ANNO VI - N. 3 MARZO 1953

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

ANNO VI - N. 3 MARZO 1953

RASSEGNA MENSILE
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

IN TEMA DI INVENZIONI DEGLI IMPIEGATI DELLO STATO

(A proposito di una recente sentenza della Corte di Cassazione)

Della particolare materia delle invenzioni dei dipendenti dello Stato (nel caso concreto, di un ufficiale superiore del Genio aeronautico addetto, con *funzioni direttive*, alla *Direzione superiore degli Studi ed Esperienze* dell'Aeronautica militare) la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, in sede di regolamento di giurisdizione proposto dall'Amministrazione (sent. n. 1412 del 16 maggio 1952 in causa Scelzo contro Ministero Difesa Aeronautica), è tornata ad occuparsi a distanza di oltre un ventennio dalle precedenti pronuncie (sent. 29 maggio 1928 in causa Bettica, « Foro It. », 1928, I, 981 e Relazione dell'Avvocatura dello Stato 1926-29, p. 229 segg.), e, quel che più importa, per la prima volta dopo l'entrata in vigore del Decreto 29 giugno 1939, n. 1127.

La sentenza, per quanto abbia finora suscitato commenti favorevoli (cfr. RIBOLZI, in « Foro Padano », novembre 1952, fascicolo 11, col. 1175; SORDELLI: *ibidem* col. 1179; FORMIGGINI, in « Rivista di Diritto industriale », 1952, parte II, pagine 121 segg.) non ci ha lasciato convinti, sia per ciò che si riferisce alla soluzione delle questioni di giurisdizione concretamente proposte mediante il regolamento, sia per quanto attiene alla interpretazione che dell'art. 23 della vigente legge sui brevetti la Suprema Corte ha ritenuto di dare.

* * *

I principî affermati dalla Cassazione con la suindicata sentenza sono, in sintesi, i seguenti:

1° In base al noto criterio discriminatore della competenza dell'Autorità giudiziaria da quella della giurisdizione amministrativa, sussiste la competenza della prima a conoscere di una controversia relativa alla determinazione della indennità di espropriazione di brevetti industriali ai sensi degli articoli 60 e segg. del Decreto 29 giugno 1939, n. 1127, e ciò anche dopo che gli originari decreti di esproprio siano stati revocati con effetto *ex tunc* in quanto aventi ad oggetto brevetti già di spettanza dell'Amministrazione militare.

2° Le controversie nascenti in sede di interpretazione dell'art. 23 del Decreto 29 giugno 1939, n. 1127, in materia di invenzioni realizzate in costanza di rapporto di pubblico impiego, sono devolute alla competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria e non del Consiglio di Stato in sede di giurisdizione esclusiva.

3° Nel rapporto costituito ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 del decreto 29 giugno 1939 n. 1127 tra datore di lavoro ed inventore, la attività di invenzione non può essere considerata quale *mera esplicazione di lavoro manuale od intellettuale*, non potendosi prescindere dall'attività inventiva e dalla qualità d'inventore che, quanto al riconoscimento del diritto di paternità prevale su quella di prestatore di lavoro: è, quindi, da escludere che l'invenzione in parola trovi la sua *causa* nel contratto di lavoro o di impiego, bensì in esso unicamente l'*occasione*.

4° Perchè possa verificarsi l'attribuzione al datore di lavoro dei diritti patrimoniali derivanti dall'invenzione, ai sensi dell'art. 23 del decreto 29 giugno 1939, n. 1127, è necessario che nel contratto tra datore di lavoro ed inventore il corrispettivo pattuito sia in diretta correlazione con l'invenzione.

* * *

Cominciamo ad esaminare le varie questioni che la Suprema Corte era stata chiamata a decidere.

Veniva proposta, anzitutto, una tipica e pura questione di giurisdizione, anche se insorta in una specie di fatto alquanto complessa.

Si trattava, in breve, di questo.

Nel periodo che va dal 1928 al 1938 un ufficiale del Genio aeronautico in s.p.e., preposto *ratione officii* alla *Direzione degli studi ed esperienze in materia di armamento aeronautico* era pervenuto a richiedere a proprio nome (servendosi della collaborazione dei tecnici e del materiale dell'Amministrazione) il brevetto per numerosi congegni, tutti *attinenti alla specifica materia dell'armamento aereo*. I diritti inerenti a sette di queste domande furono dall'Amministrazione aeronautica formalmente espropriati, nell'interesse della difesa militare, ed immediatamente sottoposti al vincolo del segreto, nel 1930-32, senza che fosse stato mai proceduto alla determinazione della indennità (riservata ad un successivo provvedimento) e senza che questa (strano caso!) fosse stata mai chiesta dall'interessato, mediante l'esperimento dell'ap-

posito giudizio arbitrale: alla vigilia della seconda guerra mondiale (6 e 7 giugno 1940) i brevetti in questione erano stati svincolati dal segreto e rilasciati, non ravvisandosi in essi alcuna importanza per l'Amministrazione militare.

L'interessato, convenendo in giudizio nel 1948 l'Amministrazione innanzi al Tribunale di Roma, aveva espressamente e testualmente chiesto, in ordine ai sette brevetti espropriati (c'erano altri undici brevetti sottoposti semplicemente a segreto, per i quali si chiedevano soltanto i *danni* in conseguenza della segretazione che si assumeva arbitraria), la *indennità di espropriazione*: tanto che la difesa dell'Amministrazione aveva, fin dalla comparsa di risposta, eccepito che questa determinazione doveva competere, ai senzi dell'art. 63 della legge speciale, all'apposito collegio arbitrale avente carattere di giurisdizione speciale.

Avvenne che, nelle more del giudizio, con altrettanti decreti del Capo dello Stato, fu provveduto a revocare con effetto *ex tunc* (*rectius* ad annullare) i sette decreti di esproprio, con la espressa motivazione che essi erano mancanti di causa e di oggetto in quanto cadenti su cose (i diritti patrimoniali derivanti dalla invenzione) che, per il particolare rapporto tra inventore ed Amministrazione ai sensi dell'art. 23 del decreto 29 giugno 1939, n. 1127, dovevano ritenersi, *ab initio*, di pertinenza della Amministrazione stessa.

Esibiti in giudizio questi provvedimenti di revoca, l'Amministrazione chiese che venisse dichiarato il difetto di giurisdizione del Tribunale in base agli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865 all. *E*: l'attore si limitò a contestare la legittimità dell'acquisizione ed insistette per il suo originario *petitum* (*la indennità di espropriazione*) con l'aggiunta che i decreti stessi fossero dichiarati *inesistenti* e di nessun effetto; ad ogni buon conto l'attore stesso ritenne, altresì, di cautelarsi proponendo impugnativa giurisdizionale dei decreti innanzi al Consiglio di Stato.

La insorta questione di giurisdizione venne decisa dal Tribunale in senso sfavorevole alla tesi sostenuta dall'Amministrazione con la motivazione seguente: « ... l'attore in questa sede ha chiesto la tutela del *suo diritto all'indennità* avverso i decreti della Pubblica Amministrazione che avrebbero posto illegittimamente nel nulla le espropriazioni già da tempo eseguite, senza affatto chiedere l'annullamento di tali decreti di revoca ».

L'accenno alla *esecuzione* delle espropriazioni era del tutto inesatto, in quanto l'Amministrazione non ebbe mai ad utilizzare le invenzioni in questione; parimenti inesatta in linea di fatto era l'affermazione secondo cui l'attore non aveva chiesto l'annullamento dei decreti di revoca: che, anzi, come si è detto, ne aveva, addirittura, chiesta la declaratoria di inesistenza.

Riproposta la questione, col regolamento di giurisdizione, alla Suprema Corte, questa ha ritenuto la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, per la considerazione che i decreti di esproprio non erano stati revocati per motivi di opportunità o di convenienza, bensì « *per una ragione di diritto e specificamente per la pretesa di essere l'Amministrazione proprietaria dei diritti di brevetto in forza dell'art. 23 del R. D. 29 giugno 1939, n. 1127* ».

Ora, questa soluzione dà luogo, come si diceva in principio, a non poche perplessità.

Anzitutto, in base al criterio fondamentale sancito negli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. *E*, presupposto, per l'esercizio della giurisdizione ordinaria nelle controversie tra privati e la Pubblica Amministrazione è che i primi facciano valere in giudizio un *diritto subiettivo perfetto*. Nel caso in esame, questo diritto subiettivo non poteva certamente riscontrarsi nel diritto (patrimoniale) *sull'invenzione*, essendo questo già stato *affievolito* e, quindi, ridotto ad *interesse legittimo* dall'esercizio concreto della pubblica potestà di espropriazione: del diritto personale dell'autore della invenzione ad avere il proprio nome riconosciuto ed inserito nel brevetto (quel diritto che la sentenza, con discutibile terminologia, chiama « diritto morale ») non poteva essere questione, sotto il profilo che a noi qui interessa, non essendo questo diritto toccato dalla espropriazione che si riferiva unicamente ai « diritti di privativa industriale inerenti alle domande di brevetto », cioè esclusivamente ai diritti patrimoniali.

Nè, a giustificare la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, si poteva parlare, nel caso concreto, di una *definitiva acquisizione del diritto alla indennità di espropriazione*; ciò per la fondamentale ragione, già intravista dal Tribunale, che in tanto può concepirsi sorto un diritto subbiettivo all'indennità in conseguenza di una espropriazione, in quanto questa sia in sè legittima, specie per quanto attiene alla *causa* propria dell'atto espropriativo (pubblico interesse a procurarsi la proprietà o la disponibilità di una cosa o di un diritto) ed all'oggetto della espropriazione stessa (cioè la cosa od il diritto necessarî al conseguimento del fine pubblico e spettanti ad un soggetto diverso dalla Amministrazione): che se, invece, l'atto amministrativo di espropriazione risulti viziato di illegittimità nei suoi presupposti, nella sua causa o nel suo obbietto, non si attua legittimamente quella *conversione* del bene espropriato nel diritto alla indennità che costituisce la caratteristica conseguenza della espropriazione stessa. Nè un diritto alla indennità può concepirsi a sè, cioè completamente avulso ed indipendente dalla validità dell'atto amministrativo a carattere negoziale (negozio di diritto pubblico) che sta alla base del procedimento espropriativo.

Com'è noto, la Pubblica Amministrazione, nello esercizio del suo potere di *autoimpugnativa* o di autotutela, può provvedere direttamente a rimuovere le cause che invalidano i suoi atti, procedendo all'*annullamento d'ufficio*, con effetti *ex tunc*, di questi, e ciò senza incontrare normalmente alcun limite nei diritti od interessi spettanti ad altri soggetti, perchè da atti illegittimi od invalidi non può sorgere alcun diritto o tutela giuridica.

Il potere di annullamento si concreta e si attua, a sua volta, in un atto amministrativo *discrezionale*, in quanto l'Amministrazione, anche se riconosca l'illegittimità di un suo provvedimento, può astenersi dall'annullarlo per ragioni di equità o di convenienza, per non turbare situazioni consolidate nel tempo, ecc.

Discende da questi principî la logica e necessaria conseguenza che, allorquando da parte della

Amministrazione si provveda all'*annullamento di ufficio*, come nella specie, di un decreto di espropriazione, non possa l'Autorità giudiziaria ritenersi competente, sotto nessun profilo, a decidere sulla *indennità*. Ciò che non potrebbe fare *se non a condizione e sul presupposto di considerare ancor valido il decreto di esproprio*; quindi ripristinando, in aperta violazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865 all. *E*, la situazione che è stata, invece, rimossa dall'atto di annullamento.

La Corte di Cassazione, alla quale era stato denunciato il vizio della sentenza del Tribunale per questa parte, ha ritenuto di confermare la sentenza per la considerazione principale che non si trattasse, nella specie, di revoca per motivi di opportunità, bensì di revoca *per una ragione di diritto e specificamente per la pretesa di essere essa Amministrazione proprietaria dei diritti di brevetto in forza dell'art. 23 del decreto 29 giugno 1939, n. 1127, e che, comunque, il « petitum »* si concretasse *sostanzialmente* in un risarcimento danni.

Quest'ultima considerazione non era, come si è detto, giustificata dagli atti di causa, dai quali, specie dal verbale delle conclusioni definitive, risulta che l'attore, di fronte all'acquisizione dei provvedimenti amministrativi di revoca non chiese il risarcimento del danno, ma si limitò a confermare il suo *petitum* originario concernente la *indennità di espropriazione*. Ma neanche l'affermazione basata sulla causa o motivo *non discrezionale* della revoca (*rectius* annullamento) può valere, a nostro avviso, a far ritenere la giurisdizione ordinaria nelle fattispecie come quella in esame; sia perchè l'annullamento d'ufficio degli atti illegittimi non costituisce per la Pubblica Amministrazione un atto vincolato od obbligatorio, bensì un atto *discrezionale* avverso il quale può proporsi, come nella specie era stato proposto, ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato; sia perchè, dato questo carattere discrezionale dell'atto amministrativo, la ricerca della *causa* o *motivo* dell'annullamento sembra del tutto ininfluente ai fini della soluzione della questione di giurisdizione.

Sarà innanzi alla competente sede giurisdizionale amministrativa che si disputerà se l'atto amministrativo di annullamento sia da considerare o meno legittimo in relazione ai diritti ed interessi del soggetto o dei soggetti che all'atto stesso sono interessati: ma, fino a quando quell'atto amministrativo non venga annullato in quella sede, è evidente che il Giudice ordinario non può disconoscerne l'*esistenza* ed il peculiare attributo della *esecutorietà* (non sospesa, nella specie, da alcuna pronuncia del Consiglio di Stato), senza violare i principî fondamentali stabiliti negli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. *E*.

* * *

Col ricorso per regolamento di giurisdizione la difesa dell'Amministrazione aveva, in secondo luogo, sostenuto il *difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria, ai sensi degli articoli 29 e 30 del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato*, a conoscere delle questioni nascenti dall'applicazione dell'articolo 23 del decreto 29 giugno 1939 n. 1127, in dipendenza di invenzioni realizzate da impiegati dello Stato nelle particolari condizioni ipotizzate, appunto, da questo articolo.

Con la soluzione sopra ricordata ai nn. 2 e 3 (le due soluzioni devono essere considerate congiuntamente, in quanto si riferiscono allo stesso *iter* logico e giuridico) in sostanza le Sezioni Unite, richiamandosi alla loro precedente giurisprudenza circa la determinazione dei limiti della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato ai sensi degli articoli 29 e 30 del R. D. 26 giugno 1924, n. 1054, hanno affermato il principio che, nella materia delle invenzioni compiute dai dipendenti di Pubbliche Amministrazioni anche nei casi ipotizzati dall'articolo 23 del decreto 29 giugno 1939 n. 1127 sulle privative industriali (attività inventiva prevista come oggetto del rapporto), la pretesa di carattere patrimoniale trova nel rapporto di impiego non il *titolo* o *causa*, bensì solo l'*occasione* del suo sorgere. Per arrivare a questa conclusione la sentenza si serve della considerazione della speciale disciplina legislativa del diritto di brevetto ed, in particolare, della tutela del diritto (personalissimo) dell'autore dell'invenzione, elemento, quest'ultimo, che, anche nelle c. d. « invenzioni di servizio » (*Diensterfindungen*) prevalendo, quanto al riconoscimento della paternità dell'invenzione, sulla prestazione di lavoro, impedirebbe di considerare l'attività spesa in esecuzione del rapporto di impiego e di lavoro quale semplice prestazione di lavoro, sia pure intellettuale: in una parola, la invenzione del dipendente privato o del pubblico impiegato, anche se realizzata in esecuzione o nell'adempimento di un contratto o di un rapporto di lavoro o di impiego in cui l'attività inventiva è prevista come oggetto del contratto o del rapporto (caso previsto dall'articolo 23 del Decreto 29 giugno 1939 n. 1127) non farebbe mai parte del contenuto del rapporto di impiego o di lavoro, e, quindi, non potrebbe mai essere considerata in *funzione di quest'ultimo*, ma esclusivamente come legato ad esso da una relazione soltanto *occasionale*.

