829, ultimo comma del Codice di procedura civile l'impugnazione di nullità del lodo arbitrale per inosservanza delle regole di diritto è esclusa soltanto nel caso in cui le parti abbiano autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità, o abbiano dichiarato non impugnabile il lodo. Ora, la prima delle anzidette ipotesi è perentoriamente da escludere, avendo l'Amministrazione convenuto nel principio che gli arbitri nella soggetta materia non possano decidere secondo equità, consentendo, per ciò stesso, alla eliminazione dell'art. 49 del richiamo all'art. 822 del detto codice. Ed egualmente è da escludere la seconda, perchè non può ricorrere il presupposto, che dovrebbe del resto consistere in una dichiarazione di non impugnabilità che promani da entrambe le parti, e non da una soltanto.

E ciò senza dire che una clausola siffatta verrebbe anche a violare il principio informatore degli articoli 12 della Legge e 111 del Regolamento di contabilità generale dello Stato, che prescrivono garanzie obiettive e formali tanto per la determinazione originaria dell'entità della spesa, quanto per le sue eventuali variazioni, principi che di per sè escludono potersi dalla Pubblica Amministrazione consentire pronunce arbitrali se non in base a norme di diritto, l'osservanza delle quali soltanto garantiscono la certezza dell'onere derivante dal contratto al bilancio dello Stato.

P. Q. M. delibera di ricusare il visto e la registrazione al decreto ministeriale indicato nelle premesse ».

**CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - Cessione di contributi statali - Fallimento del creditore cedente - Effetti** (Corte Cass., Sentenza n. 4057 del 30 ottobre 1956, Pres. Reale; Est. Bricarelli; P.M. Cutrupia-Banca Commerciale contro fallimento Toracca).

I mezzi normali di pagamento diversi dal danaro, non revocabili ai sensi dell'art. 67, comma 1°, n. 2, legge fallimenti, sono soltanto gli assegni circolari e bancari, le cambiali e i vaglia cambiari in circolazione, e simili; non invece titoli di altra natura, o cessione di merci o di crediti. Pertanto, non rientra fra i mezzi normali di pagamento una cessione di credito, salvo che l'estinzione del credito mediante cessione sia stata precisata, anche solo in forma facoltativa o alternativa, al momento del sorgere del debito stesso (applicazione al caso di cessione dei contributi statali, fatta agli enti mutuanti per la concessione di mutui per la ricostruzione a norma della legge 27 dicembre 1953, n. 968).

La sentenza è pubblicata in « Il Diritto Fallimentare » 1957, II, 281, con una acuta ed esauriente nota del Redenti.

La nota si sofferma soprattutto sulla particolare natura delle cessioni di contributi statali, per dimostrare: 1) che queste cessioni non possono essere considerate mezzi anormali di pagamento; 2) che le cessioni pro solvendo di tali contributi debbono piuttosto considerarsi mezzi di garanzia che mezzi di pagamento.

Si tratta di questioni particolarmente interessanti essendo, com'è noto, numerose le fattispecie delle quali l'Avvocatura dello Stato si deve occupare in materia di cessioni di crediti verso lo Stato effettuate da creditori successivamente falliti.

Sembra che, in base alla sentenza in rassegna, ogni dubbio sulla efficacia di tali cessioni anche in relazione alla legge fallimentare possa essere eliminato.

**CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO - Contratti stipulati per corrispondenza - Competenza - Approvazione** (Cass., Sez. III - Pres. Mancini; Est. Cannizzaro; P. M. Berri - Camera Confederale del Lavoro di Forlì contro Finanze).

I contratti, nei quali è interessata la Pubblica Amministrazione, anche se stipulati per corrispondenza, sono obbligatori per l'amministrazione soltanto dopo l'approvazione del ministro o dell'ufficiale espressamente delegato (artt. 17 e 19 r. d. 18 novembre 1923, n. 2440).

Per i contratti risultanti da corrispondenza secondo l'uso commerciale le lettere dell'Amministrazione debbono essere firmate da un funzionario delegato ai sensi degli articoli 93, 94 e 101 regolamento 23 maggio 1924, n. 82).

La sentenza enuncia principi di ovvia esattezza, che dovrebbero essere noti a tutti, ma che la giurisprudenza è, purtroppo, costretta a ribadire. È vero che l'Amministrazione può stipulare contratti per

corrispondenza secondo l'uso commerciale, ma anche in questi casi essa è impegnata soltanto quando il contratto sia stipulato dai funzionari espressamente indicati negli articoli 93 e 94 del Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, che debbono, quindi, firmare le lettere, con le quali è manifestato il consenso dell'Amministrazione. Anche questi contratti, infine, debbono essere approvati e l'approvazione è atto formale, che non tollera equipollenti (nella specie il consenso e l'approvazione del contratto di locazione volevansi ravvisare nel rilascio delle ricevute e nella iscrizione delle somme, incassate a titolo di canone locatizio, nel bilancio dello Stato).

**FALLIMENTO - COMPETENZA DEL TRIBUNALE FALLIMENTARE - Azioni derivanti dal fallimento - Impugnativa delle decisioni delle Commissioni provinciali in materia di accertamento di valore - Non rientra nelle azioni fallimentari - Termini - Insussistenza della decadenza, di cui agli artt. 35 e 45 r. d. 8 luglio 1937, n. 1516.** (Cass., Sez. I, sent. n. 988 del 23 marzo 1957 - Pres. Oggioni; Est. Perrone Capano; P. M. Tavolaro - Finanze contro Fallimento Claudio Manconi).

Azioni, che derivano dal fallimento e la cognizione delle quali è, perciò, devoluta alla competenza funzionale del tribunale fallimentare, sono soltanto quelle che trovano nel fallimento la loro origine e il loro fondamento, cioè, la loro causa determinante e che incidono nella procedura concorsuale, attraverso la quale si realizzano i fini essenziali dell'istituto con l'unitaria esecuzione sul patrimonio del fallito e la *par condicio creditorum*.

L'azione, con la quale l'Amministrazione finanziaria, ai sensi dell'art. 29 r. d. l. 7 agosto 1936, n. 1639, impugna davanti l'Autorità giudiziaria per grave ed evidente errore di apprezzamento ovvero per mancanza o insufficienza di calcolo nella determinazione del valore la decisione della Commissione provinciale delle imposte, non deriva dal fallimento, perchè non dà luogo all'accertamento diretto e definitivo di un credito della finanza nei confronti del fallimento, essendo la decisione circoscritta ad uno dei presupposti per la determinazione dell'imposta.

Le decadenze dal diritto di appello e di ricorso, comminate a carico dell'Amministrazione finanziaria dagli articoli 35 e 45 r. d. 8 luglio 1937, n. 1516 e dall'art. 34, legge 8 giugno 1936, n. 1231, per il caso che le decisioni delle Commissioni tributarie non siano notificate entro i termini stabiliti negli articoli stessi, non sono applicabili al ricorso all'autorità giudiziaria contro le decisioni della Commissione provinciale, previsto dall'art. 29 r. d. l. 7 agosto 1936, n. 1639, nelle controversie relative alla determinazione del valore imponibile in materia d'imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza. Unica decadenza comminata dalla legge per tale ricorso è quella che consegue alla mancata proposizione del ricorso stesso nel termine di sei mesi dalla data della notificazione della decisione della Commissione provinciale.

Con questa sentenza, che segue e completa le precedenti n. 1658 del maggio 1955, n. 2701 del 30 settembre 1955, n. 3475 del 25 ottobre 1955 e n. 2539 del 9 luglio 1956, la Corte di Cassazione, confermando la teoria della « incidenza » ai fini della determinazione della competenza del tribunale fallimentare, ne ha così fissati i limiti: « Più precisamente, limitando l'esame alle azioni promosse o proseguite contro il curatore del fallimento (unica ipotesi che qui interessa), deve ritenersi che, di tali azioni, derivano dal fallimento quelle dirette a far valere un diritto nei confronti della massa creditoria, nonchè quelle strettamente inerenti alle operazioni fallimentari, mentre non derivano dal fallimento, e quindi non sono soggette alla vis attrattiva del foro fallimentare, le azioni che siano del tutto indipendenti dall'esistenza o dallo svolgimento della procedura concorsuale, ancorchè a questa legate da un rapporto di semplice occasionalità. Una particolare menzione meritano le azioni di cognizione dirette all'accertamento di un credito nei confronti dell'imprenditore fallito, sia che si tratti di azioni pendenti all'atto della dichiarazione del fallimento e poi proseguite contro il curatore, ai sensi dell'art. 43 della legge fallimentare, sia che si tratti di azioni promosse direttamente contro il curatore dopo la dichiarazione di fallimento. I contrasti che al riguardo si sono manifestati nella dottrina e nella giurisprudenza delle magistrature di merito, che hanno in vario modo impostato e risolto la questione, possono ormai ritenersi superati dalle decisioni recentemente emesse da questa Corte Suprema, con le quali, pur essendosi esaminato soltanto il caso di azioni in corso al momento della dichiarazione di fallimento e riassunte contro il curatore, è stato tuttavia ritenuto che, salvo diverse disposizioni di legge, tutte le azioni promosse o proseguite da terzi per l'accertamento di un diritto di credito nei confronti del fallimento, in dipendenza di rapporti giuridici sorti anteriormente al fallimento, non possono essere esercitate se non nell'ambito della procedura concorsuale, mediante lo speciale procedimento di accertamento del passivo, ai sensi degli articoli 93 e seguenti della legge fallimentare, in relazione agli articoli 51 e 52 della stessa legge. In sostanza, è stato osservato: a) che ogni credito, anche se munito di diritto di prelazione, per poter essere realizzato nel fallimento, nella misura consentita dalla *par condicio*, deve, di regola, essere accertato attraverso lo speciale procedimento di accertamento dello stato passivo (verifica dei crediti) e successivo giudizio sulle eventuali opposizioni ed impugnazioni, che è l'unico procedimento (di carattere giurisdizionale) previsto a tale scopo dalla legge fallimentare e da questa disciplinato con criteri di speditezza e di concentrazione, sicchè esso è obbligatorio per chi voglia far valere un credito verso il fallito, salvo diversa disposizione di legge; b) che perciò non è ammissibile il contemporaneo svolgimento di paralleli e separati processi di cognizione, con le forme ordinarie ed in sede extrafallimentare, instaurati da singoli creditori, che in tale modo dimostrano di voler partecipare alla ripartizione dell'attivo fallimentare; c) che la domanda di ammissione al passivo produce gli stessi effetti della domanda giudiziale, sia sostanziali che processuali; d) che unicamente il Tribu-

nale fallimentare è competente a pronunciarsi, con un giudizio di piena cognizione, su tutte le contestazioni relative ai crediti ammessi o esclusi dal giudice delegato nella definitiva formazione dello stato passivo. A ben guardare, più che un problema di competenza, sorge in tal caso una questione di proponibilità o procedibilità della domanda proposta nelle forme ordinarie, ma trattasi pur sempre di una questione che, per quanto attinente al procedimento, involge o può involgere anche un problema di competenza, la quale resta attribuita, funzionalmente ed inderogabilmente, al Tribunale che ha dichiarato il fallimento e che è investito della relativa procedura».