La sentenza non si nasconde la difficoltà che una soluzione di tale genere incontra di fronte al chiaro disposto dell'art. 23 della vigente legge sui brevetti per invenzioni industriali (R. D. 29 giugno 1939 n. 1127) che, ipotizzando « *la invenzione fatta nella esecuzione o nell'adempimento di un contratto o di un rapporto di lavoro o di impiego in cui l'attività inventiva è prevista come oggetto del contratto o del rapporto* », contempla chiaramente l'attività di invenzione come facente parte del contenuto del rapporto di lavoro o di impiego: tuttavia, la sentenza ritiene di poter superare la difficoltà costituita dall'esplicito testo legislativo, per la considerazione dello speciale diritto « morale » spettante all'autore della invenzione, diritto che farebbe sì che l'attività inventiva non possa mai essere considerata quale facente parte del contenuto di un rapporto d'impiego o di lavoro e, quindi, l'invenzione non possa *mai* essere considerata in funzione di quel rapporto, sebbene soltanto legata ad esso da un vincolo meramente occasionale.

Arrivati a questo punto, com'è facile vedere, l'importanza della questione trascende l'aspetto formale-procedurale circa l'Autorità giurisdizionale

competente a decidere le relative controversie (Consiglio di Stato – Autorità giudiziaria ordinaria), per toccare direttamente tutta la sostanziale disciplina che la nostra legge sui brevetti industriali dà alle invenzioni di dipendenti (siano essi pubblici o privati).

E, se l'importanza della questione di giurisdizione in concreto sottoposta all'esame della Suprema Corte e decisa con l'annotata sentenza era per l'Amministrazione dello Stato veramente di massima, ancor più generale si presenta il problema che concerne il dubbio se la sentenza stessa abbia rettamente interpretato le disposizioni degli articoli 23 e 24 del R. D. 29 giugno 1939 n. 1127, o se, invece, pur partendo da un apprezzabilissimo concetto circa la autonomia e la individualità della idea inventiva e della sua realizzazione (l'invenzione), abbia finito col superare la positiva regolamentazione dettata dal legislatore per la particolare materia in esame: superamento che nessun interprete, per alto che sia, può compiere, in base ai ben noti principî fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

* * *

Qual'è, dunque, il preciso significato degli articoli 23 e 24 della vigente legge sui brevetti?

Questi articoli riproducono quasi *ad litteram* gli articoli 22 e 23 del Decreto di riforma delle privative industriali 13 settembre 1934, n. 1602, decreto che, com'è noto, non è entrato mai in vigore ed è servito di base al legislatore nel 1939 (R. D. L. 24 febbraio 1939, n. 317) per disporre una nuova organica disciplina della materia, attuata, appunto, con il Decreto 29 giugno 1939, n. 1127.

Orbene, nell'art. 22 della legge del 1934 (art. 23 della vigente legge del 1939) il legislatore ha contemplato un'unica categoria di invenzioni dei dipendenti pubblici o privati: quella categoria che, con terminologia desunta dalla dottrina germanica, si suole designare col nome di *invenzioni di servizio* (*Diensterfindungen*) (1). Nell'art. 23 della legge del 1934 (art. 24 della legge attuale) sono, invece, contemplate le invenzioni fatte in *occasione del lavoro* (*Betriebesverwandte freie Erfindungen*).

Nel primo caso che, come vedremo, si scinde in due ipotesi a seconda che sia prevista e stabilita nel contratto o nel rapporto una retribuzione per l'attività inventiva (art. 23, 1° comma) od invece non lo sia (art. 23, 2° comma), la legge attribuisce — *direttamente ed a titolo originario* — al datore di lavoro i *diritti patrimoniali* nascenti dall'invenzione (diritti alla privativa italiana, alle privative estere, al segreto ed infine alla proprietà della cosa fisica costituente l'obbietto della invenzione), mentre all'inventore spetta unicamente il «diritto morale» di dare il proprio nome all'invenzione.

Nel secondo caso (art. 24 della vigente legge) i diritti patrimoniali spettano all'inventore mentre al datore di lavoro (od alla Pubblica Amministrazione) compete il diritto di prelazione per l'uso dell'invenzione o per l'acquisto del brevetto, verso corresponsione di un canone o prezzo da fissarsi con deduzione degli aiuti che l'inventore abbia comunque ricevuti dal datore di lavoro per pervenire all'invenzione.

Che i due articoli debbano intendersi nel senso ora precisato risulta chiaramente dalla Relazione ministeriale alla legge del 1934 e dai lavori preparatorî di questa stessa legge, oltre che, ovviamente, dalla interpretazione letterale e logica degli articoli stessi.

In tema di invenzioni degli inventori impiegati il progetto — afferma il Ministro (cfr. Relazione e R. D. 13 settembre 1934, n. 1602, Roma, Poligrafico dello Stato 1934, p. 7 e 8) — contiene la seguente ripartizione:

« *a*) invenzioni fatte dall'assuntore in adempimento di uno *speciale incarico di ricerche e di studi*, per la soluzione di problemi tecnici interessanti l'azienda, *con o senza una particolare retribuzione dell'attività inventiva*;

« *b*) *invenzioni che rientrano nel campo di attività dell'azienda alla quale è addetto il prestatore d'opera*, ma *non negli obblighi contrattuali dell'assuntore*;

---

1) La categoria delle *invenzioni di servizio* è stata positivamente considerata — anche se con regolamentazioni diverse — nelle varie leggi in materia di brevetti dei Paesi europei ed extra europei.

Così, per la legge austriaca del 2 luglio 1925 (parag. 5-*b*, 3° comma) « si considera come invenzione di servizio l'invenzione di un prestatore d'opera quando essa, per il suo oggetto, rientri nel campo di attività dell'impresa presso la quale l'inventore presta servizio, e quando: *a*) *l'attività che ha condotto all'invenzione fa parte delle mansioni del prestatore d'opera*; *b*) il prestatore d'opera ha avuto impulso all'invenzione dall'attività che egli esplica nell'azienda del principale; *c*) il risultato inventivo è stato sostanzialmente facilitato dall'uso delle esperienze o dei mezzi della impresa ».

In queste leggi si trovano, talvolta, disciplinate con *norme speciali* le invenzioni dei dipendenti pubblici. Così la citata legge austriaca (parag. 5-*b*, 2° comma) stabilisce che « *se il rapporto di impiego è di diritto pubblico, il datore di lavoro, senza bisogno di contratto col prestatore d'opera*, può pretendere l'invenzione in proprietà o in uso ».

La *legge danese* fa divieto al funzionario dello Stato in servizio, o che abbia lasciato il servizio da meno di tre anni, di brevettare, senza l'autorizzazione del Ministero da cui il funzionario stesso dipende o dipendeva, qualsiasi invenzione, l'oggetto della quale si presuma compresa nell'ambito dell'attività ordinaria dell'ufficio presso il quale l'inventore presta o prestava servizio.

Per la *legge svizzera* le invenzioni dei funzionari sono disciplinate *dalla legge federale sullo stato giuridico degli impiegati* 30 gennaio 1927 (evidentemente in quanto si ritengono intimamente connesse col rapporto di impiego): le invenzioni realizzate dai funzionari in servizio appartengono allo Stato allorquando: 1) rientrano nell'ambito della attività del funzionario e dei suoi obblighi di impiego; 2) siano il risultato di esperienze ufficiali; 3) *interessino la difesa nazionale*; 4) l'autorità che ha nominato il funzionario se ne sia riservata la proprietà. In questi casi all'impiegato, analogamente a quanto dispone la nostra legge, spetta un *premio* da determinarsi equitativamente.

Da ricordare, nella recente guerra, l'Ordinanza germanica del 12 luglio 1942 sul trattamento delle *invenzioni degli impiegati* (*La propriété industrielle*, 1942, p. 135) in base alla quale (§ 3) ogni impiegato è obbligato a cedere all'Amministrazione, dietro compenso, tutte le invenzioni comunque fatte in occasione di lavoro.

Per una più ampia esposizione di diritto comparato nella particolare materia, vedi RIVA SANSEVERINO: *Il diritto di privativa nel contratto di lavoro*, Roma 1932, cap. III, p. 181 e segg.

« *c*) invenzioni estranee tanto agli obblighi contrattuali dell'assuntore quanto al campo di attività dell'azienda alla quale è addetto il prestatore d'opera ».

Per le invenzioni del primo gruppo il progetto attribuisce i *diritti derivanti dall'invenzione al datore di lavoro*, eccetto il diritto al nome che resta inalienabilmente di spettanza dell'inventore. Attribuisce, inoltre, un equo premio all'inventore, *qualora non sia prevista e stabilita nel contratto una speciale retribuzione in compenso dell'attività inventiva.*

I lavori preparatorî della legge del 1934 spiegano chiaramente la formazione e la ragione delle due suindicate norme.

Il progetto definitivo redatto da una Commissione presieduta da Donato Faggella ritenne eccessiva la soluzione contenuta in un primo progetto (Commissione Baroni) e in un secondo progetto (redatto dalla Confederazione dell'Industria) di assegnare al datore di lavoro tutte le invenzioni fatte « in occasione del lavoro » o per le quali l'inventore si fosse, comunque, giovato degli ausilii dell'azienda.

Questa soluzione si ritenne dalla Commissione troppo lesiva degli interessi del prestatore d'opera, in base alla dottrina ed alla giurisprudenza formatesi sulla particolare materia.

Quanto alla giurisprudenza, la Commissione ricordò le sentenze della Corte di Appello di Bologna 14 gennaio 1927 e della Corte di Cassazione 29 maggio 1928 in causa Bettica (« Foro It. », 1928, I, 981) che aveva ritenuto, *esaminando concretamente i termini del contratto d'impiego*, che l'invenzione fosse stata fatta « in occasione » del rapporto e non nell'adempimento specifico dello stesso (Bettica, *infatti, non era mai stato addetto od incaricato di studi od esperienze* — cfr. sent. 21 marzo 1926 in « Foro It. », 1926, I, 635 — e solo invocava a sostegno delle sue pretese la circolare Dall'Olio 14 agosto 1917 in base alla quale *qualunque ufficiale* avrebbe potuto pretendere un compenso per ritrovati utili alla difesa aerea).

La dottrina italiana, antecedente alla legge del 1934, era riassunta in questi termini dal PIOLA-CASELLI (« Foro It. », 1910, I, 1183): « *La communis opinio* in materia di invenzioni fatte da un operaio, impiegato od altro conduttore d'opera è questa: che se l'invenzione è da lui ottenuta *in conseguenza di studi, di ricerche* esperienze delle quali sia stato incaricato, il *diritto di privativa spetta a chi gli ha dato l'incarico*; se, invece, l'incarico non vi fu, il diritto competerà all'inventore, anche se l'invenzione fu resa possibile ed agevolata dalle sue mansioni o dai suoi mezzi industriali attinenti alle mansioni stesse ».

Adunque, il chiaro significato dell'art. 23 della vigente legge sui brevetti è che l'articolo stesso comprende una *sola* categoria di invenzioni, le c. d. « invenzioni di servizio » o, per meglio dire, le *invenzioni che rientrano negli obblighi contrattuali del prestatore d'opera.*

Per designare queste invenzioni il legislatore ha adoperato la espressione *invenzioni fatte nella esecuzione o nell'adempimento di un contratto o di un rapporto di lavoro o di impiego*, appunto per indicare che con l'invenzione si esegue, si adempie agli obblighi sorti dal contratto e dal rapporto.

La *sola* differenza fra le ipotesi contemplate nel 1° e nel 2° comma dell'art. 23 è che nel primo caso è prevista e nel secondo no « una retribuzione in compenso dell'attività inventiva ». Questa interpretazione è l'unica possibile sia di fronte al testo della legge, sia, come abbiamo visto, in base ai lavori preparatorî ed alla Relazione ministeriale alla legge del 1934, sia, come subito vedremo, in base al concetto stesso della « invenzione di servizio » quale trovasi affermato costantemente nella dottrina italiana dal principio del secolo ad oggi.

Del resto, a pensare altrimenti, cioè a voler sostenere, come è stato da qualche scrittore sostenuto, che l'art. 23 si riferisce *nel 2° comma* alle invenzioni fatte in « occasione di lavoro », si cadrebbe nel palese assurdo di attribuire al legislatore una volontà *contraddittoria* in quanto le stesse invenzioni (« in occasione di lavoro ») nella ipotesi dell'art. 23, 2° comma, sarebbero attribuite al datore di lavoro, mentre nell'articolo seguente (24) sarebbero attribuite al dipendente. Invero, ammettendo che il 2° comma dell'art. 23 della vigente legge si riferisca alle invenzioni *occasionalmente* fatte dal dipendente nella esecuzione o nell'adempimento del rapporto, non si saprebbe come differenziare la ipotesi legislativa del 2° comma dell'art. 23 da quella dell'art. 24 che certamente si riferisce alla *occasione* offerta dall'azienda o dalla Pubblica Amministrazione all'attività inventiva di manifestarsi, cioè alle invenzioni che la dottrina tedesca definisce come *libere ma connesse con l'azienda* (*Betriebsverwandte freie Erfindungen*), *occasionate* dall'attività prestata del dipendente nell'azienda o nella Pubblica Amministrazione.

Nè sembra, infine, accettabile, per le suesposte considerazioni e, comunque, tale da riportare sempre la questione nei limiti segnati dalla ipotesi del 1° comma, il tentativo fatto da qualche altro scrittore (1) nel senso di interpretare il 2° comma dell'art. 23 come riferentesi alla ipotesi di una prestazione di caratterestra ordinario richiesta dall'imprenditore nel corso delrapporto e per la quale prestazione *extra* non venne stabilito uno speciale compenso.

Del resto, si riferisca il 2° comma alla stessa ipotesi legislativa contemplata nel 1° o riguardi, invece, esso le invenzioni fatte « in occasione di servizio » o nell'adempimento di altro speciale rapporto (non remunerato) inseritosi, ad un certo momento, nel rapporto principale, quel che a noi preme esaminare più da vicino è il preciso contenuto e l'esatta portata dell'art. 23 (sia pure, in ipotesi, considerato limitatamente al 1° comma) per quanto concerne le invenzioni realizzate dai dipendenti pubblici e privati nella esecuzione o nell'adempimento di un contratto o di un rapporto di lavoro o di impiego.

* * *

Quanto alla precisa identificazione del contenuto della disposizione dell'art. 23, occorre, in primo luogo, domandarsi se, per le c. d. *invenzioni di servizio* (*Diensterfingungen*) occorre che l'attività

(1) GRECO: *Diritti sui beni immateriali*, Torino 1948, p. 451, ed ora FORMIGGINI: *Sulle invenzioni dei dipendenti dell'Amministrazione statale*, in « Riv. Diritto industriale », 1952, II, pp. 126-127.

inventiva sia *espressamente* pattuita nel contratto d'impiego o di lavoro oppure essa possa *implicitamente desumersi dal carattere delle funzioni o mansioni che il dipendente ha accettato di esercitare.*

In quest'ultimo senso è stato concordemente risposto dalla dottrina italiana e straniera, nonchè dalla nostra stessa giurisprudenza.

Il fondamentale trattatista tedesco, il KOHLER (*Manuale delle privative indusriali*, trad. it. S.E.L., 1912, p. 99 e segg.) così inizia la trattazione circa le invenzioni dei dipendenti: « Chi è impiegato in un affare altrui *in modo che sia suo dovere di perfezionare i metodi tecnici ed i procedimenti, non solo* è *tenuto a dare all'affare tutti i perfezionamenti che scopre, ma inoltre se gli riesca durante tali suoi rapporti di fare altre invenzioni*, deve renderne partecipe l'altro socio ».

Lo stesso autore, dopo avere ampiamente spiegato le ragioni umane, sociali e giuridiche che portano alla attribuzione del diritto di privativa al datore di lavoro, esclude solo i casi in cui « o l'*invenzione appartenga ad un campo perfettamente diverso*, oppure quando l'impiegato deve effettuare delle *attività puramente subordinate* che non hanno nulla a che vedere con l'invenzione stessa, ed in modo particolare se egli fa delle ricerche all'infuori delle ore di studio, con materiale proprio ed in proprio laboratorio ».

Il PIOLA CASELLI scrivendo all'incirca alla stessa epoca (« Foro It. », 1910, I, 1183) così come abbiamo già visto, si esprime: « La *communis opinio* in materia di invenzioni fatte da un operaio, impiegato o altro conduttore d'opera è questa: che se l'invenzione è da lui ottenuta in conseguenza di *studi*, di *ricerche*, *esperienze delle quali sia stato incaricato*, *il diritto di privativa spetta a chi gli ha dato l'incarico* ..... Se l'inventore ha chiesto od accettato di eseguire *studi*, *ricerche*, *ed esperienze che condurranno alla invenzione*, per incarico, *agli stipendi* od anche solo con i mezzi che un terzo gli ha fornito a tale scopo, si deve necessariamente ritenere per *accordo tacito* e salva l'ipotesi di una liberalità, siasi inteso che il brevetto spetterà a chi ha dato l'incarico ».

Più tardi, nella monografia sulle privative industriali nel Digesto Italiano (Torino, 1908-1913, vol. XIX, parte 2ª, n. 57, col 37) lo stesso Autore considera il caso in cui il padrone dell'azienda abbia commesso all'impiegato od all'operaio di fare studi e indagini allo scopo di perfezionare una macchina, un congegno, un metodo di fabbricazione, ecc. e che nel corso di tali studi ed indagini sia giunto ad un'*invenzione*. « Questa — dice il Piola Caselli — appartiene, per quanto riflette la privativa, al padrone dell'industria *perchè è compresa nel contratto di lavoro: è, in sostanza, un obbietto della locazione d'opera* ».

L'Autore si chiede, poi, se tale obbietto deve « risultare da un'*esplicita pattuizione* del contratto d'impiego o di lavoro, *o può presumersi dalle circostanze, e specialmente dalla natura dell'impiego* ». E conclude in quest'ultimo senso, per la considerazione che « nessuna norma di legge o esigenza di diritto impone che il fatto risulti espressamente dichiarato dalle parti, in deroga al principio generale che ammette patti o clausole implicite ».

Ed un altro autore nostro, la RIVA SANSEVERINO così determina l'obbietto della invenzione di servizio (*Il diritto di privativa nel contratto di lavoro*, Roma, 1932, p. 102): « La categoria dell'invenzione di servizio appare contraddistinta dalla circostanza che l'*attività inventiva costituisce o fa parte delle mansioni contrattuali del debitore di lavoro.* Ciò risulta *esplicitamente* quando nel contratto viene espressamente affidato all'impiegato l'incarico o in particolare di compiere (ed anzi, per l'incoercibilità del fatto inventivo, di cercare di compiere) determinate invenzioni, riguardanti per esempio un determinato problema tecnico: o anche, in generale, di cercare di espletare un'attività inventiva a favore dell'impresa.

« L'ipotesi dell'invenzione di servizio può anche, ed è questo, anzi, *il caso più frequente e plausibile*, essere realizzata *indirettamente* nel senso che nel contratto di lavoro, *pur non parlandosi espressamente di mansioni inventive, l'impiegato ha accettato l'incarico di dedicare le proprie cognizioni scientifiche e la propria esperienza tecnica* per il perfezionamento dell'organizzazione dell'impresa in generale o di una sua sezione in particolare: incarico, questo, che può avere come propria, naturale e diretta conseguenza anche il compimento di una o più invenzioni » (1).

Anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione nella sentenza 5 aprile 1946, n. 384, ebbe a decidere che « *l'attività inventiva è dedotta in prestazione* allorchè il lavoratore assume l'obbligo di *eseguire studi e ricerche per la soluzione di problemi inventivi...* » («Foro It. », 1946, Mass. col. 97, n. 384).

Abbiamo voluto riferire le parole dei succitati autori in quanto i casi da essi trattati hanno diretta attinenza con quello deciso dalla sentenza che annotiamo.

Dunque, per riepilogare, il preciso contenuto della ipotesi formulata nell'art. 23 risulta chiaro: ogni qualvolta, anche nei casi in cui l'attività inventiva *non sia espressamente dedotta nel contratto con una pattuizione ad hoc*, il carattere della prestazione di servizio propria del dipendente (e che questo accetta con la conclusione del contratto o con l'assunzione all'impiego) è tale da avere come probabile e diretta conseguenza il compimento di risultati inventivi, deve concludersi per la presenza della *invenzione di servizio*, ipotizzata, appunto, nell'art. 23 della vigente legge.

In questo caso è chiaro che *oggetto immediato del rapporto* sono proprio i mezzi, cioè gli studi, le ricerche, le esperienze e le prove dirette a migliorare ed a perfezionare i prodotti ed i procedimenti di produzione: ma questo obbietto è tale che non può non comprendere in sè anche le conseguenze

(1) Naturalmente, i succitati scritti del Piola Caselli e della Riva Sanseverino appartengono ad epoca in cui il problema delle invenzioni di dipendenti in genere e degli impiegati dello Stato in particolare, pur avendo trovato soluzione legislativa in altri Paesi europei ed extra europei, non era stato ancora in Italia risolto con positive disposizioni di legge, quali, appunto gli articoli 23 a 26 del vigente R. D. 29 giugno 1939, n. 1127 (cfr. per lo stato della giurisprudenza e della legislazione in Italia e negli altri Paesi anteriormente alla nostra legge di riforma del 13 settembre 1934, n. 1602: RIVA SANSEVERINO: *op. cit.*, parte III, capitoli I e III).

proprie, dirette e naturali, anche se eventuali, di quella attività strumentale, cioè le invenzioni alle quali, *in adempimento del suo obbligo contrattuale*, l'addetto agli studi, ricerche, esperienze, ecc. concretamente pervenga!

Certamente, se egli perviene ad invenzioni che riguardano tutt'altro obbietto o materia da quella alla quale, per contratto, si indirizzano i suoi studi e le sue ricerche, l'inventore acquista un suo diritto autonomo al brevetto (salvo a vedere se questo debba essere, poi, trattato alla stregua dell'art. 24 della legge, oppure se svincolato da qualsiasi relazione col datore di lavoro — *freie Erfindungen*): in analoghe condizioni di troverà l'operaio il quale incaricato ad es., di costruire (*non*, quindi, di *studiare o perfezionare*) un determinato pezzo di una macchina, concepisce una diversa maniera di congegnare quello stesso pezzo e questa idea può costituire una invenzione direttamente brevettabile al nome dell'operaio stesso, legata alla vita dell'azienda dal fatto *meramente occasionale* che l'invenzione stessa è nata *durante* la esecuzione del rapporto di lavoro.

Sostanzialmente diverso è, invece, il caso sopra descritto della invenzione alla quale pervenga chi si è contrattualmente obbligato (non importa se fin dall'inizio del rapporto o durante la esecuzione di esso mediante speciale incarico *ad hoc*) a prestare la sua attività per studi, ricerche, esperienze che hanno come risultato *possibile* (per quanto eventuale), essendo appunto normalmente dirette a questo scopo, il compimento di una o più invenzioni: qui l'attività inventiva è chiaramente, per quanto implicitamente, compresa nell'oggetto della locazione d'opera, come esattamente hanno ritenuto tutti i succitati autori.

Le considerazioni ora esposte valgono in generale e cioè per le invenzioni dei dipendenti sia di ditte private che di Pubbliche Amministrazioni. Ma nei confronti di questi ultimi le considerazioni stesse acquistano speciale importanza, sol che si rifletta che le Pubbliche Amministrazioni ed in particolare quelle militari (che d'ordinario sono interessate a controversie del genere di quella in esame) non assumono normalmente alle proprie dipendenze *e con speciali rapporti e retribuzioni ad hoc* gli «inventori», ma assegnano, con *destinazioni di servizio*, ad Uffici aventi compiti di *studi*, *ricerche*, *esperienze*, ecc. nei vari specifici campi ed organizzati in modo che siano presenti tutte le condizioni più favorevoli ed i mezzi per pervenire alla invenzione, persone già facenti parte dell'Amministrazione, senza all'uopo annettervi una specifica retribuzione.

Giova ricordare che l'Amministrazione militare ha la discrezionale facoltà di destinare gli ufficiali del Genio a laboratori e ad attività sperimentali (art. 16 del T. U. 13 marzo 1938, n. 596) e che, in particolare, nell'Amministrazione aeronautica esisteva, all'epoca dei fatti ai quali si riferisce la sentenza che esaminiamo, una *Direzione superiore di studi ed esperienze* con compiti istituzionali di *ricerche*, *studi*, *esperienze*, *progetti e prove* di materiali di armamento.

Si vedano nel senso da noi sostenuto: *in generale*, *Relazione Avvocatura dello Stato 1926-1929*: «.... il rapporto di impiego pubblico è per sua natura tale da far ritenere *sempre* implicitamente dedotta nel rapporto stesso la facoltà di inventare, *sempre quando questa si esplichi nell'ambito del servizio per raggiungere miglioramenti e perfezionamenti che rientrano nelle finalità del servizio, e siano utilizzati i mezzi e stabilimenti dell'Amministrazione*». *In particolare*, per quanto attiene alle invenzioni compiute da *ufficiali superiori o da ufficiali addetti a studi e ricerche* cfr. KATZ EDWIN in «Foro It.», 1921, I, 190; *contra*: FORMIGGINI: loc. cit., pp. 127-130.

Per quest'ultimo Autore leinven zioni realizzate da ufficiali, anche se addetti a studi ed esperienze, non rientrerebbero mai nella ipotesi legislativa dell'art. 23, 1° comma del Decreto 29 giugno 1939 n. 1127, in quanto mancherebbe per essi una *adeguata e specifica remunerazione* dell'attività inventiva (non potendosi considerare tale l'attribuzione delle varie indennità speciali di laboratorio, studi, ecc., eventualmente erogate).

Dissentiamo apertamente da questo risultato che, oltre ad essere frutto di una inesatta interpretazione del contenuto dell'art. 23, è in perfetto contrasto con i surriferiti principî dottrinari e giurisprudenziali circa la possibilità che l'attività inventiva venga *implicitamente* dedotta nella prestazione d'impiego, mediante, appunto, la *destinazione di servizio* ad Uffici aventi compiti istituzionali di ricerche, esperienze, studi, quali esistono nelle Amministrazioni militari. Che questa destinazione non richieda, di per sè, onde integrare l'ipotesi prevista dalla legge, *una speciale retribuzione in aggiunta* a quella che l'ufficiale percepisce per il proprio *status* (salve, naturalmente, le eventuali indennità di studio, esperienze, ecc. *oggettivamente* connesse con la particolare destinazione) non sembra possa seriamente porsi in dubbio. L'ufficiale del Genio, specie se in servizio permanente effettivo e di grado elevato, ha l'*obbligo giuridico* di dedicare *tutta* la sua attività (ivi compresa anche quella che — stante la *incoercibilità* del fatto inventivo — *può* condurre alla invenzione) per i miglioramenti e perfezionamenti che rientrano nelle finalità dell'Ufficio o Servizio al quale è addetto: quando questo Ufficio ha per compito *istituzionale* quello di procedere a ricerche, studi, esperienze in una particolarissima zona del settore di competenza dell'Amministrazione militare, non si vede perchè dovrebbe richiedersi una remunerazione *ad hoc* dell'attività inventiva, quasi che gli ufficiali superiori del Genio militare potessero liberamente rifiutare quella destinazione col pretesto che essa sia estranea alle funzioni per le quali vennero inizialmente assunti nell'Amministrazione militare o quasi che, mentre sono addetti agli Uffici studi ed esperienze, gli ufficiali compissero cosa *diversa* da quella che è l'espletamento degli obblighi propri del loro *status*.

Qui sta la fondamentale e sostanziale differenza tra il rapporto di impiego pubblico e quello privato basato, quest'ultimo, su di un contratto che realizza l'equilibrio economico delle prestazioni corrispettive: solo in quest'ultimo è possibile e necessario stabilire *con ogni rigore*, ai fini della valutazione delle pretese dell'impiegato, gli esatti confini della prestazione promessa in funzione della pattuita

remunerazione (cfr. *Relazione dell'Avvocatura 1926-1929*, cit. p. 231). Il Formiggini, dominato da una considerazione esclusivamente privatistica del rapporto di pubblico impiego, richederebbe addirittura un corpo di ufficiali inventori assunti *ab initio* in questa qualità e remunerati (non si sa bene come) a questo scopo! Soluzione che, evidentemente, contrasta, anche a prescindere dalla sua inesattezza, con la realtà degli ordinamenti delle Amministrazioni militari di tutti i Paesi.

Concludendo su questo delicato punto: anche a non voler accettare le tesi, per così dire radicali, del PIOLA CASELLI (*Trattato*, p. 250) e del KATZ (loc. cit. in « Foro It. », 1921, I, 190), per i quali le invenzioni realizzate dagli ufficiali specie di *grado elevato* e con funzioni *direttive* dovrebbero spettare senz'altro allo Stato in virtù del *rapporto organico* che lega i dipendenti allo Stato stesso, noi riteniamo che il criterio dettato dalla legge sia, per gli ufficiali come per gli impiegati statali in genere, quello della obbiettiva destinazione ad Uffici o funzioni specificamente implicanti attività inventiva, senza che sia, all'uopo, necessaria una specifica e separata remunerazione per l'attività inventiva stessa.

Adunque, la *destinazione di servizio* ad uffici aventi i suindicati compiti integra senza dubbio la ipotesi legislativa prevista dall'art. 23 della legge 1939 come quella in cui « l'attività inventiva è prevista come oggetto del contratto o del rapporto » senza, che, a nostro avviso, possa avere influenza la presenza o meno di una particolare retribuzione per l'attività inventiva specie allorchè si tratti di ufficiali in servizio permanente effettivo. Questa era, precisamente, la situazione di specie, in cui le invenzioni, tutte relative a congegni d'armamento aeronautico, erano state ideate e realizzate nel periodo in cui lo inventore era stato a capo della Direzione superiore degli studi ed esperienze e dell'Ufficio centrale armamento dell'Aeronautica: e l'Amministrazione con la esibizione degli *originali ordinamenti di questi due uffici* (risalenti ad epoca non sospetta in relazione all'inizio del giudizio) aveva dato la dimostrazione che i compiti e le attribuzioni degli uffici stessi tendevano, appunto, a promuovere il perfezionamento del materiale interessante la difesa aeronautica attraverso studi ed ideazioni atti a scoprire nuovi e più efficaci mezzi!

* * *

Definito l'obbietto dell'art. 23, passiamo a precisarne la concreta applicazione e la portata. In questa sede, sempre ai fini della questione che esaminiamo, ci preme fermare due concetti:

1° che l'art. 26 del decreto 29 giugno 1939 n. 1127, stabilisce *a favore* del datore di lavoro o della Pubblica Amministrazione una *presunzione*, nel senso che si presume fatta durante la esecuzione del rapporto l'invenzione per la quale sia stato chiesto il brevetto entro un anno dalla cessazione del rapporto stesso (ed in questa situazione si trovavano le invenzioni in questione). Trattasi evidentemente di presunzione assoluta che preclude al dipendente la prova contraria, mentre per i brevetti richiesti oltre l'anno è a carico del datore di lavoro o della Pubblica Amministrazione la prova della sussistenza degli estremi stabiliti dagli articoli 23 e 24 della legge;

2° che l'art. 23 attribuisce, come si è già accennato, *a titolo originario* al datore di lavoro od alla Pubblica Amministrazione i diritti patrimoniali derivanti dalle invenzioni, cioè allo stesso titolo per il quale attribuisce all'inventore il « diritto morale » di essere riconosciuto autore dell'invenzione. Si tratta di una contitolarità di diritti completamente autonomi, per quanto interdipendenti.

Così, ad es., se il datore di lavoro decide, nella sua libera determinazione, di non chiedere la concessione del brevetto (ad es. perchè ritenga le invenzioni di nessuno o di scarsissimo valore), è chiaro che il dipendente, anche se versi nell'ipotesi dello art. 23, 2° comma della legge, non potrà far valere alcuna pretesa in ordine allo speciale premio, in quanto l'impegno a dare questo non può sorgere se non nella decisione del datore di lavoro di chiedere la concessione della privativa.