In applicazione degli stessi principi il Tribunale di Lecce, con sentenza 5 febbraio - 1° marzo 1957 (Fallimento Marchionna c. Finanze), ha affermato la competenza del tribunale fallimentare a conoscere dell'azione proposta dal curatore del fallimento, ai sensi dell'art. 52 r.d. 16 marzo 1952, n. 267, avverso l'ordinanza dell'Intendenza di Finanza, che infliggeva una pena pecuniaria per evasione all'imposta generale sull'entrata.

L'ultima massima è di ovvia esattezza e non abbisogna di ulteriore commento. Le decadenze debbono essere espressamente comminate dalla legge e le norme relative non sono suscettibili di estensione e, tanto meno, di analogia.

G. G.

**IMPOSTA SULL'ENTRATA - Evasioni - Accertamenti dell'entrata in via globale - Ammissibilità delle prove per presunzioni semplici.** (Corte di Cassazione, 1ª Sezione - Pres. Oggioni; Rel. Gabrielli - Sent. 1531/57 - Copercini contro Finanze).

Dato che per principio generale tutta l'entrata, salvo le eccezioni specificatamente previste dalla legge, è soggetta all'I.G.E., e che il principio stesso non è intaccato dal fatto di essere stabilite per talune categorie di entrate, le modalità di pagamento in relazione ai singoli atti economici, è da ritenere che l'Amministrazione possa, ai fini della dimostrazione dell'eccezione nei casi in cui i documenti di cui all'art. 8 della legge non siano stati formati o se formati, siano stati celati, ricostruire in via globale tutte le entrate con i mezzi di prova consentiti dal diritto comune, comprese le presunzioni semplici.

La Corte di Cassazione, confermando la sentenza della Corte d'Appello di Bologna ha fatto giustizia di una aberrante tesi del contribuente; secondo la stessa, per accertare l'evasione, l'Amministrazione finanziaria dovrebbe individuare i singoli atti economici, per i quali venne omessa l'apposizione delle marche o il versamento in conto corrente.

La difesa del contribuente assumeva che le norme degli artt. 27 e 49 della legge sull'I.G.E. fossero norme eccezionali.

La prima sancisce una presunzione di vendita a carico dei grossisti e dettaglianti per le merci, che non si trovino nei loro negozi e per le quali non risulta corrisposta l'imposta sull'entrata e la seconda, sancisce potere disporre un controllo permanente al

fine di accertare l'effettivo movimento degli affari, nel caso che si abbiano fondati motivi per ritenere che una ditta industriale o commerciale non corrisponde l'imposta sull'entrata.

La difesa dell'Amministrazione insisteva nel rilevare che proprio dalle dette norme risulta, che, in relazione ai principi di libertà delle prove, il legislatore aveva voluto che la prova dei singoli atti economici possa avvenire anche in modo indiretto (movimento degli affari, presunzione di legge) quando il pagamento dell'imposta sia stabilito per ogni singolo atto economico.

La Corte di Cassazione, facendo propria la tesi della Finanza ha così motivato:

« Il fatto che in ordine a talune categorie di entrate, quale quella derivante da attività industriale, sia previsto dalla legge il pagamento in relazione al singolo atto economico e che siano stabilite norme in proposito, a cominciare da quella per cui ogni atto economico deve risultare da documento scritto (art. 8), mentre rispetto ad altre categorie di entrate la determinazione del tributo va fatta in base all'entrata complessiva da stabilirsi mediante accertamenti presuntivi, non significa, anzitutto, che in entrambe le ipotesi la obbligazione tributaria fondamentale non sia la stessa.

In effetti, soggetta all'imposta in esame, a termini dell'art. 1 della legge, è « l'entrata in denaro o con mezzi di pagamento costitutivi del danaro conseguita in corrispondenza di cessione di beni o di prestazione di servizi effettuate nello Stato » è, cioè, tutta l'entrata. Tale concetto trova conferma negli artt. 2 e 3 della legge e in particolare nell'art. 12 che regola la determinazione della entrata imponibile. Disponendo che « l'aliquota di imposta si applica sul totale della entrata risultante dai singoli documenti che devono essere posti in essere a norma del precedente art. 8, ovvero sul complesso dell'entrata conseguita in un determinato periodo di tempo ... », l'art. 12 pone evidentemente l'accento sulle espressioni « totale della entrata » e « complesso dell'entrata », con riferimento alle diverse categorie di entrate contemplate nella legge, per significare che in ogni ipotesi l'imposta grava su tutte le entrate. Il fatto che nell'ipotesi in esame, di entrata derivante da esercizio di attività industriale, il sistema di pagamento della imposta si imperni sul singolo atto economico non vulnera il principio che l'obbligazione tributaria riflette tutta l'entrata in quanto esso riguarda, appunto, un sistema, una modalità di pagamento, come si desume dalla stessa intitolazione del capo secondo della legge « pagamento della imposta » sotto cui è posto l'art. 8 che detto sistema prevede.

I singoli atti economici da documentarsi ai sensi dell'art. 8, hanno perciò rilevanza ai fini della modalità del pagamento della imposta come singoli elementi costitutivi della totalità della entrata imponibile, ma non assumono autonomia giuridica tale da potersi affermare che la mancata individuazione di ciascuno di essi implichi mancata individuazione della obbligazione tributaria.

Il fatto che la legge preveda nell'ipotesi esaminata la detta modalità di pagamento, e che detti al riguardo molteplici disposizioni, a cominciare da quella che impone al contribuente la formazione di docu-

menti scritti in relazione ai singoli atti economici considerati, certamente importa che l'Amministrazione finanziaria non possa, dal contribuente tenuto al pagamento della imposta nei detti modi, pretendere invece il pagamento mediante un accertamento globale e presuntivo, ma non importa pure che un siffatto accertamento sia vietato ai fini della contestazione delle evasioni, specie quando documenti scritti riflettenti i singoli atti economici non siano stati affatto formati o, se formati, siano stati, come nel caso in esame, celati al fine di impedire il controllo degli organi della Amministrazione finanziaria a ciò delegati.

La legge non pone un tale divieto e deve escludersi che esso sia desumibile dalla particolarità del sistema di accertamento e di esazione della imposta.

La propria, contraria opinione il ricorrente crede di poter fondare, oltre che sull'assunto che, ammettendosi la legittimità dell'accertamento globale e per presunzioni delle evasioni si verrebbe ad istituire un'obbligazione tributaria non prevista, anche sulle disposizioni degli artt. 27 e 50 della legge esaminata.

L'inattendibilità di detto assunto si è però sopra rilevata, osservandosi che l'obbligazione tributaria in discorso concerne tutta l'entrata e che la nozione della particolare imposta non è necessariamente legata alla individuazione dei singoli atti economici che danno luogo alla entrata, riguardando questi una semplice modalità di pagamento.

Nè la prova dell'asserito divieto di accertamento delle evasioni in via globale e presuntiva è fornita, come pure si assume, dalle menzionate disposizioni degli artt. 27 e 50.

Stabilendo, come fa, che i commercianti debbono essere in grado di provare agli organi di controllo, mediante esibizione di determinati documenti, il pagamento delle imposte sulle vendite di merci non risulanti, in rapporto agli acquisti effettuati, giacenti negli esercizi e depositi; e soggiungendo che, in mancanza di tale prova, si presume, che le merci non esistenti nei detti locali siano state vendute senza la corresponsione della imposta; l'art. 27, ultimo comma, della legge in esame, pone indubbiamente, con riferimento ai commercianti, una presunzione juris di evasione.

Ma da ciò non è dato desumere per argomento a contrario, come si fa, l'illegittimità dello accertamento presuntivo dell'entrata ai fini della dimostrazione della evasione, qualora non si tratti di commercianti, perchè il fatto di avere la legge stabilito essa, in rapporto alla detta ipotesi, una praesumptio juris di evasione, con l'effetto di dispensare da ogni prova al riguardo l'Amministrazione finanziaria a favore della quale la presunzione stessa è stabilita, importa che tale presunzione non sia invocabile in

ipotesi diversa da quella per cui è stabilita, ma non che sia vietato in tale diverse ipotesi dimostrare la esistenza delle evasioni con i mezzi consentiti dal diritto comune, tra cui le presunzioni semplici — che sono cosa diversa dalla praesumptio juris di cui all'art. 27 in esame — come si è fatto nella specie.

Per poter ritenere l'esistenza di un siffatto divieto occorrerebbe che la legge n. 762 del 1940 derogasse al principio che la prova può essere fornita con tutti i mezzi consentiti dal diritto comune, tra cui le presunzioni semplici, il che non è.

Nè l'esistenza del divieto stesso è desumibile dallo art. 50 della legge menzionata.