* * *

Da tutta l'esposizione che si è venuta facendo della legge, della dottrina e della giurisprudenza nella particolare materia risulta, anzitutto, che l'attività, che è intellettuale e materiale insieme, diretta al fine di scoprire nuove invenzioni brevettabili può ben essere dedotta in un rapporto di locazione di opera, senza che a ciò si opponga la particolare natura del diritto d'invenzione individuale nè la speciale regolamentazione dettata per questo diritto nel nostro positivo ordinamento.

Dire, infatti, che l'attività di studi, ricerche, ecc. diretta all'invenzione (« l'attività inventiva » come la chiama la sentenza annotata) non può mai rientrare, in *nessun caso*, nella prestazione dell'*opus* contrattualmente promessa, per il carattere personalissimo dell'idea inventiva che la legge tutelerebbe, quale diritto morale dell'inventore di essere riconosciuto autore dell'invenzione, in forma autonoma ed indipendente dall'attribuzione dei diritti patrimoniali, significa, a nostro sommesso avviso, omettere la considerazione che proprio per l'art. 23 del Decreto 29 giugno 1939, n. 1127, l'attività inventiva è *testualmente* prevista come *oggetto del contratto* o *del rapporto d'impiego*, senza che a tale configurazione legislativa faccia ostacolo l'esistenza del « diritto morale » dell'inventore di essere riconosciuto autore dell'invenzione.

Del resto, se consideriamo l'altra categoria dei *diritti assoluti su beni immateriali*, cioè i diritti di *proprietà intellettuale* ed in particolare il *diritto di autore*, vediamo chiaramente come la natura giuridica di questi diritti, che si scinde, anche qui, *nel diritto morale dell'autore come diritto della personalità* e nei diritti patrimoniali a carattere *reale* consistenti nello *sfruttamento economico dell'opera*, nonosti minimamente alla possibilità di ammettere una *locatio operis* nel caso di *creazione dell'opera su commissione dell'editore*. In questo caso, come nello analogo (ma pur diverso) caso, del contratto di *edizione per opere da creare*, la caratteristica della speciale natura dell'attività spirituale creativa della opera di ingegno, se importa una elasticità del vin-

colo a favore del debitore assai più ampia di quella consentita nei normali rapporti di obbligazione, non è, però, tale da far disconoscere che *proprio la attività creativa costituisce l'obbietto dell'obbligazione*, la quale può essere, quindi, inadempiuta per un fatto imputabile all'obbligato.

Anche in questo caso la legge speciale (legge 22 aprile 1941, n. 633) riconosce con una espressa disposizione (art. 120) la validità del contratto di edizione relativo ad opere da creare.

Adunque, l'esistenza dell'autonoma attività creativa ed il conseguente riconoscimento del *diritto morale* che attiene alla personalità dell'autore, e che non può essere nè locato nè comunque ceduto, non sono di ostacolo alla configurazione di un particolare rapporto di locazione d'opera in cui l'attività inventiva, nonostante le sue note di autonomia, libertà e relativa incoercibilità, venga, come tale, a costituire oggetto del rapporto o del contratto, a tutti gli effetti.

* * *

Se, adunque, l'attività inventiva costituisce, nella ipotesi dell'art. 23 del Decreto 29 giugno 1939 numero 1127, l'obbietto del contratto e del rapporto, è chiaro che le pretese patrimoniali scaturenti dal fatto dell'acquisizione (che abbiamo visto essere a titolo originario) da parte del datore di lavoro o della Pubblica Amministrazione dei diritti patrimoniali derivanti dall'invenzione, trovano la loro radice, la loro *causa* proprio nel particolare rapporto concluso tra il datore di lavoro o la Pubblica Amministrazione ed il dipendente inventore.

Limitando il nostro discorso al caso delle invenzioni realizzate dai dipendenti dello Stato, osserviamo che se l'Amministrazione, nell'ipotesi di cui al 1° comma dell'art. 23, abbia direttamente chiesto a proprio nome il brevetto per una determinata invenzione realizzata dall'impiegato nei limiti della presunzione di cui all'art. 26, e da parte dell'impiegato si contesti che nel particolare rapporto la attività inventiva fosse prevista come oggetto del contratto ed a tale scopo retribuita, sostenendosi che invece è presente l'ipotesi del 2° comma dello stesso art. 23 o addirittura l'ipotesi dell'art. 24, quel che si deduce in giudizio con la contestazione del dipendente non è una pretesa patrimoniale di per sè estranea al rapporto d'impiego in quanto abbia origine da un titolo o rapporto diverso che sia col primo soltanto *occasionalmente* collegato (quale sarebbe, ad esempio, la pretesa di cui ebbe ad occuparsi la sentenza della Cassazione, Sezioni Unite 8 giugno 1951 n. 1470, ricordata dalla sentenza che annotiamo, in cui si controverteva circa *un presunto obbligo dell'Amministrazione a fornire all'inpiegato vitto ed alloggio*, oltre al trattamento economico normale), bensì una pretesa patrimoniale che impinge direttamente nell'oggetto dell'obbligazione (l'attività inventiva) e che ha il suo titolo necessario nel particolare rapporto d'impiego nel quale quella obbligazione è dedotta.

La derivazione della pretesa dal rapporto d'impiego è tanto diretta *che non può la pretesa stessa essere in alcun modo esaminata se non si esamini contemporaneamente l'intima e concreta struttura di quel rapporto* al fine di accertare quali siano le precise attribuzioni del dipendente inventore e quale la concreta sfera di competenza dell'ufficio al quale egli era addetto. Val la pena non dimenticare che, allorchè si rientri, come certamente si rientrava nella specie, nei limiti temporali della presunzione stabilita dall'art. 26, le ipotesi in discussione possono essere *soltanto* quelle previste dai due comma dello art. 23 e dell'art. 24 della legge speciale, non quella dell'invenzione libera ed indipendente, non collegabile, cioè, in alcun modo con l'attività della Pubblica Amministrazione cui l'inventore è addetto.

Orbene, per queste ipotesi, giustificato appariva il dilemma proposto dalla difesa dell'Amministrazione con la richiesta di regolamento di giurisdizione alla Suprema Corte: o si ammette che le controversie circa la spettanza del premio, del canone o del prezzo, come controversie relative a diritti subbiettivi direttamente scaturenti dal rapporto di impiego siano devolute alla cognizione della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato (articoli 29, n. 1, e 30 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054) della quale giurisdizione ricorrono i presupposti sia subbiettivo che obbiettivo: o si ritiene che la speciale competenza attribuita al Ministro dell'art. 25, 2° comma della legge speciale (che concreta, a nostro avviso, un caso di *giurisdizione speciale* analogo alla competenza attribuita al Ministro della Difesa in materia doganale, ed al Ministro dei Lavori pubblici in materia di revisione dei prezzi) non sia limitata alla determinazione del *quantum*, ma comprenda anche la decisione circa la spettanza o meno del premio, canone o prezzo. Ed in quest'ultimo caso la determinazione del Ministro (che la legge dichiara insindacabile) sarà per sua natura definitiva ed esclusiva di ogni altra giurisdizione, salvo il ricorso in Cassazione per eccesso di potere od anche, per effetto dell'art. 111 della Costituzione, per violazione di legge.

Occorre anche considerare che la tesi della cognizione dell'Autorità giudiziaria mentre veniva contrastata dalla considerazione che qualora si versasse, come si sosteneva in via principale dall'Amministrazione, nella ipotesi del 1° comma dell'art. 23 sarebbe mancata, comunque, l'*esistenza del diritto soggettivo* al premio, non essendo, in quel caso, previsto dalla legge alcun premio o compenso, non poteva trovare fondamento, così come veniva *ex adverso* sostenuto, in un preteso carattere *generale* della legge sui brevetti industriali: invero, su questo ultimo punto, poteva fondatamente ribattersi che la legge sui brevetti *per la specifica parte che attiene alle invenzioni dei dipendenti statali* (articoli 23 a 26) è una *legge speciale* che integra e deve armonizzarsi con le altre norme regolatrici del pubblico impiego statale, del quale quegli articoli regolano un aspetto *singolo e particolare:* quello delle *invenzioni fatte dai dipendenti statali in costanza del rapporto di impiego e con riferimento allo stesso.*

La Cassazione, con l'annotata sentenza, ha respinto la tesi favorevole alla giurisdizione amministrativa sulla base, come si è visto, di considerazioni generali attinenti ad un inesatto concetto di relazione occasionale tra la pretesa ed il rapporto di impiego: senza decidere se in *concreto* si trattasse d'invenzione rientrante nell'oggetto del rapporto od a questo legata da un semplice vincolo occasionale, e senza considerare che esisteva un concreto atto ammini-

strativo col quale la Pubblica Amministrazione aveva espressamente dichiarato di voler considerare il rapporto in questione come costituito ai sensi dell'art. 23, 1° comma della legge sui brevetti.

La sentenza, come si diceva in principio, è stata fino ad ora commentata in senso favorevole dagli avvocati Ribolzi e Sordelli (ripset-tivamente in « Foro Padano », novembre 1952, fscic. 11, col. 1179; *ibidem*, col. 1179) con riferimento alla giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione in tema di delimitazione della competenza esclusiva del Consiglio di Stato in materia di pubblico impiego.

Il Ribolzi richiama, in proposito, la nota eccezione al principio della giurisdizione esclusiva contenuta nell'art. 30 c. p. v. del T. U. della legge sul Consiglio di Stato (« questioni attinenti a diritti patrimoniali *conseguenziali alla pronunzia di legittimità* dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre »). Senonchè questo richiamo è fuori di proposito nella specifica questione perchè, com'è noto, per *diritti conseguenziali* l'art. 30 intende soltanto quelli che sorgono da una decisione che dichiari la illegittimità di un atto amministrativo (tipico, il diritto al risarcimento del danno).

Entrambi gli Autori, poi, considerano la specie di fatto esaminata dalla sentenza come pacificamente al di fuori della ipotesi dell'art. 23 della legge speciale (mentre la difesa dell'Amministrazione sosteneva perfettamente il contrario!), e mostrano di non intendere la portata generale dell'affermazione di principio fatta dalla sentenza stessa secondo cui « nel considerare l'invenzione effettuata ai sensi dell'art. 23 del R. D. 29 giugno 1939, n. 1127, non si può prescindere dall'attività inventiva e dalla qualità di inventore che, quanto al riconoscimento del diritto di paternità, prevale su quella di prestatore di lavoro ... È, quindi, da escludere che la invenzione in parola (cioè quella prevista dall'art. 23) trovi la sua *causa* nel contratto di lavoroo d'impiego; trova, invece, in esso unicamente l'*occasione* ».

Ciò equivale a dire che in via generale ed in tutti i casi — ivi compresi quelli ipotizzati dall'art. 23 — la pretesa dell'inventore non può mai avere origine dal rapporto d'impiego con l'Ente pubblico.

Un altro autore, il FORMIGGINI, commentando in senso favorevole la sentenza (nella nuova « Rivista di Diritto industriale », 1952, II, pp. 121-131), non può nascondere la propria perplessità di fronte al principio della « occasione » anche nei casi ipotizzati dall'art. 23: « nelle ipotesi dell'art. 23 non mi sembra possa negarsi che l'invenzione ha *causa* nel contratto d'impiego ... ».

Questa affermazione del citato Autore mi sembra che sia in chiara contraddizione con la reiezione che, nello stesso commento, egli fa circa la giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato. Di questo stesso Autore abbiamo sopra ricordato la interpretazione, che non ci sembra esatta, degli articoli 23 e 24 della vigente legge sui brevetti.

Ora, il principio, ripetiamo, non ci sembra accettabile.

Che il diritto d'invenzione, sia come diritto morale che come diritto patrimoniale, scaturisca da un fatto, qual'è, appunto, l'invenzione, essenzialmente subbiettivo ed individuale, come subbiettive ed individuali sono tutte le creazioni dello ingegno umano, nessuno può mettere in dubbio. Ma ugualmente non può mettersi in dubbio che questo fatto, allorchè si verifichi *nella esecuzione o nell'adempimento di un contratto di lavoro* o di un rapporto d'impiego, riceva dalla legge quella particolare disciplina giuridica che è contenuta, appunto, nell'art. 23 del Decreto 29 giugno 1939 n. 1127, analogamente a quanto, per effetto della volontà delle parti, abbiamo visto avvenire in materia di diritti d'autore (commissione di un'opera determinata, contratto di edizione per opere da crearsi ecc.).

Questa particolare disciplina consiste, secondo il meccanismo proprio della posizione delle norme di diritto, nel sussumere il *fatto* dell'invenzione, in *considerazione o funzione* diretta del rapporto inventore-datore di lavoro, in due diverse regole, la prima delle quali attribuisce al datore di lavoro od alla Pubblica Amministrazione a *titolo originario i diritti patrimoniali* scaturenti dall'invenzione, mentre la seconda attribuisce all'inventore, allo stesso titolo, il *diritto morale* di essere riconosciuto autore dell'invenzione nonchè, qualora questa sia effettivamente brevettata dal datore di lavoro, un compenso patrimoniale (« premio ») in relazione all'importanza dell'invenzione.

Non ci sembra possibile disconoscere che in questi casi i diritti del datore di lavoro e del dipendente, per quanto derivanti dal *fatto* dell'invenzione come *causa immediata o remota*, trovino la loro *causa immediata e diretta* proprio nel preciso disposto dello art. 23 che si basa sul riscontro di un *particolare rapporto o contratto* in cui l'*attività inventiva sia prevista come oggetto del rapporto e del contratto*. Di tal che su quelle pretese — *hinc et inde* spettanti — non si può in alcun modo statuire se non si esamini contemporaneamente l'intima e concreta struttura di un determinato rapporto nel delicato congegno delle attribuzioni e funzioni affidate al dipendente, specie allorchè si tratti di un dipendente dell'Amministrazione dello Stato. Quale il giudice competente a decidere, in quest'ultimo caso, se in un concreto e determinato rapporto di pubblico impiego l'attività inventiva sia stata o meno dedotta come oggetto del rapporto, onde inferirne le conseguenze giuridiche di cui all'art. 23 della legge speciale? Per la *giurisdizione esclusiva* del Consiglio di Stato ricorrono, come si è visto, sia il presupposto soggettivo che quello oggettivo nonchè la *ratio* stessa della creazione di quella particolare competenza nella giurisdizione amministrativa, alla quale si è voluto attribuire, in via *esclusiva*, quell'esame delicato del congegno dei rapporti d'impiego statale che innanzi all'Autorità giudiziaria potrebbe dar luogo a serie perplessità ed a notevoli inconvenienti, come è avvenuto nella causa alla quale si riferisce l'annotata sentenza, in cui si è preteso di dedurre prove testimoniali intese a dimostrare che le attribuzioni del dipendente statale erano in realtà diverse da quelle attestate dalla documentazione originale ed autentica fornita dalla Pubblica Amministrazione!

* * *

Con l'affermazione contenuta nella *quarta massima* (sub 4) il Supremo Collegio ha dato dell'art. 23 del decreto 29 giugno 1939, n. 1127, una inter-

pretazione che non ci sembra assolutamente accettabile.

Invero, non è esatto che presupposto o condizione per l'acquisto dei diritti patrimoniali della invenzione da parte del datore di lavoro, nel rapporto previsto dall'art. 23, sia la remunerazione *ad hoc* dell'attività inventiva. Questo elemento è, com'è noto, richiesto per la fattispecie regolata dal 1° comma dello stesso articolo ed, allorquando sia presente, esonera il datore di lavoro o la Pubblica Amministrazione (vedremo subito in che senso deve intendersi in relazione a quest'ultima) dalla corresponsione dell'*equo premio* di cui al 2° comma.

Nella ipotesi, poi, fatta da quest'ultimo è in questione soltanto l'attribuzione, all'inventore, dell'*equo premio*, *non* l'attribuzione dei diritti patrimoniali al datore di lavoro (o alla Pubblica Amministrazione) che avviene in tutti e due i casi, sia o meno prevista la remunerazione *ad hoc* dell'attività inventiva.

Che, infine, nella specie concreta fosse da escludere questa remunerazione « proprio sulla base delle deduzioni a prova dell'Amministrazione militare » costituisce, anch'essa, una affermazione inesatta. Vero è, invece, che da parte dell'Amministrazione, affermandosi in pieno l'applicabilità del 1° comma dell'art. 23, si era dedotto che, trattandosi di un ufficiale in s. p. e. del Genio aeronautico, dovesse essere decisiva, ai fini dell'applicazione dell'articolo, la circostanza della *stabile destinazione di servizio* ad un ufficio avente esclusivamente compiti di ricerche, studi ed esperienze nella specifica materia alla quale si riferivano i congegni brevettati.

LUCIANO TRACANNA
AVVOCATO DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

M. S. GIANNINI: **La Repubblica sociale italiana rispetto allo Stato italiano.** (« Rivista Italiana di Scienze giuridiche », 1951, pp. 330-417).

Segnaliamo alla particolare attenzione dei nostri lettori questo importante articolo del Giannini che contiene una rassegna documentata e completa di tutte le manifestazioni dottrinali e giurisprudenziali relative ai rapporti tra la Repubblica sociale italiana e l'ordinamento legittimo dello Stato.

Il Giannini ha compiuto una ricerca veramente esauriente di tutte le suddette manifestazioni e ne ha fatto un inquadramento sistematico fondato su rigorose premesse scientifiche.

La base dalla quale l'Autore parte per la sua ricerca è il concetto della « irrilevanza della r. s. i. come ordinamento »; irrilevanza che sarebbe dichiarata dal nostro diritto positivo, principalmente con il D. L. L. n. 249 del 5 ottobre 1949 (p. 345).

Come sa chiunque abbia seguito questa Rassegna (vedi: fasc. V, 1948, fasc. I, 1949 e *passim*) è questa del Giannini proprio la tesi sempre sostenuta dalla Avvocatura dello Stato e non riusciamo a renderci conto del perchè l'Autore, a p. 357 affermi che questa tesi è in parte infondata, in quanto non si potrebbe parlare di irrilevanza giuridica nei confronti degli atti della r. s. i., i quali « almeno come fatti » non potevano non essere rilevanti; argomento che appare poco più di un gioco di parole.

Comunque, partendo dall'esatta premessa sopra enunciata, il Giannini accetta o critica quelle manifestazioni giurisprudenziali e dottrinali che concordano o si distaccano dalla linea sopra tracciata (si accetta per esempio la inammissibilità di una successione tra r. s. i. e Stato italiano, p. 347, e si respinge la tesi della repubblica sociale come stato nuovo o come organo del Reich, p. 333).

Così si dimostra, con copia di documentazione giurisprudenziale, la natura costitutiva di tutte le norme del D. L. 249/44 (p. 361), nonchè il carattere di atto autonomo spettante alla c. d. convalida (p. 334), che è, più precisamente, l'atto con il quale si recepisce nell'ordinamento giuridico italiano l'atto irrilevante della r. s. i. (p. 367).

Un punto sul quale non possiamo concordare con il Giannini è quello della impugnabilità del rifiuto di convalida (p. 368) e del rifiuto di declaratoria di inefficacia (p. 371). Come abbiamo sostenuto più volte anche in giudizio, il rifiuto di convalida e, più ancora, il rifiuto di declaratoria di inefficacia, quando si manifesta tacitamente, non è un atto negativo, ma un *non atto*, come tale non suscettibile di impugnativa.

Avrebbe forse meritato un maggiore approfondimento la questione della incidenza del D. L. n. 249/44 sui procedimenti amministrativi svoltisi parte sotto l'impero della sedicente r. s. i. e parte nello ordinamento legittimo, come pure la questione della responsabilità per danni da colpa acquiliana, cagionati da organi della r. s. i. (questione sulla quale, d'altronde, il Giannini ha già separatamente e perspicuamente scritto).

Nella Relazione dell'Avvocatura, in corso di pubblicazione, i problemi trattati dal Giannini saranno oggetto di largo esame, sotto il profilo della loro incidenza nel contenzioso dello Stato.

Ma è superfluo mettere in rilievo come lo studio del Giannini debba essere conosciuto e consultato da tutti coloro che comunque abbiano necessità di occuparsi dell'argomento.

GIUSEPPE GRECO: **Ingiunzione fiscale e rilievi in ordine alla vidimazione del pretore con riferimento alla interruzione della prescrizione.** (« Riv. di Diritto Finanziario e Scienza delle finanze », 1952, vol. XI, II).

Tra le varie questioni trattate nella sentenza annotata dal Greco (Cass. 13 febbraio 1951 in causa Selt-Valdarno contro Finanze), due meritano particolare rilievo: anzitutto quale dei termini di prescrizione previsti negli articoli 136 e 138 della legge 30 dicembre 1923, n. 3269, debba essere applicato all'imposta principale di registro; e se detto termine di prescrizione possa essere validamente interrotto dalla notifica di una ingiunzione fiscale sprovvista di vidimazione da parte del pretore.

La Cassazione ha ritenuto che — per gli atti che siano stati presentati alla registrazione — la imposta di registro, indipendentemente dalla sua particolare natura (principale, complementare, supplettiva), si prescriva nel termine di tre anni anzichè in un ventennio; avendo perciò rilevanza solamente il fatto dell'avvenuta registrazione. Ha poi affermato che l'ingiunzione fiscale ha una propria funzione, indipendente oltre che antecedente a quella di primo atto del procedimento coattivo di riscossione che le attribuisce la vidimazione apposta in calce dal pretore. Per cui tutti gli effetti di quella

funzione — che precisamente consiste nella determinazione amministrativa e nell'accertamento della obbligazione tributaria — restano fermi anche se dovesse mancare od essere difettosa la vidimazione che si è detta. Ed in particolare, efficacia di valido atto interruttivo della prescrizione del credito di imposta deve perciò riconoscersi ad una ingiunzione fiscale che fosse stata notificata pur così manchevole.

All'esame di quest'ultima questione è circoscritta, appunto, la nota adesiva del Greco, il quale, dopo aver ribadito i principî enunciati dal Supremo Collegio, coglie l'occasione per precisare quale sia la funzione della vidimazione pretoria.

Quanto però al dibattuto argomento della sua natura giuridica — se essa cioè costituisca una attività amministrativa ovvero un'attività giurisdizionale — l'A. preferisce non prendere posizione; e si limita ad accennare al Visco, che, in contrasto con la predominante dottrina, ritiene trattarsi piuttosto di un atto di giurisdizione volontaria.

Comunque è certo che il controllo da parte del pretore, sia esso amministrativo che giurisdizionale, non può estendersi al merito dell'ingiunzione, vale a dire non può aver per oggetto l'esistenza del credito d'imposta, verificandone ad es. la situazione di fatto ch'è il suo presupposto oggettivo e soggettivo, o la base imponibile, o lo stesso suo ammontare.

D'altro canto, l'espressione letterale « vidimazione ed esecutorietà » usata dal legislatore importa qualcosa di più d'un mero visto formale. È dato perciò al pretore verificare se l'ingiunzione sia regolare e conforme a legge, se sia stata ad es. emessa nelle forme e nei termini prescritti, e da quel determinato ufficio e per quel determinato tributo espressamente contemplati dalla legge. In definitiva, oggetto del controllo è l'esistenza, non la fondatezza, della pretesa dell'Amministrazione finanziaria; e di una pretesa rivestita di formalità estrinseche tali da farla rientrare tra quelle per le quali la legge consente l'emissione dell'ingiunzione.

Analoghe considerazioni sono pure da farsi, con le opportune modifiche, per il procedimento di riscossione delle entrate patrimoniali ai sensi del T. U. 14 aprile 1910, n. 639.

Tanto premesso, l'A. conclude riaffermando il principio che l'ingiunzione fiscale non vidimata o vidimata irregolarmente è nulla come atto esecutivo, ma valida ed efficace come atto di accertamento, e perciò idonea, ai sensi dell'art. 2943 Codice civile, ad interrompere la prescrizione del credito d'imposta.

Difatti l'art. 140 della legge di registro — che enumera gli atti interruttivi « peculiarmente fiscali » (tra i quali l'ingiunzione vidimata) — ha manifesto carattere esemplificativo e non impedisce affatto l'applicazione, nel campo tributario, anche delle comuni cause interruttive previste dal Codice civile.

1. Mentre per le imposte dirette sono ben distinte, in tanti atti separati e successivi, le varie fasi dello accertamento, dell'iscrizione a ruolo, dell'avviso di mora e dell'esecuzione esattoriale; per la maggior parte delle imposte indirette, invece, concorrono insieme e si confondono in un solo atto (la ingiunzione fiscale) la funzione dell'accertamento e quella, iniziale, di riscossione.

Ciò nonostante è ugualmente possibile distinguere in vari momenti logici e cronologici l'*iter* attraverso cui l'ingiunzione si forma: anzitutto l'accertamento, proprio ed esclusivo dell'Ufficio finanziario e sottratto a qualsiasi sindacato da parte di terzi; quindi la vidimazione pretorile, da cui deriva l'attribuzione dell'esecutività. Ultimato tale processo formativo, l'ingiunzione fiscale è veramente perfetta nel duplice suo aspetto di atto d'accertamento e di atto esecutivo, e si rende manifesta al debitore per mezzo di un'unica notificazione.

II. Posti questi concetti, esatte appaiono le conclusioni cui pervengono la Cassazione e l'egregio A. Eccessivo ci sembra soltanto l'avviso espresso da quest'ultimo circa il potere che avrebbe il pretore, a proposito delle entrate patrimoniali, di richiedere addirittura l'esibizione del titolo o dell'atto amministrativo su cui si fonda la pretesa creditoria.

È però da osservare che l'indagine compiuta dall'A. sarebbe certamente riuscita più completa ed efficace s'egli si fosse soffermato un poco sul punto relativo alla natura ed alla funzione giuridica della vidimazione. Non crediamo sia inopportuno, quindi, farne qui un cenno meno fugace. È noto che la giurisprudenza ha ormai ritenuto che l'ingiunzione fiscale costituisca un puro atto amministrativo (basti osservare, ad es., che contro di essa è dato ricorrere tanto all'Autorità amministrativa che a quella giudiziaria, cosa che riuscirebbe inammissibile se si trattasse di un atto giurisdizionale); e che atto amministrativo sia pure il visto del pretore (cfr. Cass., 3 agosto 1943, n. 2029 in « Giur. Imp. Reg. e Neg. », 1944, n. 10, col. 33; Cass., 27 maggio 1949, n. 1352, in « Foro It. », I, 1171; Cass. Sez. Unite 4 gennaio 1949, n. 1, in «Giur. Imp. Dir», 1950, n. 115, col. 400). Ma la Cassazione ha affermato, altresì, che « l'ingiunzione fiscale acquista con la vidimazione del pretore, la forza intrinseca di titolo esecutivo e di precetto » (Cass. 30 marzo 1950, n. 868, in « Giur. Compl. della Cass. », II, n. 1279).

Ne deriva che in essa ingiunzione fiscale si presentano i caratteri insieme dell'esecutorietà, propria d'ogni atto amministrativo, e dell'esecutività, propria del titolo esecutivo e del precetto. Di qui il problema — per la prima volta impostato e risolto, in termini veramente chiari e convincenti, dal Chicco (in « Rassegna Avvocatura », 1950, pagine 132-135) — del come conciliare questo apparente e quasi inesplicabile contrasto di un atto amministrativo ch'è nello stesso tempo esecutorio ed esecutivo, ordine autoritativo ed atto processuale di parte, accertamento, titolo esecutivo e precetto.

La soluzione di tale problema comincia però a delinearsi, ove si consideri che l'ingiunzione fiscale costituisce un tipico atto non eseguibile direttamente in via amministrativa.

Invero l'esecutorietà, comunemente definita come la capacità di un atto ad essere realizzato direttamente dall'Autorità amministrativa — mentre per tutti gli atti amministrativi si manifesta come potere di autoaccertamento — non per tutti si mani-

festa anche nelle più accentuate forme della piena autotutela; dato che il legislatore preferisce per taluni atti che l'esecuzione avvenga nelle ordinarie vie giudiziarie, anzichè in quelle dirette amministrative (cfr., sull'argomento, l'esauriente nota di G. Olmi in « Giur. Compl. della Cass. », 1950, II, p. 369).

Questa eccezionale limitazione, legislativamente disposta, dell'esecutorità amministrativa, risponde all'esigenza di meglio tutelare determinati diritti del cittadino (cfr. ZANOBINI, *Corso*, 1947, vol. I, p. 226: VITTA: *Diritto amministrativo*, 1948, vol. I, p. 397): e tale è appunto il caso dell'ingiunzione fiscale, la cui esecuzione (come osserva pure il BERLINI : *Le leggi del registro*, 1950, p. 351) il legislatore ha inteso subordinare al suggello del pretore, onde non sia senz'altro sacrificato ai soliti criteri della presunzione di legittimità e dell'esecutorietà il diritto di proprietà privata.

III. Ciò serve dunque a spiegarci la ragione di essere della « esecutorietà » (o meglio « esecutività »), la quale è impressa dalla vidimazione del pretore, coesiste con l'esecutorietà amministrativa, ed è anzi di questa una vera e propria traduzione in termini giudiziari (cfr. CHICCO, testo cit.). Giacchè attraverso la vidimazione (cui è da riconoscersi una indubbia efficacia costitutiva e non soltanto dichiarativa della esecutività), l'ingiunzione acquista i requisiti propri del titolo esecutivo, indispensabili perchè possa darsi luogo alla normale esecuzione forzata prevista dal nostro Codice di procedura civile.

Quanto precede vale inoltre a dimostrarci che è in errore sia chi pretende ridurre la vidimazione ad elemento quasi del tutto irrilevante e superfluo, sia chi, viceversa, la dilata facendone un comando giudiziario di autorità pari al decreto ingiuntivo.

La vidimazione non può invero consistere in niente altro più che nella verifica, ai limitati fini dell'esecuzione, della regolarità formale dell'ingiunzione e rappresenta in definitiva un mero atto di controllo estrinseco e preventivo di legittimità.

D. D.

ASTER ROTONDI : **Le parti nel processo tributario. Contributo allo studio dell'onere della prova.** (« Archivio Finanziario », vol. III, 1953, p. 117).

I. Scopo dello studio, come lo stesso Autore dichiara, è quello di dimostrare « a quale concetto debba informarsi il nuovo diritto strumentale in materia tributaria ». E ciò per il motivo, che sembrando il legislatore ormai avviato con la cosiddetta *preriforma* Vanoni sulla strada della giusta imposta, ogni promettente disegno sarebbe in materia destinato a fallimento, se a giuste norme di diritto sostanziale non facessero riscontro norme altrettanto giuste di diritto processuale.

Scopo quindi d'impegno, oltre che di largo e sempre vivo interesse; se è vero che considerazioni del genere già spingevano il Pugliese, nell'accingersi a porre tra i primi ordine sistematico nel diritto formale tributario, ad avvertire di dover richiamare l'attenzione sulla delicatezza ed importanza della materia, sembrando chiaro che « un sistema fiscale per essere considerato buono, non basta consti di ottime leggi finanziarie, se tali leggi vengono male e parzialmente applicate » (1).

In buona sostanza, quindi e nella considerazione che sarebbe evidentemente inutile lastricare la strada fiscale di buone intenzioni, se poi si volesse percorrerla con un carrozzone sgangherato e malsicuro; il Rotondi ha voluto offrire il proprio contributo per l'impostazione (e ci si consenta l'espressione) di un mezzo di trasporto suscettibile di permettere un tranquillo viaggio sulla tormentata strada dei rapporti tra Finanza e contribuente.

II. Il lavoro è dedicato alla disamina di quello che può dirsi il tema più delicato, complesso e dibattuto del processo tributario; e cioè del tema dell'onere o dell'incombenza della prova nella fase di accertamento del debito d'imposta. E la conclusione cui l'Autore perviene, è che questo onere deve far carico alla Finanza in quanto titolare della pretesa contestata dal contribuente con il proprio ricorso e perciò in effetti attrice nel momento processuale; rispetto al quale la circostanza che il contraddittorio risulti promosso su iniziativa del soggetto passivo, non potrebbe costituire una buona ragione per affermare la legittimità del rovesciamento della reciproca situazione delle parti sul piano sostanziale, allo scopo di desumerne la conseguenza che attore nel senso proprio dell'espressione sia il contribuente e non la Finanza.