Col fatto di prescrivere che « la violazione delle norme contenute nella presente legge e nel regolamento sono constatate mediante processo verbale cui devono unirsi agli atti, gli scritti, bollettari non in regola ai fini della presente legge, che costituiscono la prova della violazione . . . » l'art. 50, comma 1º, della legge in esame, indubbiamente prevede una prova documentale della evasione, ma tale previsione riguarda i casi, in realtà rari, in cui gli atti ed i documenti siano stati formati in contrasto con le prescrizioni della legge e la prova della violazione emerge dai documenti *ex se*, onde non è estensibile ai casi in cui atti e documenti non forniscano tale prova ed in specie ai casi in cui essi non siano stati affatto formati, o, se formati siano poi stati celati, come nella specie, per sottrarli al controllo degli organi a ciò delegati dalla Amministrazione finanziaria, non potendosi ovviamente parlare in tali ipotesi di « documenti costituenti la prova della violazione ».

È dunque da ritenere che la stessa disposizione dell'art. 50 della legge in esame invocata dal ricorrente, pur prevedendo esplicitamente, rispetto alle dette ipotesi, la prova della evasione risultanti da documenti, implichi l'ammissibilità di una prova aliunde delle evasioni da fornirsi con i normali mezzi.

In definitiva, dato che per principio generale tutta l'entrata, salve le eccezioni specificamente previste dalla legge, è soggetta alla imposta in discorso e che il principio stesso non è intaccato dal fatto, di essere stabilita, per talune categorie di entrate, la modalità di pagamento menzionata, in relazione ai singoli atti economici, è da ritenere che l'Amministrazione finanziaria possa, ai fini della dimostrazione dell'evasione nei casi in cui, come in quello in esame, i documenti di cui all'art. 8 della legge non siano stati formati, o se formati, siano stati celati, ricostruire in via globale tutta l'entrata con i mezzi di prova consentiti dal diritto comune, comprese le presunzioni semplici ».

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**SUCCESSIONE - Onere modale - Non detraibilità ai fini dell'imposta di successione.** (Corte di Appello di Venezia, 28 marzo-16 aprile 1957 - Pres. est. Groppa - Pizzolotto Guardia c. Finanze e Comune di Montebelluna).

L'onere modale coercibile è un peso personale dell'erede, che ne risponde anche *ultra vires hereditatis*; esso non è detraibile dall'asse ereditario, che passa all'erede nella sua interezza.

*L'annotata sentenza, dopo aver accertato in punto di fatto che la disposizione testamentaria non integrava un legato, ma un onere modale coercibile imposto all'erede e, perciò, connesso a tale sua qualità, per il soddisfacimento di uno scopo voluto dal testatore, ha esattamente escluso, in diritto, che il predetto onere potesse considerarsi una passività ereditaria e, come tale, detraibile ai sensi degli artt. 45 e 46 r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270 sulla imposta di successione (negli stessi sensi C. c. n. 43793 del 26 gennaio 1953, in « Riv. leg. fisc. », 1953, 930; vedasi anche A. D. GIANNINI: Dir. Trib., 1951, p. 444). L'onere modale, infatti, costituisce un peso o un debito dell'erede e non un debito dell'eredità,*

**VIOLAZIONI LEGGI FINANZIARIE - Fondo Nazionale soccorso invernale - Sovraprezzi sui biglietti d'ingresso nei locali di spettacolo - Legittimazione alla riscossione - Trasgressioni - Pene pecuniarie applicabili - Soggetti passivi - Accertamento - Configurazione giuridica.** (Corte di Appello di Genova, Sentenza 14 marzo 1957, n. 164 - Pres. Lorenzi; Est. Miani - Soc. p. a. A. T. A. contro Finanze).

L'Amministrazione legittimata alla riscossione dei crediti dipendenti dall'applicazione delle disposizioni della legge 22 novembre 1952, n. 1571, sulla istituzione del sovrapprezzo sui biglietti di ingresso ai pubblici spettacoli è quella delle Finanze e non quella dell'Interno, cui è affidata solamente la gestione del Fondo nazionale di soccorso invernale.

Per la repressione alle trasgressioni a detta legge sono applicabili, in quanto possibile, le pene pecuniarie e in genere le norme relative ai diritti erariali sui pubblici spettacoli.

Soggetti passivi delle obbligazioni sia per i sovrapprezzi che per le pene pecuniarie non sono gli acquirenti dei biglietti sui quali gravano i sovrapprezzi, bensì gli stessi imprenditori che sono

soggetti passivi rispetto al tributo erariale sui pubblici spettacoli.

Il momento determinante dell'oggettività di ogni violazione finanziaria è quello dell'accertamento delle violazioni stesse, a termini della legge 7 gennaio 1929, n. 4.

Pertanto, quando gli organi di polizia tributaria abbiano accertato il mancato versamento del tributo entro i termini di legge, ed il tributo stesso venga versato dall'obbligato successivamente allo accertamento, la trasgressione deve essere qualificata come mancato e non come ritardato versamento.

*La sentenza della Corte di Genova ha un'importanza che trascende il caso di specie, perchè, oltre ad aver deciso — per la prima volta, a quanto consta — interessanti questioni in tema di sovrapprezzo istituito a favore del Fondo nazionale soccorso invernale, ha toccato la delicata questione concernente il momento consumativo o integrativo della violazione delle leggi finanziarie.*

La Società A. T. A. (attività Turistiche Alberghiere), che gestisce il Casinò Municipale di San Remo e alla quale incombeva l'obbligo del versamento delle somme riscosse a titolo di sovrapprezzo sui biglietti d'ingresso (art. 3 legge 22 novembre 1952, n. 1571), non aveva effettuato, entro il prescritto termine di otto giorni dalla riscossione, il versamento di taluni importi. Questi importi erano stati successivamente versati, ma il versamento era avvenuto per una parte di essi prima dell'accertamento della Polizia Tributaria e per il resto dopo tale accertamento.

In relazione ai versamenti effettuati dopo l'accertamento della Polizia Tributaria, l'Intendenza di Finanza d'Imperia, con ordinanze confermate (sul punto di diritto che interessa) dal Ministero delle Finanze, aveva irrogato le relative pene pecuniarie, ritenendo le violazioni di legge come omessi versamenti e non come ritardati versamenti. La Società A. T. A. aveva proposto ricorso all'Autorità giudiziaria e, dopo la sentenza sfavorevole del Tribunale di Genova, aveva promosso giudizio d'appello.

Sulle questioni che formano oggetto dei primi due punti della massima sopra trascritta, la Corte di Appello, giudicando in stretta ed esatta aderenza col disposto degli artt. 1 e 7 della legge citata, ha così motivato: «..... il fatto che la gestione del Fondo soccorso invernale sia affidata al Ministero dell'Interno non è minimamente in contrasto con la

legittimazione dell'Amministrazione finanziaria a procedere all'accertamento e alla repressione delle infrazioni relative al versamento delle somme dovute al Fondo stesso, avendo la legge 22 novembre 1952 il carattere di legge finanziaria, in quanto prevede l'imposizione di un tributo, e dovendo quindi l'Amministrazione delle Finanze accertare e reprimere le relative infrazioni, così come accerta e reprime quelle relative alla riscossione di ogni altro tributo, e provvede alla riscossione delle entrate dello Stato, indipendentemente dal fatto che le somme non versate siano destinate ad essere utilizzate da vari dicasteri diversi da quello delle Finanze. Ed è poi manifesto che la situazione derivante dall'omesso o ritardato versamento delle somme dovute al Fondo soccorso invernale non è sostanzialmente diversa da quella derivante dall'omesso o ritardato versamento dei diritti erariali sui pubblici spettacoli. Sono, quindi, applicabili alla soggetta materia le norme della legislazione sui pubblici spettacoli, che a loro volta richiamano quelle della legge sulla repressione delle violazioni delle leggi finanziarie, e, quindi, sono applicabili gli artt. 1, 55, 56, 58 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, che attribuiscono all'Intendente di Finanza e al Ministero delle Finanze la competenza per l'accertamento e la repressione delle violazioni per cui sia stabilita la pena pecuniaria, e per la riscossione delle somme corrispondenti alle pene stesse in base all'ordinanza dell'Intendente o al decreto del Ministro.

Col secondo motivo l'appellante sostiene l'inapplicabilità della pena pecuniaria per l'omesso o ritardato versamento delle somme dovute dall'esercente il Casinò da giuoco al Fondo nazionale soccorso invernale, in quanto per la natura sanzionatoria della pena pecuniaria e per la conseguente applicabilità ad essa della norma sancita dall'art. 14 delle preleggi, si dovrebbe escludere che le pene previste per l'omesso o ritardato versamento dei diritti erariali sull'introito dei pubblici spettacoli possano applicarsi nel caso di omesso o ritardato versamento delle somme riscosse a titolo di sovrapprezzo in favore del Fondo soccorso invernale; e ciò perchè la legge che istituisce tale sovrapprezzo non commina alcuna pena pecuniaria, e perchè d'altra parte le norme con cui vengono comminate tali pene in materia di diritti erariali non possono applicarsi oltre i casi in esse considerati.

L'appellata sentenza ha superato questa eccezione rilevando che se è vero che in materia penale la legge non può applicarsi per analogia, nella specie le pene pecuniarie comminate, per l'omesso o ritardato versamento dei diritti sugli spettacoli, dagli articoli 48 e 49 del D. L. 30 dicembre 1923, n. 3276 e successive modificazioni, sono state applicate non per analogia, ma in forza dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 7 della legge 22 novembre 1952, n. 1571..... «L'affermazione secondo la quale le norme richiamate dall'art. 7 sarebbero soltanto quelle procedurali e del tutto arbitraria, non essendovi nella legge alcuna espressione che autorizzi a ritenere che il legislatore abbia voluto limitare il richiamo ad una parte soltanto delle norme richiamate; ...anzi l'aver specificatamente richiamato le norme "per la repressione delle trasgressioni" costituisce una chiara affermazione dell'applicabilità delle pene pecuniarie,

e, in genere, delle sanzioni previste per il mancato o ritardato versamento dei diritti erariali, giacchè non potrebbe aversi alcuna repressione senza le pene che costituiscono il mezzo mediante il quale la repressione si attua ».