E la costruzione logica e giuridica per giungere alla conclusione accennata, parte dalla premessa che il diritto formale tributario non può non andare inquadrato, siccome *species* a *genus*, in quello processuale civile, del quale già oggi ripeterebbe alcuni fondamentali motivi; per cui, attraverso il richiamo ai concetti di *parte*, di *azione* e di *domanda* (che andrebbero considerati del pari validi in materia, ad onta delle singolari situazioni cui dà luogo il rapporto giuridico d'imposta nel processo), bisognerebbe riconoscere che a seguito dell'opposizione si viene a determinare una situazione del tutto identica a quella del giudizio aperto con l'opposizione a decreto ingiuntivo, in quanto « è il contribuente che deve assumere l'iniziativa del processo, e, perciò, egli è attore; ma egli non è titolare della pretesa in contestazione, perchè ne è sempre il soggetto passivo; dunque la stessa persona si trova ad avere due posizioni giuridicamente rilevanti: quella di attore in senso formale e quella di convenuto in senso sostanziale. Si ripetono, cioè, esattamente i motivi che caratterizzano il procedimento d'ingiunzione di cui l'accertamento fiscale, per la rilevanza politica della lite, rappresenta una specie ».

L'accollo del peso della prova alla Finanza, non sarebbe, quindi, che una logica conseguenza dello inquadramento sistematico del processo tributario tra gli schemi di uno speciale procedimento di cognizione, con l'ovvia estensione al medesimo dei principî correnti sulla distribuzione tra le parti dello onere probatorio.

---

(1) PUGLIESE: *La prova del processo tributario*, Cedam, 1935, p. 6.

III. Tale teoria vuole anche esprimere un superamento delle opinioni che attualmente si dividono il campo sul tema, ed i cui risultati sarebbero non solo inappaganti, ma in sè anche contraddittori.

Infatti, la tesi del Berliri (1), fondata specialmente su argomenti letterali tratti dai testi legislativi (2), e secondo cui il reclamo del contribuente va qualificato come l'atto d'opposizione e non quale azione di impugnativa (3), andrebbe respinta non in quanto inesatta per la fondatezza delle critiche opposte dall'Allorio (4), ma perchè incompleta; rifiutandosi in Berliri di trarre dalla propria teoria le ovvie conclusioni sul punto relativo alla posizione delle parti ed ai conseguenti loro doveri probatori nello svolgimento del processo. Nota infatti il Rotondi, che « non fa mestieri attardarsi a ricercare e precisare se il ricorso sia opposizione o impugnativa, quando si conclude che attore è il contribuente (con tutte le conseguenze che derivano da tale sua posizione), e cioè si perviene precisamente laddove arrivano coloro che, traendo da ben altre premesse le logiche conseguenze, attribuiscono al ricorso il carattere proprio dell'impugnativa » (5).

(1) Berliri A.: *Il processo trib. amm.* 1940, vol. I, p. 150 e segg.; vol. II, p. 3 e segg. Nello stesso senso: Del Rio, in « Giur. Imp. Dir. », 1929, p. 35.

(2) Articoli 98 e 107 del Regolamento 11 luglio 1907 n. 560, per l'imposta di R. M.; art. 3, 2° comma della legge 2 maggio 1907 n. 222 sull'imposta di R. M., come modificato dall'art. 11 del R. D. L. 8 giugno 1936, n. 1231; articoli 31 e 32 del R. D. L. 8 luglio 1937 n. 1516 sulle commissioni tributarie; art. 19 del D. L. L. 26 marzo 1946 n. 134 sui profitti di regime; art. 15 del R. D. L. 27 maggio 1946 n. 436 sui profitti di contingenza.

(3) Sulle conseguenze della diversa qualificazione, si tenga presente che, tra l'altro, nel primo caso risulterebbero consentiti: la variazione senza limiti dei motivi d'opposizione ad opera così del ricorrente come del giudice, trattandosi di motivi di resistenza posti a fondamento di semplici difese; il rilievo d'ufficio dell'incompetenza territoriale dell'ufficio impositore, facendo tale fatto venir meno un necessario presupposto della decisione di merito, quale la regolare costituzione dell'attore in giudizio; la sanatoria dei vizi di notifica dell'atto di imposizione, con la presentazione del reclamo da parte del contribuente; l'elevazione dell'ammontare dell'accertamento da parte della Finanza. (Vedi Allorio: *Diritto proc. trib.*, 1942, p. 142 e segg.).

(4) Allorio: op. cit., p. 134 e segg.

(5) Questa conclusione ci sembra però che sia frutto di incompleta interpretazione del pensiero del Berliri, che già nell'opera citata è esplicito nel senso di assegnare alla Finanza la veste di attore (vedi in ispecie: Op. cit., vol. I, p. 157). Comunque, tale pensiero è ribadito in termini chiarissimi nella nota indubbiamente del Berliri medesimo, riportata sulla « Giur. Imp. Dir. », 1947, 25 e segg., a commento della sentenza 24 marzo 1947 n. 367 della Cassazione. Che, poi, ad onta di tanto, non si concluda dal Berliri accollando alla Finanza l'onere della prova, è fatto derivante da diverso e specifico motivo: e cioè dalla circostanza che per il Berliri, essendo quello tributario un processo a carattere inquisitorio, non sussiste un onere della prova e non può perciò parlarsi della ripartizione di esso e quindi dell'obbligo dell'attore di dimostrare i fatti costitutivi del suo diritto e di quello del convenuto di provare i fatti estintivi (vedi in Op. cit., vol. II, p. 68).

Per la tesi, invece, che nessuna delle parti nel processo tributario sia gravata da un onere di prova; ma spetti al giudice, dopo avere esperiti tutti i possibili mezzi istruttori, di apprezzarne liberamente le risultanze: V. Micheli: *Aspetti e problemi della prova e della decisione nel processo tributario*, in « Riv. Dir. Fin. Sc. Fin. », 1940, I, 234. Per il Pugliese, infine, l'onere della prova incombe senz'altro al contribuente (vedi: Op. cit., p. 22 e segg.)

Ugualmente da respingere per il Rotondi sarebbe la tesi dell'Allorio (1); che, criticando la teoria precedentemente esposta, identifica nel ricorso del contribuente un'impugnativa, e quindi l'atto con il quale si instaura il processo tributario, nel quale conseguentemente il ruolo di attore viene ad essere affidato al contribuente (2). Ed il motivo del dissenso si esprime fondamentalmente nel rilievo, che tale tesi trascurerebbe di considerare, che se l'iniziativa di reagire giudizialmente muove dal contribuente, è evidente che si ammette nel Fisco un potere di azione, rappresentante un *prius* logico e giuridico rispetto alla reazione.

Del pari inappagante, infine, sarebbe la teoria che identificasse una citazione tributaria nell'avviso di accertamento (3), data l'evidente mancanza in esso degli elementi caratteristici della domanda giudiziale, e cioè la *vocatio in jus* e l'indicazione della udienza di trattazione.

Allo scopo, quindi, di vedere realizzato un processo tributario capace di svolgersi su una linea perfettamente coerente dall'impostazione teorica alle pratiche conseguenze, il Rotondi suggerisce come idonea la costruzione che innanzi si è delineata; e che, per maggiore chiarezza, vogliamo riportare puntualizzata come segue, usando le stesse espressioni del testo:

a) l'opposizione a decreto d'ingiunzione è in realtà un mezzo d'impugnazione speciale, inteso ad ottenere la rescissione dello speciale procedimento, attraverso un ordinario processo di cognizione di prima istanza (4). Questo processo è caratterizzato dal fatto che l'opponente, che assume l'iniziativa del procedimento di cognizione, ha la veste *formale* di attore, perchè è egli il soggetto passivo del rapporto giuridico materiale, cioè è *sostanzialmente* nella posizione di convenuto; di tal che l'onere della prova incombe al ricorrente nonostante che la posizione formale dell'attore se l'assuma l'opponente;

b) l'avviso di accertamento fiscale, in quanto manifestazione della volontà dello Stato che attua la norma di diritto materiale, spiega la sua efficacia per la presunzione di legittimità che accompagna la nascita dell'atto amministrativo e che tiene luogo del decreto che il magistrato accorda quando accoglie la domanda d'ingiunzione. È soltanto nel momento in cui il soggetto passivo dell'imposizione si oppone all'accertamento, che nasce la lite tributaria, la quale fa venir meno la presunzione di legittimità ed instanza il processo tributario. Nel quale il contribuente che si oppone all'accertamento, pur

(1) Allorio, op. cit., p. 133 e segg.

(2) Si tenga presente, che ciò non ostante, per l'Allorio la prova farebbe carico al Fisco, per il motivo che — stabilendo espressamente tutta una serie di norme la inversione della prova a favore della Finanza mediante presunzioni legali relative — per argomento *a contrario* si avrebbe l'indiscutibile dimostrazione che dall'ordinamento positivo si è invece voluto di regola rovesciare l'onere probatorio dal contribuente alla Finanza (vedi: Op. cit., pp. 142 e 494 e segg.).

(3) Questa teoria risulta appena accennata dall'Autore; e finora, per quanto ci consta, non è stata trattata da chicchessia.

(4) In tal senso: V. Garbagnati: *I procedimenti di ingiunzione e per convalida di sfratto*, 1942, p. 89.

conservando la veste di soggetto passivo della pretesa dell'Amministrazione, assume l'iniziativa del processo: egli è ad un tempo attore e convenuto, attore in senso formale e convenuto in senso sostanziale;

c) con l'opposizione all'avviso di accertamento si ripetono quindi esattamente i motivi che caratterizzano il procedimento d'ingiunzione, di cui lo accertamento fiscale rappresenta una specie;

d) conseguentemente è la regola del processo civile che può essere utilizzata anche nel processo tributario, con la conclusione che l'onere della prova deve incombere alla Finanza, per il fatto certo che essa è titolare della pretesa contestata mentre il contribuente resta il soggetto passivo di quella pretesa.

4. Circa i singoli mezzi di prova, il Rotondi ne esamina due soltanto, e cioè il giuramento e le presunzioni.

Per il primo, negata la impossibilità concettuale di sua cittadinanza nel processo tributario, l'Autore osserva che solo una ingiustificata animosità contro il contribuente potrebbe portare ad una esclusione legislativa; non potendosi affermare che in sede tributaria giurerebbe il falso chi in sede civile giurerebbe invece il vero.

Per le seconde decisamente s'invoca un « calmiere delle presunzioni », le quali andrebbero conservate solo nella fase di accertamento.

In sede contenziosa, invece, dovrebbero essere abbandonate, poichè senza l'ausilio del giuramento il contribuente — in difetto di altre possibilità di prova — sarebbe nell'impossibilità di difendersi.

In sostanza il processo tributario, — conclude il Rotondi, — va moralizzato informandolo a criteri razionali; « poichè solo raziocinio e senso etico portano precisamente dove bisogna in materia arrivare, e cioè al rispetto della personalità umana ».

5. La costruzione delineata dal Rotondi, che abbiamo tentato di riassumere il più chiaramente possibile nei ristretti limiti consentiti da una rapida nota (e dobbiamo aggiungere, che la nostra non è stata facile impresa, per la macchinosità del sistema espositivo adottato dall'Autore, ulteriormente appesantito dai molteplici ed approfonditi richiami a teorie ed istituti del processo ordinario e di quello tributario interessanti in modo molto indiretto il tema trattato), non ci sembra affatto accettabile.

Prescindendo, invero e per il momento dalle peculiari necessità del diritto tributario e dai singolari atteggiamenti che in conseguenza deve assumere in materia quello processuale e che ovviamente non possono essere trascurati, se si intende fare opera veramente costruttiva utilizzabile nella preparazione degli strumenti legislativi che dovranno regolare la materia; due fondamentali e riteniamo insuperabili rilievi devono essere prospettati al Rotondi.

Il primo è il seguente: anche a consentire sullo asserito carattere di mezzo d'impugnazione della opposizione a decreto ingiuntivo (1), è evidente che in tanto può dirsi che l'opponente — pur assumendo formalmente la veste di attore — in realtà sul piano sostanziale è convenuto, in quanto con l'opposizione si dà vita ad un procedimento d'impugnazione che costituisce una continuazione del processo di cognizione speciale e sommaria iniziatosi con il ricorso per ingiunzione: in quanto cioè il ricorrente ha già proposta una domanda giudiziale con il proprio ricorso, conseguendo un provvedimento giurisdizionale, che poi per l'intervenuta opposizione ed attraverso un procedimento in contraddittorio, sarà sostituito da altro provvedimento pronunciato in forma di sentenza (2).

Perciò, per affermare — come fa il Rotondi allo scopo di desumere dal preteso parallelismo dei fenomeni giuridici quella identità di situazioni «che porterebbero ad una disciplina similare dei due processi — che con l'opposizione all'avviso di accertamento si verifica una situazione processuale analoga a quella indicata; ci sembra che bisognerebbe anzitutto dimostrare, che oggetto specifico del procedimento tributario di accertamento non è il diritto del cittadino che si pretende leso dalla imposizione illegale di farla annullare, ma è invece la declaratoria di fondatezza della pretesa della Finanza: in buona sostanza, cioè, bisognerebbe identificare nell'atto di accertamento un'equivalente della domanda giudiziale.

Una tesi del genere sembra però assolutamente insostenibile; e sia perchè, sul piano formale, mancherebbe proprio quella invocazione del giudice e quella chiamata del convenuto innanzi di esso che caratterizzano la domanda giudiziale (3); e sia perchè, sul piano sostanziale, l'atto di accertamento non tende affatto a costituire un rapporto processuale nemmeno in via eventuale, e vale a dire a conseguire l'attuazione della volontà della legge mediante l'intervento del giudice; ma tende, invece, ad accertare di per sè il debito tributario del contribuente.

Quanto al secondo rilievo, va considerato che la conclusione cui perviene il Rotondi potrebbe essere accettata solo a patto di ritenere l'obbligazione tributaria in tutto simile ad un'obbligazione di mero diritto privato; e cioè solo se fosse possibile disconoscere, che la potestà d'impero dello Stato e degli altri enti pubblici impositori si estrinseca in veri atti amministrativi, assistiti dai principi della esecutorietà e della presunzione di loro legittimità. Con la conseguenza, che l'impugnativa del cittadino da essi gravato non può non essere un'azione

---

(1) Per quanto qui interessa non pare infatti necessario prendere partito nella questione assai controversa circa la natura da attribuire al giudizio di opposizione al decreto d'ingiunzione. Come è noto, da una parte il Garbagnati (Op. cit., p. 89 e segg.) ritiene di poterlo assimilare ad un vero e proprio giudizio d'impugnazione; dall'altra l'Andrioli (*Commento*, vol. III, p. 306 e segg.) sostiene che esso è, prevalentemente, un giudizio di cognizione ordinaria; pur potendosi, da altro punto di vista, riconoscere nel medesimo anche un giudizio avente per oggetto la valutazione della conformità del procedimento monitorio a diritto.

(2) Garbagnati, Op. cit., p. 42 e 73.

(3) Vedi in tal senso Tribunale di Roma, 27 ottobre 1945, in « Foro It. », 1944-46, I, 261.

diretta a contestare tale legittimità, con tutti i relativi ed ovvi riflessi sul terreno processuale.

Nè si obbietti, che appunto questa qualifica di atto amministrativo dovrebbe negarsi all'accertamento, per il motivo che raramente quello costituisce il cittadino debitore in senso tecnico verso l'Amministrazione (benchè non siano affatto rari gli atti amministrativi che pongono a carico del soggetto passivo un'obbligazione di *facere* o altra analoga) come invece sempre accade con questo ultimo, diretto a fissare la misura del debito fiscale; poichè — prescindendo da altre considerazioni — è chiaro che l'effetto spiegato evidentemente rappresenta una accidentalità, che non influisce affatto sulla natura formalmente e sostanzialmente amministrativa all'atto d'accertamento (1).

Ed allora, se tale indubitabile realtà si tiene presente, bisogna riconoscere che l'accertamento tributario — in quanto appunto atto amministrativo — deve godere pure esso della presunzione di legittimità, che lo rende irrevocabile qualora l'intimato non insorga nel tempo e nelle forme di legge (2); e che consente alla Pubblica Amministrazione di tradurre senz'altro in via concreta le proprie pretese, senza necessità di un preventivo intervento del giudice diretto ad accertarne la legittimità. Con l'immediata conseguenza, rispetto ad una successiva contestazione giudiziale, della dispensa della azione in lite e cioè della inversione dell'onere della azione (3); per cui è il contribuente che deve farsi attore per provare l'illegittimità delle pretese medesime e quindi dell'atto amministrativo di accertamento. Trattandosi, cioè, di atto amministrativo, la Finanza gode evidentemente di una *relevatio ab onere agendi*, che in via diretta determina un rovesciamento di situazioni processuali; ed in via indiretta — e come ulteriore ed ovvia sua conseguenza — l'obbligo per il contribuente attore di dare la dimostrazione dell'asserita illegittimità della imposizione.

Nè si osservi in contrario, che con l'impugnativa la ripetuta presunzione di legittimità resterebbe distrutta, e quindi si troverebbe la Finanza sprovveduta della possibilità di godere nella lite degli effetti della cennata *relevatio ab onere agendi;* poichè è invece risaputo, che le conseguenze giuridiche proprie dell'atto amministrativo restano ad esso connesse finchè non ne venga *accertato* un vizio e l'atto non venga posto nel nulla da un'autorità competente (4).

Perciò se la presunzione di legittimità continua ad assistere l'atto di accertamento ad onta della impugnativa, il contribuente deve considerarsi attore non solo in senso formale, ma anche in via sostanziale e quindi tenuto ad offrire gli elementi necessari per sostenere la propria azione.

E se a tanto si aggiunge, che l'applicazione di tali principî è ormai pacifica nell'ipotesi di entrate patrimoniali dello Stato (5), proprio non si vede perchè debba seguirsi diversa strada nel caso di entrate di diritto pubblico, come quelle tributarie; alle quali — stando all'opinione del Rotondi — dovrebbe farsi un dissimile e molto peggiore trattamento, senza che per altro la diversa regolamentazione possa logicamente e giuridicamente giustificarsi.

(1) Pugliese, Op. cit., p. 24.
(2) Cassaz., Sez. Un., 10 gennaio 1934, in « Foro It. », 1934, I, c. 669.
(3) Treves: *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, 1936, p. 165.
(4) Treves, Op. cit., p. 83.
(5) Cass., 27 gennaio 1949 n. 113, in « Giur. It. », 1949, I, 1, 588.

6. Rispetto alle proposte relative al giuramento ed alle presunzioni, il meno che si possa dire è che l'Autore si sia lasciato prendere la mano da una preoccupazione teorica, e cioè dal desiderio di vedere il più possibile adeguato il processo tributario a quello civile.

Ora se è vero che sarebbe arbitrario ed ingiustificato porre un aprioristico rifiuto alla estensione dei principî di questo al primo, è altrettanto vero che il considerare il processo civile come un modello da imitare ad ogni costo è indirizzo da respingere senz'altro.

Il processo tributario, infatti, ha autonome esigenze e particolari problemi, che non possono essere dimenticati, se non si vogliono fare soltanto inutili ed inconcludenti esercitazioni accademiche (1). Se ci si dimentica, cioè, che l'attività tributaria rappresenta l'aspetto più importante dell'attività amministrativa dello Stato, in quanto rivolta a procurare i mezzi indispensabili per adempiere alle fondamentali necessità della collettività; se ci si dimentica che la ricerca della verità nel settore tributario è estremamente difficoltosa, dati gli interessi profondamente contrastanti in giuoco, e che le difficoltà ridondano particolarmente a carico della Finanza, poichè fornire esaurienti ed ineccepibili prove dell'accertamento è certamente cosa molto più difficile e meno attuabile che ottenere da parte del contribuente la confessione del reddito o il riconoscimento di una data situazione a suo sfavore; se ci si dimentica che negare l'esistenza o una determinata estimazione del reddito è molto più facile che provare tale esistenza o questa estimazione; se si dimentica, infine, che l'attività di accertamento è costretta a muoversi su un terreno completamente estraneo all'Ente impositore, in quanto appartenente esclusivamente alla sfera di attività patrimoniale del contribuente, si rischia evidentemente di far crollare tutto l'edificio del contenzioso tributario e rendere impossibile la realizzazione alle pretese fiscali.

E se poi si considera, che perfino nel recente progetto di riforma del contenzioso tributario (cui possono essere opposte critiche molteplici, ma non certamente quella di essere stato tenero per la Finanza) si esclude recisamente l'ammissibilità del giuramento di parte e si consentono le presunzioni anche al di là dei limiti di cui all'art. 2729, 2° comma del Codice civile (per il motivo che « rispetto al particolare oggetto dei processi [tributari] la posizione delle parti — contribuente e Finanza — è assai diversa») (2), è di tutta evidenza che le osserva-

(1) In tal senso, vedi Griziotti, in « Riv. Dir. fin. Sc. fin. », 1951, I, p. 207.
(2) Relazione al Ministro al progetto di riforma del contenzioso tributario, in « Riv. Dir. fin. Sc, fin. », 1952, I, p. 112.

zioni e le proposte avanzate in proposito dal Rotondi quanto meno risentono di superficialità d'impostazione. Ed in tali condizioni una loro critica approfondita ci sembrerebbe almeno superflua.

Nè pare pertinente il richiamo ad elementi di natura etica, per affermarne la necessità di una moralizzazione del processo tributario sotto il profilo che il diniego del giuramento e le presunzioni costituirebbero addirittura un'aggressione alla « personalità umana » del contribuente; poichè le norme di diritto positivo sono evidentemente rivolte a regolare l'attività umana per quello che gli uomini sono e non già per quello che dovrebbero essere. E dal momento che — pur senza voler essere pessimisti ad ogni costo, ma solo per tenersi alla realtà — non pare che gli uomini siano molto cambiati attraverso i tempi, per cui ancora oggi non sapremmo trovare valide obbiezioni da opporre al pensiero di chi conosceva ottimamente i suoi simili, e pertanto riteneva che « gli uomini si dolgono più di un podere che sia loro tolto che d'uno fratello o padre che fussi morto, perchè la morte si dimentica qualche volta, la roba mai » (21), è evidente che suggerimenti del genere di quelli avanzati dal Rotondi non sono destinati a portare nello scottante e delicato problema del processo tributario, quel positivo contributo che era nelle intenzioni del l'Autore.

G. DEL GRECO

M. GRISOLIA: **La tutela delle cose d'arte.** (Soc. Ed. « Foro Italiano », pp. 546, Roma, 1953).

Senza timore di esagerare possiamo definire questo libro come fondamentale nello studio e nella sistemazione della disciplina giuridica del patrimonio artistico italiano. Esso invero colma una lacuna della scienza giuridica, in modo così completo che è da ritenere che qualsiasi successiva trattazione dell'argomento potrà solo aspirare ad assumere una funzione di integrazione di questa opera, nella quale l'A. ha trasfuso, oltre ad una vasta e ben selezionata cultura giuridica, una non facilmente eguagliabile esperienza amministrativa.

Già dalla sola lettura dell'indice-sommario si comprende non solo che si tratta di un'opera completa sulla materia, ma che questa è trattata in modo sistematico, e, cioè, secondo criteri veramente scientifici, atti a dare del fenomeno giuridico una visione d'insieme e al tempo stesso profonda.

La prima parte dell'opera, divisa in tre capitoli, è dedicata allo studio dei precedenti storico-legislativi della disciplina giuridica vigente in materia, a un breve ma preciso e documentato cenno di legislazione comparata (di particolare importanza l'accenno alla legislazione della Chiesa, SS. Sede e Città del Vaticano nei riguardi della legislazione italiana) e alla tutela internazionale delle cose d'arte.

La seconda parte concerne l'ordinamento italiano vigente nella materia della tutela delle cose d'arte.

Oltre ad una critica ben centrata alla insufficienza della regolamentazione legislativa per quanto attiene alla definizione del concetto di patrimonio artistico (insufficienza che soprattutto ha origine dal fatto di aver considerato le cose artistiche solo con riguardo alla loro appartenenza o meno allo Stato, per derivarne la natura demaniale), l'A. svolge una sua acuta tesi fondata sull'affermazione che « il requisito dell'appartenenza in senso proprietaristico non è condizione essenziale alla tutela artistica, neanche quando essa appare maggiormente rilevante e, cioè, quando interviene come fattore determinante della stessa sfera di tutela » (p. 206).

A conclusione di una serrata disamina dell'argomento, il G. giunge all'affermazione, che ci sembra giusta, che « il bene artistico, anche non demaniale, è sempre bene di interesse pubblico, pur quando è di proprietà privata » (p. 209) e che « si possa accedere all'idea di una categoria funzionale di beni di interesse pubblico nel diritto amministrativo accanto a quella dei beni demaniali » (p. 226) e che, infine, non si possa « disconoscere il carattere reale al rapporto di tutela artistica, che, sotto il profilo pubblicistico, attua un rapporto diretto ed immediato tra la Pubblica Amministrazione e il bene, assolutamente preminente su quello dello stesso proprietario e valevole anche nei confronti di chiunque si trovi o si venga a trovare di fatto nel possesso del bene tutelato » (p. 219).

Nel capitolo secondo di questa seconda parte l'A. vuol dimostrare, sulla scorta della legislazione, che ha la sua fonte primaria nella legge del 1939, la esattezza della soluzione proposta in sede concettuale circa la particolare natura dei beni artistici. La dimostrazione è condotta in base a criteri organici, dividendo la materia in tre punti: trattazione dell'oggetto della tutela artistica, dei soggetti della tutela, ed infine dei rapporti giuridici.

Per quanto riguarda l'oggetto, rileviamo la decisiva importanza dell'argomento della « notifica », che è uno degli atti fondamentali per l'attribuzione alla cosa della qualità di bene artistico. Secondo l'A., e ci sembra giustamente, la notifica non può essere confusa con quegli atti con i quali si riconosce o si attribuisce la demanialità ai beni (classificazione, elenchi, ecc.), costituendo essa un atto avente carattere dichiarativo e non costitutivo che rappresenta il presupposto indispensabile per l'applicazione delle norme che regolano la tutela delle cose d'arte.

Per quanto si riferisce ai soggetti, è notevole per la sua acutezza la trattazione relativa alla situazione giuridica degli enti ecclesiastici in materia di tutela dei beni artistici. L'A., e ci sembra giustamente, ritiene che « gli Enti ecclesiastici siano dalla nostra legge di tutela artistica posti sullo stesso piano degli Enti pubblici » (p. 320), e che « il Ministro per la Pubblica Istruzione ha sui beni degli Enti ecclesiastici i poteri riconosciutigli in genere per i beni artistici degli Enti pubblici dalla legge del 1939; limitatamente però ai beni di culto — e quindi non per tutte le cose d'arte degli Enti ecclesiastici — il Ministro procederà d'accordo

(1) MACHIAVELLI, nella lettera al Cardinale Giovanni dei Medici, riportata dal Russo a nota 11-12, p. 5 della *Antologia Machiavellica*, Le Monnier, 1935.

con l'Autorità ecclesiastica, in modo che quei poteri di tutela, a lui solo spettanti sui beni di che trattasi, si esercitino senza turbare le esigenze del culto (p. 323).

La parte centrale della trattazione è rappresentata dal paragrafo III concernente i rapporti giuridici che si possono costituire in base alla legge speciale sulla tutela artistica. Questo paragrafo è diviso in tre sezioni, la prima delle quali riguarda la conservazione dei beni artistici, la seconda la circolazione e la terza le sanzioni. Probabilmente sarebbe stato opportuno trattare le sanzioni come argomento a sè stante, ma questa è un'osservazione puramente formale che non attiene alla sostanza della trattazione.

La sezione relativa alla conservazione tratta la materia delle demolizioni, rimozioni, modificazioni, costruzioni, ricostruzioni di cose artistiche, particolarmente di immobili. È trattata poi minutamente la questione della conservazione degli immobili di interesse storico o artistico in rapporto all'ambiente che li circonda, con speciale riguardo alla applicazione dell'art. 21 della vigente legge del 1939 relativo alle distanze. Notiamo, peraltro, che non è qui affrontata la questione dell'applicabilità dell'art. 21 in caso di ricostruzioni di immobili distrutti dalla guerra; com'è noto, taluno ritiene che in questi casi l'art. 21 non possa applicarsi, altri segue la tesi contraria che secondo noi è più giusta. Si noti che in una materia analoga (e, cioè, ricostruzione di immobili distrutti dalla guerra e sorgenti a distanze minori di quelle prescritte da strade nazionali e ferrate) la giurisprudenza ha seguito questa seconda tesi.

La sezione seconda del paragrafo concerne la circolazione delle cose d'arte, e, cioè, tutta la materia delle alienazioni e delle esportazioni, e le varie forme di acquisto coattivo da parte dello Stato.

Il principio generale che l'A. pone a fondamento di tutta la sua teoria in materia di circolazione delle cose artistiche è che « non è possibile parlare per le cose d'arte di proprietà privata di commerciabilità e quindi escludere per esse l'usucapione e in genere il possesso » (p. 375). Nel concetto di cose di proprietà privata il G. comprende anche le cose appartenenti ad enti non pubblici. Pertanto egli dissente dalla impostazione della tesi sostenuta in questa *Rassegna* (1949, p. 54 e segg.) dall'Arias in nota a sentenza del Tribunale di Firenze, alla quale rinviamo per l'esame degli argomenti contrari.

Occorre dire che il G. nella esposizione del suo punto di vista è dominato da considerazioni di rispetto forse eccessivo per i diritti dei privati sulle cose artistiche, e queste considerazioni sono soprattutto riscontrabili nella trattazione della questione del diritto di prelazione e del diritto di acquisto che spettano allo Stato, rispettivamente, nei casi di alienazione delle cose d'arte e di esportazione.

A questo proposito ci sembra che non possa approvarsi il sistema seguìto dal G. di accomunare sotto una sola disciplina (p. 403 e segg.) il diritto di prelazione in caso di alienazione e il diritto di acquisto in caso di esportazione. Vero è che con recente sentenza del 23 gennaio 1953, in causa Ministero della Pubblica Istruzione contro Gianesi, la Corte Suprema di Cassazione ha confermato la sentenza del Tribunale di Roma la quale ha ritenuto essere il termine dei due mesi entro il quale si deve esercitare il diritto di acquisto in caso di esportazione non solo un termine di decadenza, ma tale da richiedere, perchè la decadenza sia evitata, che nei due mesi si addivenga anche alla notifica della volontà statale di acquistare (p. 402) così come avviene per il diritto di prelazione. Ma gli argomenti addotti da questa sentenza non ci sembrano decisivi, e su di essi ritorneremo in modo particolare in sede di commento.

Dopo un preciso esame della materia relativa alle sanzioni (penali, civili ed amministrative) conseguenti alle violazioni dei divieti stabiliti dalle leggi sulla tutela artistica, il libro si occupa diffusamente anche della disciplina dei ritrovamenti delle cose d'arte, delle bellezze naturali e dell'organizzazione amministrativa della tutela artistica, che costituisce di per sè sola una trattazione unica nel suo genere e particolarmente documentata, grazie alla speciale competenza dell'A., alto funzionario dell'Amministrazione.

Una accurata e bene scelta serie di note e un indice analitico, preciso ed organico completano l'opera, che va segnalata come pregevole ed indispensabile per chi ha occasione di interessarsi della materia trattata.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AVVOCATI E PROCURATORI - Avvocatura dello Stato - Difesa facoltativa di enti pubblici - Non necessità di mandato - Poteri. (Corte di Cassazione, Sez. III, civ. - Pres.: Curcio; Est.: Bricarelli; P. M.: Pattinari-13 ottobre 1952 - 10 gennaio 1953 - Basilio d'Angiò contro Commissariato Nazionale Gioventù Italiana).

Gli avvocati dello Stato, anche quando assumano la rappresentanza e difesa in giudizio di enti pubblici, per i quali tale assunzione sia stata autorizzata ai sensi dell'art. 43 T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, non hanno bisogno di mandato, bastando che consti della loro qualità.