Sul terzo punto della massima, la Corte, interpretando gli artt. 3 e 7 della citata legge del 1952, ha svolto queste considerazioni: «... anche se diverso è il titolo dei versamenti (dovendoli gli esercenti effettuare, nel caso dei diritti erariali, in adempimento di un loro obbligo tributario, e nel caso del sovrapprezzo in adempimento di un obbligo di riscuotere e versare un tributo dovuto da altri), tuttavia è uguale in entrambi i casi il contenuto della prestazione dovuta, e cioè il versamento di somme entro un dato termine, identico rimane il soggetto di tale obbligazione, e cioè l'esercente di sala di spettacolo o il gestore di casinò da giuoco, e si tratta in entrambi i casi di obbligazioni contenute in leggi finanziarie. Le sanzioni comminate dalla legge 30 dicembre 1923, n. 3276 a carico degli esercenti che omettono il versamento delle somme da loro dovute per il loro obbligo tributario debbono perciò ritenersi applicabili agli esercenti stessi che omettono il versamento delle somme, parimenti da loro dovute, che l'art. 3 della legge 22 novembre 1952 impone loro di riscuotere e versare... ».

Come si è detto, la sentenza assume rilievo soprattutto per le questioni decise con gli ultimi due punti della massima. La difesa dell'Amministrazione, al fine di sorreggere la tesi dell'omesso pagamento, aveva persino richiamato (in relazione al fatto che i sovrapprezzi erano destinati al soccorso invernale dell'annata 1952-53) l'istituto civilistico dell'obbligazione con « termine essenziale » (art. 1457 C. c.); ma la Corte ha ritenuto sufficienti le argomentazioni svolte in aderenza col sistema della legge 7 gennaio 1929, n. 4. La sentenza ha infatti motivato così: «... per risolvere la questione occorre determinare quale sia il momento a cui ci si deve riferire per stabilire se sussiste o meno la trasgressione, la cui esistenza giustifica l'applicazione della sanzione relativa, e cioè quale sia il momento in cui l'omissione acquista rilevanza giuridica, sì da non poter essere eliminata dal comportamento attivo successivamente sopravvenuto. Al riguardo, la difesa dell'appellante prospetta varie tesi, sostenendo in via gradatamente subordinata che il momento anzidetto dovrebbe identificarsi; a) in quello in cui il magistrato giudica sulla relativa controversia; b) in quello in cui lo Intendente di Finanza compie il proprio accertamento; c) in quello in cui viene all'interessato notificato il verbale di trasgressione.

L'infondatezza di tutte e tre le tesi sovraccennate appare manifesta. Ad escludere quella sub a), è sufficiente rilevare come l'accertamento dell'esistenza delle violazioni per cui è stabilita una pena pecuniaria spetta (art. 55 della legge 7 gennaio 1929, n. 4) all'Intendente di finanza, e come siano pertanto irrilevanti i fatti verificatisi successivamente a tale accertamento, il quale, se è legittimo al momento in cui avviene, non potrà essere reso illegittimo da fatti sopravvenuti in seguito. Ma debbono parimenti escludersi anche le altre due tesi. Invero, a sensi degli artt. 24 e 30 della citata legge 7 gennaio 1929,

*è compito della Polizia Tributaria investigativa accertare le violazioni delle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, constatando mediante processo verbale i fatti costituenti tali violazioni, ed è compito dell'Intendente di finanza, a sensi dell'art. 55 della legge stessa, accertare, in base agli atti raccolti e alle deduzioni che gli siano state presentate dallo interessato, se i fatti come sopra constatati mediante il verbale della P. T. I. esistano, se essi costituiscano violazioni delle leggi finanziarie e se il trasgressore ne sia responsabile. Oggetto dell'accertamento sono, quindi, i fatti constatati dalla P. T. I., non le situazioni formatesi successivamente al momento di tale constatazione. Le deduzioni dell'interessato potranno contestare l'esattezza del verbale e negare che al momento della constatazione sussistessero i fatti in essi descritti, ma non potranno evidentemente, pur riconoscendo che i fatti constatati sussistevano, abolirne l'esistenza adducendo fatti contrari verifi-*

*catisi in epoca posteriore. E pertanto una volta che l'Intendente di finanza abbia accertato che al momento della constatazione della P. T. I. i fatti descritti nel relativo verbale esistevano, dovrà ai fatti stessi, quali erano nel momento anzidetto, riferirsi per l'ulteriore accertamento della loro contrarietà a disposizioni di leggi finanziarie, e delle conseguenti responsabilità del trasgressore. Ciò posto, appare irrilevante l'indagine sulla proprietà delle espressioni " accertamento " o " constatazione ", usate dal legislatore per indicare le operazioni compiute dalla P. T. e consacrate nei verbali di cui all'art. 24 della legge, giacchè quel che solo importa è il riconoscere come il momento di tale accertamento o constatazione sia quello a cui ci si deve riferire per stabilire se sussiste o meno la trasgressione, essendo quello il momento essenziale ai fini della determinazione dell'oggettività di ciascuna violazione alle disposizioni delle leggi finanziarie "».*

UMBERTO CORONAS

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

## ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITÀ

**RICERCA DI ACQUA PUBBLICA.** — Se possa sollevarsi regolamento di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 del C. p. c. capoverso, nel caso in cui in una lite fra privati il Pretore abbia ordinato la sospensione dei lavori di ricerca di acqua pubblica regolarmente autorizzata dall'Ufficio competente del Ministero dei LL. PP. (numero 47).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

**CONVITTI NAZIONALI.** — I) Quale sia la natura giuridica dei Convitti Nazionali (n. 204).

**ENTI PUBBLICI.** — II) Se un Ente di diritto pubblico possa avvalersi della facoltà prevista dall'art. 13 della legge 27 febbraio 1955, n. 53, concernente l'esodo volontario dei dipendenti civili dell'Amministrazione dello Stato (n. 205). — III) Nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, quali siano le condizioni di sfollamento da applicarsi al personale degli enti pubblici (n. 205).

**RAPPRESENTANZA DELL'AVVOCATURA.** — IV) Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere la difesa del Pubblico Ministero nei giudizi civili instaurati ai sensi dell'art. 618 C. p. p. (n. 206).

## APPELLO

Se l'appello possa essere dichiarato improcedibile ai sensi del secondo comma dell'art. 348 C. p. c. ove l'appellante che abbia rilevato il fascicolo all'atto della precisazione delle conclusioni, lo ridepositi solo all'udienza di discussione (n. 5).

## ATTO AMMINISTRATIVO

Se il Governo, in base all'art. 6 del T. U. della Legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, possa annullare l'atto con cui una Cassa di risparmio ha adottato un provvedimento di licenziamento a carico di un suo impiegato (n. 10).

## AVVOCATI E PROCURATORI.

**RAPPRESENTANZA DELL'AVVOCATURA.** — Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere la difesa del Pubblico Ministero nei giudizi civili instaurati ai sensi dell'articolo 618 C. p. p. (n. 33).

## CINEMATOGRAFIA

**SALE CINEMATOGRAFICHE.** — I) Se debba essere annullato il provvedimento di autorizzazione all'apertura di una nuova sala cinematografica quando risulti che il destinatario sia morto nel periodo corrente tra la presentazione della domanda e il rilascio della autorizzazione (n. 20). — II) Se nel caso che l'autorizzato muoia dopo l'emanazione del provvedimento di autorizzazione ma prima od in corso della attuazione della costruzione, possano gli eredi iniziare o continuare legittimamente la costruzione (n. 20). — III) Se nel caso che l'autorizzato muoia in pendenza della domanda stessa gli eredi possano succedere nella domanda (n. 20). — IV) Se nel caso che l'autorizzato muoia in pendenza della domanda stessa e gli eredi chiedano di succedere nella domanda questa conservi la vecchia data o debba essere considerata come domanda nuova (n. 20).

## COMUNI E PROVINCE.

**CONSIGLIO DI PREFETTURA - DECISIONI.** — I) Se il Comune abbia un potere discrezionale nel dare o non dare esecuzione alle decisioni del Consiglio di Prefettura intese alla ricostituzione del patrimonio comunale (n. 63).

**GIUNTA PROVINCIALE AMMINISTRATIVA - COMPOSIZIONE** — II) Se nella composizione della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale i due membri più anziani, fra quelli eletti dal Consiglio provinciale, vadano scelti, ove la nomina sia stata effettuata in pari data, in base al criterio del numero dei voti riportati ovvero secondo il criterio dell'età (n. 64). — III) Se, nella composizione della Giunta provinciale amministrativa, il numero dei membri debba essere di quattro effettivi e due supplenti, come disposto dal R. D. L. n. 111 del 1944, oppure di cinque membri effettivi e cinque supplenti, secondo l'art. 4 del R. D. L. n. 2829 del 1923 (n. 64).

## COMPETENZA E GIURISDIZIONE

**REGOLAMENTO DI GIURISDIZIONE.** — Se possa sollevarsi regolamento di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 del C. p. c., capoverso, nel caso in cui in una lite fra privati il Pretore abbia ordinato la sospensione dei lavori di ricerca di acqua pubblica regolarmente autorizzata dall'Ufficio competente del Ministero dei LL. PP. (n. 15).

## CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

**FERMO CAUTELARE.** — Se sia ammissibile, in via di principio, il sequestro, il pignoramento ed il fermo cautelare previsto dall'art. 69 della legge di Contabilità generale dello Stato sulle somme iscritte nei conti correnti postali (n. 159).

## CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI.

Se possa accogliersi la richiesta formulata dal curatore di una ditta fallita intesa ad ottenere la liquidazione del già mutuato contributo per interessi a carico dello Stato, relativo ad un mutuo concesso alla ditta stessa da una Banca in applicazione delle disposizioni contenute nel D. L. 14 dicembre 1947, n. 1598 (n. 17).

## DANNI DI GUERRA

**CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE.** — I) Se il danneggiato, alienando l'immobile, possa riservarsi il contributo di ricostruzione, quando la alienazione avvenga posteriormente alla entrata in vigore della legge 27 dicembre 1953, n. 968. — II) Se il danneggiato, alienando l'immobile, possa riservarsi il contributo di ricostruzione, quando l'alienazione avvenga posteriormente alla entrata in vigore della legge 25 giugno 1949, n. 409 (n. 68). — III) Se il danneggiato, alienando l'immobile, possa riservarsi il contributo di ricostruzione, quando l'alienazione avvenga posteriormente alla entrata in vigore del D. L. C. P. S. 10 aprile 1947, n. 261 (n. 68). — IV) Se il nuovo testo dell'art. 89 del D. L. C. P. S. 10 aprile 1947, n. 261, sostituito all'originario con l'art. 23 della legge 25 giugno 1949, n. 409, sia entrato in vigore come norma innovativa con la legge n. 409 del 1949 oppure come norma interpretativa col D. L. C. P. S. n. 261 del 1947 (n. 68).

**RIPARAZIONI.** — V) Se il Territorio libero di Trieste per il rimborso delle spese di riparazioni, eseguite dallo Stato, di case di abitazione danneggiate dalla guerra, debbano applicarsi le disposizioni della legge 27 dicembre 1953, n. 968, o debbano permanere le disposizioni del G. M. A. nella suddetta materia (n. 69).

**TRATTATO DI PACE.** — VI) Se costituisca danno di guerra la impossibilità per un cittadino italiano, condannato al risarcimento dei danni per responsabilità solidale con una Società tedesca di cui era rappresentante, di esercitare l'azione di rivalsa verso tale società, in dipendenza dell'art. 77 del Trattato di pace (n. 70).

## DAZI DOGANALI.

**DIRITTO DI RITENZIONE.** — I) Se possa farsi valere il diritto di ritenzione di cui all'art. 5 della legge doganale nei confronti del terzo acquirente di una nave per diritti doganali non corrisposti all'atto della nazionalizzazione della nave stessa (n. 6).

**ESENZIONI.** — II) Se possa essere concessa ad una Società farmaceutica l'esenzione doganale di cui alla legge 6 febbraio 1941, n. 346, prorogata con legge 4 novembre 1951, n. 1359, per la importazione di macchine per la punzonatura a stampa delle targhette per indirizzi necessarie per l'Ufficio pubblicità della stessa Società (n. 7).

**VARIAZIONI.** — III) Quali siano, ai sensi dell'art. 5 disposizioni preliminari della vigente tariffa doganale, le condizioni necessarie per applicare alle merci provenienti dall'estero, le tariffe preesistenti in caso di variazione di dazi (n. 8).

## ELEZIONI

I) Se nella composizione della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale i due membri più anziani, fra quelli eletti dal Consiglio di amministrazione, vadano scelti, ove la nomina sia stata effettuata in pari data, in base al criterio del numero dei voti riportati ovvero secondo il criterio dell'età (n. 4). — II) Se, nella composizione della Giunta provinciale amministrativa, il numero dei membri debba essere di quattro effettivi e due supplenti, come disposto dal R. D. L. n. 111 del 1944, ovvero di cinque membri effettivi e cinque supplenti, secondo l'art. 4 del R. D. L. 2839 del 1923 (n. 4).

## ESPROPRIAZIONE PER P. U.

**OPERE ANTIAEREE.** — Se il D. L. 11 marzo 1948, n. 409, possa applicarsi per la espropriazione di aree in relazione alle quali fu progettata ma non eseguita la costruzione di rifugi antiaerei permanenti (n. 130).

## FARMACIA

**TARIFE MEDICINALI.** — Se i prefetti possano stabilire le tariffe provinciali dei medicinali (galenici) apportando ad esse le variazioni che ritengano necessarie (in relazione al costo della materia prima, delle spese di manipolazione, ecc.) (n. 6)

## FERROVIE

**RESPONSABILITÀ CIVILE.** — Se l'Amministrazione ferroviaria sia responsabile dei danni riportati da una persona che durante l'attraversamento di un passaggio a livello, nei pressi di una stazione, a causa della scarsa visibilità — dovuta a mancanza di illuminazione e alla fitta nebbia — sia caduta urtando una rotaia elettrificata e riportando gravissime ustioni (n. 255).

## IMPIEGO PUBBLICO

**ENTI PUBBLICI ECONOMICI.** — I) Se il Governo possa, in base all'art. 6 del T. U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, annullare l'atto con cui una Cassa di risparmio ha adottato un provvedimento di licenziamento a carico di un suo impiegato (n. 429).

**RIASSUNZIONE.** — II) Se possa essere riassunto in servizio alle dipendenze dell'Amministrazione a norma dell'art. 1 della legge 9 gennaio 1944, n. 9, un dipendente di un ente pubblico licenziato in seguito alla soppressione di detto ente (n. 430).

**PERSONALE NON DI RUOLO - SISTEMAZIONE.** — III) Se la cessazione dall'impiego, in seguito alla vittoria di un concorso per titoli e la sistemazione nei ruoli dell'Amministrazione statale da parte del personale non di ruolo delle Stazioni sperimentali agrarie, importi la perdita delle indennità di licenziamento (n. 431).

**PROCEDIMENTI DISCIPLINARI.** — IV) Se, ai sensi dell'art. 3 del C. p. c. debba essere fatto rapporto al Procuratore della Repubblica sui fatti emersi nel corso del giudizio disciplinare nei quali possa ravvisarsi un reato perseguibile di ufficio (n. 432). — V) Se l'obbligo della denuncia compete al funzionario che istruisce il giudizio disciplinare (n. 432). — VI) Se i principi suesposti si applichino anche al caso di inchiesta formale (n. 432).

#### IMPORTAZIONI-ESPORTAZIONI

**ESENZIONI DOGANALI.** — Se possa essere concessa ad una Società farmaceutica l'esenzione doganale di cui alla legge 6 febbraio 1941, n. 346, prorogata con legge 4 novembre 1951, n. 1359, per la importazione di macchine per la punzonatura a stampa di targhette per indirizzi necessari per l'Ufficio pubblicità della stessa Società (n. 4).

#### IMPOSTA DI BOLLO

**VIOLAZIONI.** — Quale sia, ai sensi della legge 25 giugno 1953, n. 492, il momento di consumazione delle violazioni alla legge sul bollo in materia di cambiali (n. 6).

#### IMPOSTE E TASSE

**COMMISSIONI TRIBUTARIE.** — I) Se e quando sia ammissibile la revocazione contro le decisioni delle Commissioni tributarie (n. 282).

**IMPOSTA DI PUBBLICITÀ.** — II) Se la sopratassa stabilita dal 3° comma dell'art. 20 del D. P. R. 24 giugno 1954, n. 342, sull'imposta di pubblicità sia cumulabile con la pena pecuniaria sancita dal 2° comma dello stesso articolo (n. 283).

#### LOCAZIONI

**LAVORI DI RIPARAZIONE.** — Se l'art. 41 della legge 23 maggio 1950, n. 253 abbia sostituito la norma dell'art. 1576 del Codice civile nelle locazioni sottoposte al regime di proroga legale (n. 97).

#### MILITARI

I) Se l'Amministrazione militare possa rilasciare, ai sensi dell'art. 108 del Regolamento di disciplina militare, ad un ufficiale copia della perizia sanitaria eseguita nei suoi confronti (n. 7). — II) Se l'Amministrazione militare debba dare esecuzione al precetto di rilascio di copia di perizia sanitaria intimato dall'Autorità giudiziaria (n. 7).

#### MONOPOLIO

**RIVENDITA DI TABACCHI** — I) Se, ai sensi degli artt. 92 e 94 del R.D. 14 giugno 1941, n. 577, per la assegnazione di rivendite di tabacchi sia condizione essenziale la disponibilità, da parte dell'aspirante allo esercizio, di un locale idoneo (n. 26). — II) Se l'Amministrazione sia competente a valutare se il concorrente per la assegnazione della rivendita sia effettivamente

nel possesso di titolo che gli possa dare la piena disponibilità del locale nel quale la rivendita stessa dovrà essere sistemata (n. 26).

#### NAVE E NAVIGAZIONE

**VENDITA DI NAVE A STRANIERO.** — I) Se debba considerarsi nulla la vendita di nave nazionale a straniero senza la preventiva autorizzazione del Ministero a dismettere la bandiera (n. 82). — II) Se l'ufficio di iscrizione della nave a cui sia presentato per la trascrizione l'atto di vendita della nave a straniero privo della autorizzazione ministeriale, possa procedere alla trascrizione stessa se gli atti presentati rivestano i prescritti requisiti di forma (n. 82). — III) Se, nel frattempo, possa cancellarsi la nave dal Registro di iscrizione (n. 82).

#### POSTE E TELEGRAFI

**CONTI CORRENTI POSTALI - FERMO CAUTELARE.** — I) Se sia ammissibile, in via di principio, il sequestro, il pignoramento e il fermo cautelare previsto dall'art. 69 della Legge di contabilità generale dello Stato sulle somme iscritte nei conti correnti postali (n. 56). — II) Se nei casi di denuncia all'Autorità giudiziaria del correntista per emissione di assegni a vuoto (art. 125 Cod. post.), l'Amministrazione postale debba provvedere alla risoluzione del rapporto di conto corrente ovvero sottoporre le somme che risultano disponibili al fermo cautelare (n. 56).

**CONTI CORRENTI POSTALI - SEQUESTRO.** — III) Se, nell'ipotesi di contravventori valutari i quali siano depositari di somme in conto corrente presso l'Amministrazione postale, sia ammissibile il sequestro di tali somme a garanzia delle pene pecuniarie inflitte (n. 57).

**TRASPORTO SU AUTOMEZZI P.T.** — IV) Se la dichiarazione di esonero da responsabilità, rilasciata da persone che usufruiscano, con le debite autorizzazioni, di automezzi dell'Amministrazione P.T., possa valere ad escludere tale responsabilità in caso di danni alle persone stesse che derivino da colpa del dipendente preposto alla guida dell'automezzo o da deficienze del servizio (n. 58).

#### PREVIDENZA ED ASSISTENZA

**PENSIONE PREVIDENZA SOCIALE.** — Se il diritto a percepire l'indennità di quiescenza possa coesistere con il godimento, per sopravvenuti limiti di età, della pensione della previdenza sociale (n. 24).

#### RESPONSABILITÀ CIVILE

**ATTRAVERSAMENTO PASSAGGI A LIVELLO.** — Se la Amministrazione ferroviaria sia responsabile dei danni riportati da una persona che durante l'attraversamento di un passaggio a livello, nei pressi di una stazione, a causa della scarsa visibilità — dovuta a mancanza di illuminazione ed alla fitta nebbia — sia caduta urtando una rotaia elettrificata e riportando gravissime ustioni (n. 177).

## SCAMBI E VALUTE

**INFRAZIONI VALUTARIE.** — Se, nell'ipotesi di contravventori valutari i quali siano depositari di somme in conto corrente presso l'Amministrazione postale, sia ammissibile il sequestro di tali somme a garanzia delle pene pecuniarie inflitte n. 12).

## SERVITÙ

**MILITARI.** — Se, ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 20 dicembre 1932, n. 1849, sia dovuto l'indennizzo per l'imposizione della servitù militare che importi soltanto l'astensione del proprietario da alcune forme di godimento (n. 21).

## STRADE

**CIRCOLAZIONE STRADALE.** — I) Se, ai sensi dell'art. 29, 2° comma del R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740, l'ANAS sia obbligata ad apporre il cartello negli incroci con strada di grande circolazione (n. 26). — II) Se sia illegittima l'apposizione di cartelli segnalanti l'incrocio con strade di grande traffico, quando tali strade non siano state formalmente classificate come strade di grande circolazione (n. 26).

## SUCCESSIONI

**AUTORIZZAZIONE DI POLIZIA.** — I) Nel caso che una persona, che abbia ottenuto il provvedimento di autorizzazione all'apertura di una sala cinematografica, muoia dopo l'emanazione del provvedimento di autorizzazione ma prima od in corso dell'attuazione della costruzione, possano gli eredi iniziare o continuare legittimamente la costruzione (n. 49). — II) Se nel caso che

l'autorizzato muoia in pendenza della domanda stessa gli eredi possano succedere nella domanda (n. 49). III) Se nel caso che l'autorizzato muoia in pendenza della domanda stessa e gli eredi chiedano di succedere nella domanda questa conservi la vecchia data o debba essere considerata come domanda nuova (n. 49).

## TRASPORTO

**TRASPORTO DI PERSONE.** — Se la dichiarazione di esonero da responsabilità, rilasciata da persone che usufruiscano, con le debite autorizzazioni, di automezzi dell'Amministrazione Poste e Telegrafi, possa valere ad escludere tale responsabilità in caso di danni alle persone stesse che derivino da colpa del dipendente preposto alla guida dell'automezzo o da deficienze del servizio (n. 39).

## TRATTATO DI PACE

**ART. 77.** — I) Se costituisca danno di guerra la impossibilità per un cittadino italiano, condannato al risarcimento dei danni per responsabilità solidale con una Società tedesca di cui era rappresentante, di esercitare l'azione di rivalsa verso tale società, in dipendenza dell'art. 77, n. 5, del Trattato di Pace (n. 67).

**BENI EX TEDESCHI.** — II) Se il potere di approvazione dei contratti per la liquidazione dei beni ex tedeschi in Italia, attribuito al Ministero del Tesoro dalle norme di procedura che regolano tale liquidazione, abbia carattere discrezionale (n. 68). — III) Se tale approvazione possa essere rifiutata quando l'interesse pubblico lo richieda, indipendentemente dalle determinazioni adottate dal Comitato internazionale (n. 68).

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

A CURA DI SALVATORE SICA

## CECOSLOVACCHIA

### A) La responsabilità dello Stato

#### 1. LA COSTITUZIONE ED I CODICI.

La Costituzione della Repubblica Cecoslovacca del 9 giugno 1948 non detta alcun principio circa la responsabilità dello Stato. È affermato il diritto di petizione: ognuno infatti può avanzare petizione ad una qualunque pubblica autorità (art. 23). L'articolo 145 stabilisce che la responsabilità dello Stato e del giudice per i danni causati da una violazione della legge commessa dal giudice nell'espletamento delle sue funzioni sarà stabilita dalla legge. Una legge particolare sulla responsabilità dello Stato non risulta a nostra conoscenza; la materia generale è però regolata dal Codice civile e dalla legge sui trasporti; la responsabilità penale del funzionario e quella civile personale sono regolate dal codice penale comune e dal codice penale amministrativo nonché dalla legge sul pubblico impiego.

Ci riferiamo anzitutto al Codice civile, approvato con legge 28 ottobre 1950, n. 141 (della Raccolta delle leggi della Repubblica Cecoslovacca) promulgato il 26 novembre 1950 ed entrato in vigore il 1° ottobre 1951. Il cap. XVI del Codice civile concerne la responsabilità per danno. Lo art. 334 stabilisce che si risponde della colpevolezza del proprio rappresentante e delle persone impiegate per l'esecuzione della propria obbligazione. L'art. 350 stabilisce che è responsabile del danno causato dalla cosa colui a cui la cosa appartiene e colui al quale la cosa stessa serve, a meno che non siano state adottate le provvidenze necessarie per la custodia e la vigilanza. Salvo gli atti del terzo od il caso fortuito inevitabile non originato dall'attività dell'azienda o gli atti propri del danneggiato, il capo dell'azienda, le cui attività siano particolarmente nocive risponde del danno causato da codeste attività; nella misura della colpa personale risponde col capo dell'azienda l'impiegato e addetto alle attività dell'azienda e questo non può essere considerato come terzo (art. 351). La norma del Codice civile del 1950 vale anche per la responsabilità dello Stato verso i terzi; esso quindi è responsabile del danno cagionato dai propri impiegati nell'esercizio delle loro funzioni. L'obbligo del risarcimento scaturisce in parte dal principio della responsabilità ed in parte dal principio delle conseguenze finali come nel caso delle industrie particolarmente nocive.

L'art. 346 del Codice civile rinvia alle leggi speciali la questione di sapere se e chi risponda del

danno causato dalla procedura irregolare nell'esercizio di una funzione ufficiale. In tale caso la responsabilità civile personale segue la responsabilità penale di cui al Codice penale (legge 12 luglio 1950, n. 86, Racc. leggi) ed al Codice di procedura penale (legge 87 del 12 luglio 1950), al Codice penale amministrativo (legge 88 del 12 luglio 1950), ed al Codice di procedura penale amministrativa (legge 89 del 12 luglio 1950) nonché al Codice di procedura amministrativa del 22 marzo 1955, n. 22, sulla cui regolare esecuzione vigilano il Procuratore generale e gli operai (articoli 28 e seguenti della legge n. 13 del 1954 sui Comitati nazionali). Infatti è detto dalla legge 17 maggio 1950 n. 66 sullo stato giuridico degli impiegati dello Stato che le violazioni dei doveri imposti all'impiegato pubblico sono punite ai sensi della legge penale; il pubblico impiegato è personalmente responsabile del danno (*škodou*) provocato allo Stato ed è tenuto a rifonderlo (art. 11).

La legge 11 luglio 1951, n. 63 ha disciplinato la responsabilità per i danni causati dai mezzi di trasporto. Rientrano nei beni nazionali i trasporti ferroviari pubblici ed i trasporti stradali ed aerei regolari (art. 148, Costit. 1948); i beni nazionali sono in via di principio proprietà dello Stato (art. 149, n. 1). Le leggi sulle imprese di Stato per i trasporti (legge n. 404 del 1922 e n. 206 del 1926 sulle ferrovie dello Stato; legge 159 del 1946 sulle linee aeree) o sulle imprese private di trasporto, le cui azioni appartenevano in gran parte allo Stato (decreto n. 100 del 1945 e decreto n. 6 del 1946) sono state sostituite dalla legge 22 dicembre 1948, n. 311, dalla legge 51 del 1948, dalle leggi 13 luglio 1950 n. 103, 104 e 108; vedi Ordinanze 123-128 del 1949).

Il codice civile non aveva compreso norme relative ai trasporti. Detta legge 11 luglio 1951, n. 63 ha colmato la lacuna del Codice, il quale potrà sempre essere invocato per la parte più favorevole come ad esempio per i termini di prescrizione: questi, non rispettati per la legge speciale del 1951 n. 63 (più brevi), potrebbero essere invocati per l'applicazione delle norme del Codice (STEFAN LUBY, *Responsabilità per danni derivanti da mezzi di trasporto*, «Bull. de droit tchèc.», 1° aprile 1952, p. 165). La legge elenca i mezzi di trasporto (ferrovie, autovetture a motore, aeromobili ed imbarcazioni a motore e determinate imbarcazioni non a motore). È soggetto alla responsabilità l'imprenditore in un senso che la legge specifica ampiamente, indipendentemente dai proprietari, salvo se vi siano dubbi sulla qualità d'imprenditore; se il mezzo di trasporto è affidato alla gestione d'una

Gli organi dell'Arbitraggio di Stato sono stati istituiti presso gli organi governativi supremi ai quali incombono i compiti più importanti nell'adempimento del piano economico; essi sono istituiti presso il governo della Repubblica cecoslovacca, presso il capo dei commissari slovacchi e presso i Comitati nazionali regionali (art. 3).

Gli organi dell'Arbitraggio di Stato si compongono dell'Arbitro generale, di un certo numero di suoi supplenti e di arbitri di Stato (art. 4). Soltanto nei casi di una certa difficoltà (la quale è indipendente dal valore pecuniario della controversia), l'Arbitro generale può affidare la decisione ad una sezione composta di tre arbitri (art. 14, 1° e 2° comma); l'Arbitro di Stato può decidere in assenza delle parti (ivi). Fuori degli organi di arbitraggio di Stato, ogni ministro può istituire, presso il suo ministero, degli organi di arbitraggio speciali e, presso i Commissari slovacchi, degli organi provinciali di arbitraggio speciali (art. 28). L'Arbitrato decide sulle controversie precontrattuali e contrattuali nonché su di altre controversie dei beni che sorgano fra imprese, organizzazioni ed istituzioni del settore socialista e gli organi dell'Amministrazione pubblica (art. 1, 6° comma), salvo che la competenza non sia espressamente assegnata agli organi di arbitraggio speciali od ai tribunali (artt. 7 e 28). Questi ultimi decidono sulle controversie in materia di contratti relativi ai trasporti ferroviari, automobilistici, per acqua e per aereo e sulle controversie in cui una almeno delle parti è una cooperativa agricola unificata nonché sulle controversie economiche il cui valore non sorpassi le 2000 corone (articolo 7, 1° comma, lett. b, c, d). Quando l'Arbitraggio di Stato o speciale si dichiara incompetente, i tribunali sono legati a tale decisione (articoli 12 e 28). Sono dettate norme di competenza per l'Arbitro di Stato presso il Governo e gli organi di arbitraggio regionale e per l'Arbitro di Stato presso i Commissari slovacchi (artt. 8 e 11). Se esista dubbio sulla competenza di un organo di arbitraggio di Stato spetta all'Arbitro generale presso il Governo a decidere sulla competenza stessa (art. 11, 3° comma). Sulla procedura arbitrale vedi art. 13 e seg.; valgono inoltre le norme dettate dall'Arbitro generale. La sentenza è esecutiva con la sua pubblicazione; le persone che non la eseguano sono passibili di sanzioni (art. 20); le decisioni dell'Arbitro di Stato (o speciale) sono definitive (art. 19). Vedi anche J. Nauratil, *La nuova regolamentazione della procedura dinanzi l'Arbitraggio di Stato*, in n. 10 di Právník (*Il giurista*) del 1953; V. BARAK e F. DVONČ; *La Nuova regolamentazione dell'Arbitraggio di Stato*, in n. 7 di Právní obzor » (*L'orizzonte giuridico*), 1953; J. TRUHLÁR; *Disciplina convenzionale - Arbitraggio di Stato*, in « Lidové soudnictví » (*Giustizia popolare*), n. 6, 1952.

Non si deve confondere con l'Arbitraggio di Stato per le controversie economiche del fattore socialista, la procedura arbitrale prevista dal Codice di procedura civile (legge 25 ottobre 1950, n. 142, entrata in vigore il 1° gennaio 1951, articolo 54 e seg.). Vedi in proposito Procedura arbitrale secondo il Codice di procedura civile in Ceco-

slovacchia, in « Bull. de droit tchèosl. », 1° dicembre 1953, p. 16; vedi anche FRATISEK STAJGR; *Protezione dei diritti civili nella procedura civile*, in « Bull. de droit tchèc. », 1° ottobre 1953, p. 51; vedi anche SVETOZAR HANAK; *Il carattere indipendente delle convenzioni arbitrali*, in « Bull. de droit tchèc. », p. 205, 1° dicembre 1955.

L'ordinanza governativa sull'Arbitraggio di Stato n. 47 del 1953 è stata integrata con altra ordinanza n. 54 del 21 settembre 1954. L'ordinanza 16 luglio 1954, n. 33, ha modificato la precedente ordinanza n. 37 del 1953, sul modo ed i termini previsti per la presentazione di reclami dopo la consegna di merci imperfette od incomplete o di prodotti che non rispondano alla qualità standard prescritta dalle norme e condizioni tecniche, nonché sui processi civili, intentati dopo il rigetto dei reclami.

### 3. LE IMPRESE NAZIONALI.

L'impresa nazionale è nella Repubblica Cecoslovacca la prima forma di organizzazione economica a tipo socialista e risale ai decreti presidenziali di nazionalizzazione del 1945; l'impresa nazionale concerne la produzione d'importanza nazionale; essa ha un carattere direttivo nei confronti delle altre imprese economiche. L'impresa nazionale è retta dalla legge 1° novembre 1955, n. 51. L'impresa è una persona morale ed agisce in nome proprio (art. 5). È lo Stato che rimane il proprietario dei beni gestiti dall'impresa nazionale ma l'impresa agisce non in nome dello Stato (art. 8). Conseguentemente lo Stato non risponde degli impegni contratti dalle imprese nazionali, l'impresa nazionale non risponde degli impegni contratti dallo Stato (art. 7). L'impresa nazionale ha il dovere di prender cura dei beni ad essa affidati e che costituiscono proprietà di tutto il popolo, di amministrarli nella maniera più economica al fine di conseguire i compiti risultanti per l'impresa economica nazionale dal piano nazionale di sviluppo dell'intera economia della Nazione (articoli 1, 10, 11). L'impresa nazionale è organizzazione economica di base; ha un proprio bilancio che consta di fondi detti di base e dei mezzi di circolazione; la legge limita la disponibilità dei fondi di base (art. 10); questi sono inalienabili; fuori di tali fondi, l'impresa nazionale risponde degli impegni e delle obbligazioni mediante i beni che ad essa sono stati affidati (art. 7, n. 1). L'impresa nazionale è costituita dal ministro, nella cui competenza rientra l'attività economica dell'impresa nazionale. Sono dettate le norme al riguardo (art. 5). Gli atti giuridici dell'impresa nazionale che non sono d'accordo con l'esecuzione dei suoi compiti sono illegali e quindi nulli: pertanto i tribunali e gli organi di arbitraggio sono tenuti a tener conto di tale nullità ex officio (articolo 6, esteso agli altri organismi economici dagli artt. 50, 55, e 57). Il direttore è responsabile dell'impresa nazionale (artt. 20-24); esso è nominato e revocato dal ministro competente; sono stabiliti i doveri del direttore (art. 20, par. 2); il direttore firma, in nome dell'impresa, il contratto collettivo con il personale, rappresentato dal Consiglio d'impresa della federazione sindacale (art. 28).

In ogni modo è il Ministro l'organo dirigente superiore delle imprese nazionali secondo le direttive del Governo. Gli artt. 47-50 si riferiscono ad altri organismi economici, detti *trust* ed unioni, già regolati dalla legge 103 del 1950 e dal decreto 74 del 1951; sono inoltre disciplinate le nuove forme delle organizzazioni di vendita e di approvvigionamento. Vedi STANISLAW STUNA: *La legge sulle imprese nazionali e su alcune altre organizzazioni economiche*, p. 293 e seg. «Bull. droit tchèc.», 1° dicembre 1956.

## B) La difesa dello Stato.

### 1. LA PROCURATURA ERARIALE.

Anzitutto occorre avvertire che l'avvocatura in genere in Cecoslovacchia è stata riformata. L'avvocatura fa parte della nuova organizzazione giudiziaria, composta: 1° dai tribunali; 2° dalla procura; 3° dall'avvocatura. La legge n. 322 del 1948 ha regolato l'avvocatura. Gli avvocati sono tenuti a contribuire al mantenimento ed al consolidamento del regime di democrazia popolare, e ad aiutare gli organi dello Stato nella esecuzione delle leggi (art. 1). Gli avvocati sono raggruppati in associazioni regionali d'avvocati, controllate dalla Associazione centrale degli avvocati in Praga (art. 18). Il Ministro della Giustizia esercita il suo controllo sull'esercizio della professione di avvocato. La legge n. 322 del 1948 è stata integrata con l'ordine del Ministro di giustizia n. 74 del 21 febbraio 1949. La legge 20 dicembre 1951, n. 114 ha poi disciplinato le condizioni per accedere ed esercitare l'avvocatura; essa ha creato i Gabinetti per le consultazioni giuridiche ed un loro organo centrale. Sul Notariato di Stato vedi legge 20 dicembre 1951, n. 116, abrogativa della legge 14 luglio 1949, n. 201; il Notariato di Stato assiste le persone morali socialiste e tutti i cittadini, vigila sulla valorizzazione degli interessi legali delle persone morali e cittadini, contribuisce al consolidamento delle legalità socialista (art. 1, legge 116 del 1951). Vedi FERDINAND BOURA, *La nuova regolamentazione dell'Avvocatura e del Notariato*, p. 108 e seg., «Bull. droit tchèc.», 1° ottobre 1949. Norme che hanno ampliato le attribuzioni dei notai di Stato sono state dettate con legge 52 del 27 ottobre 1954.

Una certa parentela con l'Avvocatura avevano le Procurature erariali o finanziarie, la cui storia, per i Paesi cechi, risale sino al XV secolo. Vedi anche la trattazione che abbiamo fatta per Austria in questa Rivista. Tali Procurature erano uffici dello Stato incaricati di rappresentare lo Stato e gli enti pubblici od organizzazioni giuridiche analoghe dinanzi ai tribunali, autorità ed organi pubblici. Nel quadro della loro attività, tali procurature davano agli organi dello Stato ed agli enti rappresentati pareri e consultazioni e collaboravano alla redazione dei loro atti giuridici (contratti). Erano in sostanza veri e propri avvocati dello Stato il cui compito principale era di rappresentare lo Stato dinanzi i tribunali in materia civile, a differenza dei procuratori penali che rappresentavano gli interessi pubblici unicamente

in materia penale. Esistevano tre Procurature in Cecoslovacchia e queste sedevano a Praga, a Brno ed a Bratislavia (vedi JOSEPH ELIAS, *La democratizzazione della giustizia in Cecoslovacchia*, p. 97 e seg., «Bull. droit tchèc.», 1° ottobre 1949). Le Procurature erano regolate con legge 8 giugno 1933, n. 97 e dal Regolamento di cui al decreto 2 aprile 1936, n. 82. La legge 19 dicembre 1949, n. 270, ha creato le nuove Procurature finanziarie (Financi Prokuratura); queste hanno sede presso i tribunali regionali. Le Procure hanno il compito di rappresentare, dinanzi ai tribunali ed agli altri organi pubblici lo Stato, gli organi dell'amministrazione popolare e di prevedere alle rivendicazioni giuridiche di pubblico interesse. Devesi tener presente che tutti gli affari giudiziari sono trattati da due categorie di tribunali: 1° dai tribunali a competenza generale; 2° dai tribunali a competenza speciale (legge 64 del 1952, par. 1, comma 1); sono tribunali a competenza generale i tribunali popolari (che hanno sostituito i vecchi tribunali distrettuali), i tribunali regionali ed infine la Corte Suprema a Praga (par. 1, comma 2, legge 64 del 1952; par. 1 e 18, comma 2 legge 66 del 1952); sono tribunali a competenza speciale i tribunali militari (par. 2, comma 2, legge 66 del 1952) ed i tribunali arbitrali (non di Stato) per le imprese economiche (par. 2, comma 3, legge 66 del 1952); questi ultimi sono poco numerosi (leggi 228 del 1946 e 272 del 1948 per i contratti d'imprese nazionali; legge 225 del 1947, par. 2, per i diritti di caccia).

La legge del 19 dicembre sulle Procurature erariali o finanziarie è composta di 8 articoli, di cui riportiamo la traduzione personale. Sono trattati anzitutto i compiti delle Procurature finanziarie (paragr. 1). Queste sono chiamate, come si è detto, a rappresentare davanti ai tribunali ed agli altri organi pubblici lo Stato, gli organi dell'amministrazione popolare ed a provvedere alla difesa di quanto costituisce un pubblico interesse; essi sono chiamati inoltre a rappresentare il pubblico interesse tutte le volte che questo risultasse sfornito di rappresentanza legale. Le Procurature di finanza emettono pareri su richiesta delle Amministrazioni (par. 1, n. 1). Le Procurature sono tenute in tutta la loro attività a contribuire al mantenimento ed al consolidamento dell'ordinamento giuridico della democrazia popolare (par. 1, n. 2).

Sono stabilite le circoscrizioni e le sedi. Le Procurature di finanza sono istituite presso le sedi dei tribunali regionali (par. 2, n. 1). La circoscrizione della Procuratura di finanza corrisponde con la giurisdizione del tribunale regionale nella cui sede è eretta (par. 2, n. 2). Il Ministro della giustizia è autorizzato a derogare alle norme anzidette e stabilire, con sua ordinanza, che una Procuratoria regionale possa esercitare in due o più giurisdizioni dei tribunali regionali (par. 2, n. 3).

Sono dettate le norme sulla dipendenza e sulla vigilanza. Le Procurature di finanza dipendono dal Ministero della Giustizia; sotto l'aspetto dell'interesse pubblico ed economico, esercitano la vigilanza sulle Procurature il Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle finanze (par. 3).

È disciplinata la composizione delle Procurature (par. 4). La Procuratura è composta dal Procuratore di finanza (Finančního Prokurátora) ed eventualmente dal sostituto Procuratore, e da un adeguato numero di dipendenti, aventi le qualifiche speciali. Il servizio di contabilità presso la Procuratura di finanza attende al disbrigo delle pratiche relative al personale. Il Ministro della giustizia può delegare tali funzioni al Presidente del tribunale regionale mediante suo decreto. I lavori di ufficio presso la Procuratura sono espletati dalle unità di personale necessario, messe a disposizione della Procuratura dal presidente del tribunale regionale nella cui sede è stata eretta la Procuratura; a ciò si provvede di concerto con il Procuratore di finanza.

È stabilito lo stato giuridico delle Procurature, nel senso dei loro poteri (par. 5). La Procuratura non è costretta a presentare presso i tribunali l'attestato del mandato ad essa affidato, anche quando in base alle leggi ed ai regolamenti venga richiesto, per procedere in giudizio, un mandato speciale; nei procedimenti la Procuratura gode poteri concessi agli avvocati (par. 5, n. 1). La Procuratura può agire dinanzi a qualsiasi tribunale od organo pubblico e può farsi sostituire da un suo rappresentante, debitamente autorizzato (paragrafo 5, n. 2).

Il Governo provvede a stabilire le norme di dettaglio sulle facoltà delle Procurature e sui loro rapporti verso le persone giuridiche rappresentate (art. 5, n. 3).

Sono dettate dalla legge norme transitorie. Le Procurature anzidette, esistenti in Praga, Brno e Bratislavia sono trasformate in Procurature di finanza secondo la nuova legge (par. 6, n. 1). I dipendenti di tali Procurature passano, dal giorno in cui la nuova legge entra in funzione, alle dipendenze del Ministero della Giustizia (par. 6, n. 2). Sono annullate tutte le norme in contrasto con la nuova legge ed in particolare la legge 8 giugno 1933, n. 97, sulle Procurature di finanza ed il decreto governativo del 2 aprile 1936, n. 8, circa le istruzioni di servizio delle Procurature (pag. 7). La nuova legge entrò in vigore il 1° febbraio 1950 (art. 8).

La legge del 19 dicembre 1949, n. 270, fu poi seguita dall'ordinanza governativa del 14 gennaio 1950, n. 7. Questa specificò la competenza delle Procurature. Venne fatto obbligo di farsi rappresentare nelle procedure giudiziarie dalle Procurature, allo Stato, agli organi dell'amministrazione popolare, agli istituti, alle imprese, ai fondi speciali ed agli enti diretti od amministrati da tutti tali organi e ciò in maniera esclusiva; le Procurature hanno la difesa soltanto su richiesta per l'Assicurazione nazionale centrale, le imprese nazionali, le imprese comunali e le cooperative popolari.

## 2. IL PROCURATORE GENERALE.

La posizione del Procuratore generale era ancora disciplinata, dopo la rivoluzione del maggio 1945, dal codice penale austriaco del 1873 per le provincie di Boemia e Moravia e dal codice penale

ungherese del 1896 per la Slovacchia; il Procuratore generale era subordinato al Ministro della giustizia; i procuratori inferiori non erano ad esso subordinati perchè dipendevano dai procuratori di provincia ed erano quindi direttamente dipendenti dal Ministro della giustizia. La competenza del Procuratore generale era limitata alla materia penale. La legge sulla democratizzazione della giustizia del 22 dicembre 1948, n. 319, non apportò modificazioni sostanziali nè lo fece il Codice di procedura penale del 12 luglio 1950, n. 87; il Codice di procedura civile del 25 ottobre 1950, n. 142, allargò la giurisdizione del procuratore nel processo civile.

La legge costituzionale sui tribunali ed il pubblico ministero del 30 ottobre 1952, n. 64, e la legge sul pubblico ministero del 30 ottobre 1952, n. 65, hanno modificato le basi della posizione del Procuratore generale. Il Procuratore generale è investito del controllo supremo sull'esecuzione e la minuziosa osservanza delle leggi e delle altre prescrizioni legali da parte di tutti i ministeri e delle autorità, dei tribunali, dei comitati, degli organi ufficiali, delle istituzioni e persone ufficiali dei singoli cittadini (art. 6 legge costituzionale 30 ottobre 1952 n. 64). Il Procuratore generale, nominato e revocato dal Presidente della Repubblica su proposta del Governo, è responsabile di fronte al Governo; i procuratori inferiori sono a lui subordinati (art. 7, 14 e 15). Il Procuratore generale ha il diritto di *avvertire* (art. 2, legge sul pubblico ministero del 30 ottobre 1952, n. 65) le autorità dei difetti constatati ed ha il diritto di *protesta* presso le autorità dirette, superiori e presso il Governo (o presso il Consiglio dei Commissari slovacchi) alle cui sedute partecipa con voto consultivo (art. 3 e 4, ivi). Vedi FRANTISEK POLÁČEK, *La nuova legge sulle funzioni del Procuratore generale*, in «Bull. droit tchèc.», 1° novembre 1953, p. 113 e seg.; ivi, pag. 109 e seg.; STEFAN RAIS; *Le nuove leggi relative all'organizzazione giudiziaria ed alle funzioni del Procuratore generale*. Vedi ivi, pag. 120, F. STAJGR, *La riorganizzazione dei tribunali cecoslovacchi*. Per la procedura della *protesta*, vedi art. 42 e 43 del Codice di procedura amministrativa, introdotto con decreto governativo del 22 marzo 1955, n. 22, ed entrato in vigore il 1° luglio 1955, ed accompagnato dal decreto del Ministro della giustizia del 22 ottobre 1955 (n. 73 della «Gazz. Uff.»). Vedi JOSEF TUREČEK; *Il Codice di procedura amministrativa cecoslovacca*, p. 301 e seg., «Bull. droit tchèc.», 1° dicembre 1956. Diverso è il controllo esercitato dal Ministero del Controllo di Stato (Ordin. gover. 7 settembre 1951, n. 73; art. 1 legge Costituz. 47 del 1950; art. 42 legge 241 del 1948; art. 62, par. 2, Costit. 9 maggio 1948), che ha sostituito la Corte suprema dei conti, già retta dalla legge n. 110 del 1942. Vedi ZDENEK TESAR; *La nuova disciplina del Controllo di Stato in Cecoslovacchia*, «Bull. droit tchèc.», 1° ottobre 1951, pag. 254; SALVATORE SICA, *Dizionario Universale della Finanza Pubblica*, Istit. Poligr. Stato, Roma, 1956, voce Československá Republika, per il rinvio a tutte le voci sulla Cecoslovacchia, vol. I, p. 666. Vedi bibliografia in volume IV, pag. 453-454.