In tal caso la rappresentanza e difesa in giudizio si svolge *in toto* secondo i principî che regolano l'azione dell'Avvocatura, la quale può, di propria iniziativa, e senza necessità di alcun intervento o di particolare deliberazione dei soci rappresentati, proporre gravami e fare quanto altro occorre per la loro difesa.

Trattasi di massime di ovvia esattezza.

Il fatto che la Corte Suprema sia costretta ogni tanto a riaffermare la propria costante giurisprudenza in questa materia deriva da sporadiche deviazioni delle sentenze delle Corti di merito, peraltro ormai ingiustificabili.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Danni di guerra - Persona giuridica organo dello Stato. (Corte di Cassazione, Sez. Un., Sent. n. 1488/52 - Pres.: Mandrioli; Est.; Lonardo; P. M.: Pafundi (conf.) - Ministero Interno e Pubblica Istruzione contro Rosci ed altri, e viceversa).

L'assunzione dell'obbligo dell'indennizzo da parte dello Stato per i danni di guerra non esclude la responsabilità del privato o della Pubblica Amministrazione, cui debba riportarsi il fatto dannoso (alle persone, nella specie), secondo le norme del diritto comune (I).

Non esiste incompatibilità ed antinomia tra organizzazione statale ed attribuzione di personalità giuridica (nella specie, Unione Nazionale Protezione Antiaerea - U.N.P.A.) (II).

Si segnala questa sentenza con la quale le Sezioni Unite hanno esaminato sia la vexata quaestio *della «sussidiarietà» della legislazione dei danni di guerra, sia l'«ammissibilità» nel nostro diritto positivo della persona giuridica organo dello Stato.*

Il caso, in sintesi, è il seguente: il 25 giugno 1945, nei locali di un liceo-ginnasio di Milano, particolarmente affollato in occasione degli esami della sessione estiva, scoppiava un ordigno bellico che provocava la morte dei dodicenni Rosci Carlo, Casazza Franco e Veniani Pio. Tale ordigno si trovava in un cortile del detto Istituto, ove aveva sede il Comando provinciale dell'U.N.P.A., insieme ad altre bombe e strumenti di guerra.

Convenuti dagli aventi causa i Ministeri dell'Interno e della Pubblica istruzione, nonchè l'ing. Magnani Giovanni, quale comandante provinciale dell'U.N.P.A., la Corte di Appello di Milano assolveva dalle domande proposte il Ministero della Pubblica istruzione, condannando gli altri due convenuti al risarcimento dei danni.

(I) *La Corte Suprema, chiamata a decidere sull'eccepito difetto di giurisdizione dell'A.G.O., versandosi in materia di danni di guerra, ha fissato il principio sopra riportato alla stregua delle seguenti considerazioni:*

a) *tutto il sistema legislativo in materia, sin dal T. U. del 1919, n. 426, è informato al principio dell'«alternatività» di diritti e «sussidiarietà» di obblighi, potendo il danneggiato scegliere tra il risarcimento nei confronti dell'autore del fatto dannoso e l'indennizzo dello Stato;*

b) *la pretesa del cittadino verso lo Stato non si concreta in un diritto subiettivo perfetto bensì nell'interesse legittimo ad una erogazione, così che se si negasse al danneggiato la facoltà di rivolgersi contro l'autore del danno, la concessione dell'indennizzo si risolverebbe non già in un beneficio, ma in una diminuzione del contenuto dei diritti del danneggiato stesso cui competono a tenore del diritto comune;*

c) *la presunzione di cui al 4° comma dell'art. 1 del D. Lgt 6 settembre 1946, n. 226, ha vigore e forza operante sempre ed unicamente ai fini della legge sul risarcimento dei danni di guerrae nell'ambito di questa, non potendo trovare applicazione quando si tratti, come nella specie, di fatto illecito riferibile specificatamente a colpa di un terzo, ed entri quindi in giuoco il diritto comune;*

d) *la norma di cui al 4° comma dell'art. 10 della L. 10 agosto 1950, nel fissare una presunzione più lata di quella sub* c), *fa salvo il diritto di rivalsa dello Stato verso i responsabili del fatto, confermando che se il danno di guerra è prodotto da*

un terzo, come contro questo può agire lo Stato, che ha corrisposto l'indennizzo, così non può negarsi al danneggiato un'azione diretta contro il terzo stesso;

e) *la esclusione, nei confronti della Pubblica Amministrazione, di tale azione diretta del danneggiato contro la stessa Pubblica Amministrazione, cui è riferibile il fatto dannoso, non potrebbe essere accettata se non attraverso un'interpretazione arbitraria e restrittiva delle norme, non consentita dalla lettera dei testi di legge.*

Può rilevarsi come, in sostanza, è affrontato dalla Corte Suprema il quesito se sia sussidiario o meno l'« indennizzo » statale rispetto al « risarcimento », in via generale, o solo quando quest'ultimo incomba ai terzi diversi dallo Stato.

La soluzione positiva e generale adottata dalla sentenza annotata non può trovarci consenzienti. Va osservato innanzitutto che la Corte sembra aver escluso che nella specie potesse applicarsi la legislazione dei danni di guerra in quanto (supra sub c) *la riferibilità dell'« esplosione » (a titolo di colpa) ad un autore avrebbe fatto entrare in giuoco il diritto comune: il che indurrebbe ad escludere il danno di guerra, ogni qualvolta sia possibile identificare l'autore del danno stesso.*

Siffattamente posta questa proposizione, se ne intende l'intrinseca contraddizione con il testo della sentenza tutta, con tale evidenza da dispensare da ulteriori considerazioni: basta qui fissare il punto che interessa, potere, cioè, un danno essere qualificato « di guerra », e come tale ricadere sotto la speciale legislazione, e nello stesso tempo, in quanto riferibile alla colpa di un terzo, da questo dover essere risarcito a stregua della legge comune (1). *Questo, del resto, la Corte ha affermato implicitamente, senza però giungere a qualificare « danno di guerra » quello in esame, anzi, come si è visto sopra, volendolo escludere, senza che ne sussistesse necessità alcuna; invero l'eccepito difetto di giurisdizione veniva a cadere, ancorchè l'esplosione del 25 giugno 1945 fosse « danno di guerra », sotto il profilo della riconosciuta azionabilità delle pretese dei danneggiati per colpa aquiliana anche nei confronti della Pubblica Amministrazione.*

Ora, che il danneggiato possa, sui presupposti dianzi chiariti, pretendere l'indennizzo dello Stato ovvero il risarcimento da parte dell'autore del danno può essere concesso: la giurisprudenza delle Corti di merito (2) *ha riconosciuto infatti che sia dato scegliere al danneggiato l'una o l'altra via.*

Ma allorchè il danno sia riferibile allo Stato, attraverso il comportamento affermato colposo di un suo dipendente, si deve negare l'azionabilità della pretesa diretta al « risarcimento » da parte del leso in quanto la responsabilità dello Stato, discendente dal fatto stesso del danno di guerra, fissata dalla legislazione speciale, preclude l'esame se nelle singole ipotesi si sia concretato o meno una sua responsabilità ad altro titolo, « essendo intento primario (3) *della legge sui danni di guerra... quello di far gravare in modo uniforme sullo Stato, ripartendone equamente l'onere su tutti i cittadini, le conseguenze della guerra, da chiunque subite... ».*

Vero è che la legge fa salvo il diritto di rivalsa dello Stato verso « chiunque » (art. 12 legge 1940), ma proprio tale legge, attribuendo allo Stato il diritto ad agire contro l'autore del danno, viene ad escludere ovviamente che possa agire contro se stesso allorchè l'autore è un suo funzionario.

In tal modo è dalla legge che deriva la limitazione di una doppia pretesa verso lo Stato e non si vede come dovrebbe ricorrersi ad una interpretazione « restrittiva ed arbitraria » delle norme in esame quando è ben chiaro, tra l'altro, l'intento del legislatore diretto a far conseguire al danneggiato un « indennizzo », a carico della collettività, e non già a far gravare su questa un « risarcimento ». Se si consentisse nei riguardi dello Stato l'esperimento di azioni di diritto comune in subiecta materia *si concederebbe parallelamente una ricerca di responsabilità nei suoi stessi confronti, sia sugli atti che sui comportamenti, in funzione della guerra che legittima invece ogni attività e non permette, nell'immane sforzo imposto da ineluttabili circostanze l'adozione di criteri di scelta di comportamenti riconducibili alla prudenza, o diligenza del tempo di pace.*

Alla luce di queste brevissime osservazioni, s'intende come le argomentazioni seguite nella sentenza annotate, non riescano persuasive: perchè, ammessa la « sussidiarietà », nel senso più volte chiarito, tra « indennità » e « risarcimento », quando l'autore del danno è « terzo » rispetto allo Stato, l'unico motivo posto dalla Corte a base della reiezione della tesi difensiva dell'Amministrazione è quella della inaccettabilità della offerta interpretazione delle leggi in esame, che invece si rivela non solo autorizzata dalla « lettera » delle norme, bensì anche dalla ratio *di queste stesse. La necessità, quindi, che la questione venga riproposta è di per sè evidente.*

(II) *Per intendere appieno la seconda massima è necessario richiamare in succinto i principali provvedimenti legislativi che interessano.*

Con R. D. 30 agosto 1934, n. 1539, veniva creata l'Unione Nazionale Protezione Antiaerea ed approvato il relativo statuto, con il quale si riconosceva alla stessa la personalità giuridica.

Tale statuto veniva sostituito con R. D. 14 maggio 1936, n. 1062, che, precisando i fini istituzionali, sottoponeva a vigilanza del Ministero della Guerra l'U.N.P.A., estendendosi la sua attività su piano nazionale. Dichiarato lo stato di guerra, il R. D. L. 18 giugno 1940, n. 638, militarizzava l'U.N.P.A. e la metteva alle dipendenze del Ministero della Guerra, sostituito quindi dal Ministero dell'Interno con R. D. 5 maggio 1941, n. 410, presso il quale veniva istituita la Direzione generale per i servizi di protezione antiaerea.

Con decorrenza 28 *febbraio 1946 l'U.N.P.A. veniva sciolta per effetto del D. Lgt. 6 marzo 1946, n. 145.*

Dall'esame delle sovrariportate disposizioni legislative la Corte Suprema ha tratto il convincimento che l'U.N.P.A. avesse perduto « l'autonomia funzionale connessa alla personalità giuridica e fosse divenuta un organo del Ministero dell'Interno... pur

---

(1) Contra CASELLA, « Riv. Dir. Comm. », 1948, II, p. 274.

(2) Appello di Napoli, 3 novembre 1947, in questa « Rassegna » 1948, 4, 14; idem, 19 maggio 1948, idem, 1949, 10, 16 ed ivi richiami in dottrina e giurisprudenza.

(3) SANDULLI, « Foro It. », 1948, 1, 129, contra ALIOTTA, « Giur. It. », 1948, 1, 2, 269.

conservando il nome ed il patrimonio »; di conseguenza ha respinto l'eccezione sollevata dall'Avvocatura di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno convenuto, per il fatto illecito di un dipendente dell'U.N.P.A.

La decisione della Suprema Corte regolatrice non può essere condivisa, in quanto nella specie doveva essere negata la natura di « organo dello Stato » all'U.N.P.A. non sembrando avere rilievo decisivo quelle considerazioni che sono state poste a base della pronunzia.

Non invero la « militarizzazione » dell'U.N.P.A. può rilevare ai fini della sua trasformazione in « organo » in quanto, a prescindere da ogni altra indagine, a tale tesi aderendo si verrebbe ad ammettere che una pleiade di Enti o persone giuridiche a loro tempo « militarizzate », fossero parimenti divenuti organi dello Stato, il che è inammissibile.

Nè la « dipendenza » dell'U.N.P.A. dal Ministero dell'Interno, presso cui fu costituita la Direzione generale per i servizi della protezione antiarea (R. D. 5 maggio 1941, n. 410, sovra citato), può a ragione essere ritenuto elemento indubbio della cessazione della sfera autonoma dell'Ente, in quanto anche prima di tale disposizione legislativa l'U.N.P.A. era sottoposta a vigilanza del Ministero della Guerra senza che potesse venire ovviamente in questione la sua natura di Ente al di fuori della organizzazione statale in senso stretto.

Tale dipendenza, che avrebbe comportato, secondo la Corte, la perdita dell'« autonomia funzionale » dell'U.N.P.A., non potrebbe al più significare altro che la istituzione di un vincolo più stretto della semplice vigilanza, ma sempre facendo salva quella autonomia di « esistenza », ineliminabile dal concetto di persona giuridica, separata da quello dello Stato, eppertanto non di questo organo.

Nè appare conferente in linea di diritto l'assumere la nomina governativa dei dirigenti dell'U.N.P.A. a elemento qualificante tale Ente « organo statale », in quanto è ben certo che simile elemento non è sufficiente ad attribuire tale particolare natura (1).

La riprova invece che l'U.N.P.A. non è mai stato organo dello Stato è data da testi legislativi, in particolare:

1° dal R. D. L. 9 giugno 1943, n. 588, che, nell'enumerare i servizi di guerra cui doveva sovrintendere il Ministero dell'Interno, dispone all'art. 3 che sono tali quelli attribuiti « alla Direzione generale per i servizi della protezione antiaerea, nonchè all'U.N.P.A. ed alla C.R.I.» limitatamente alla attività da questa esplicata nel campo della protezione antiaerea;

2° dal D. Lgt. 6 marzo 1946, n. 175, che disponeva all'art. 1: « l'U.N.P.A. è sciolta con decorrenza 28 febbraio 1946»; all'art. 2: «Il Ministero dell'Interno provvederà alla liquidazione dell'Ente. I beni eventualmente disponibili, dopo effettuata la liquidazione, saranno devoluti all'Erario;

3° dal R. D. 8 giugno 1940, n. 779, sugli Enti non statali ai quali è mantenuta l'autorizzazione ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che indica, al n. 5, l'U.N.P.A.

(1) Berliri A., « Giur. It. », 1948, I, I, 436).

Invero sub 1° vi ha la netta distinzione, ex lege, *della Direzione generale per i servizi della protezione antiaerea dall'U.N.P.A. e dalla C.R.I.: non solo vi è accostamento tra questi due Enti, ma contrapposizione degli stessi di fronte alla cennata Direzione generale, cioè al Ministero dell'Interno, il che sarebbe ovviamente inammissibile se l'U.N.P.A. fosse stata un « organo » dello stesso Ministero, così come è inammissibile contrapporre, ad es., l'Intendenza di Finanza alla Direzione generale delle Imposte indirette. Con il provvedimento indicato sub 2° si ha la riprova della conservata autonomia dell'U.N P.A., sia in quanto non ha luogo, nel nostro ordinamento giuridico, « liquidazione » di un organo statale, sia in quanto non si « scioglie » ciò che non è più autonomo, essendo ipotizzabile al più una forma impropria di « assorbimento », sia, infine, in quanto se l'U.N.P.A. fosse stata organo dello Stato non vi era necessità alcuna di una legge perchè il patrimonio passasse allo Stato stesso, trasferimento che in tal caso si sarebbe operato automaticamente* (1).

Da ultimo non va pretermesso che se l'U.N.P.A. è difesa dall'Avvocatura dello Stato, non in forza del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, bensì per il R.D. sovra citato, sicuramente non è « organo » dello Stato, poichè in tal caso non sarebbe stato d'uopo un provvedimento legislativo espresso (2).

Ma la sentenza in esame non sembra poter reggere a fondate critiche anche sotto il profilo della compatibilità della natura di organo in capo ad una persona giuridica. È noto che la dottrina e la giurisprudenza non escludono tale possibilità ammettendola « ipotesi non in sè e per sè impossibile, sebbene gli esempi che si è creduto di rinvenire nel diritto italiano non provano affatto che in questo essa sia realizzata (3) ».

« *L'autarchia — si è osservato — comprende solo alcuni aspetti della vita dell'istituto, mentre questo, sotto altri, continua a far parte dell'Amministrazione dello Stato* » (4), (5).

Ammesso quindi un organo con personalità giuridica, torna agevole considerare che simile Ente, se da un lato dovrebbe essere astretto allo Stato da un rapporto organico, dall'altro dovrà essere a questo contrapponibile per l'essenza stessa della sua autonoma personalità giuridica. Potrebbe cioè dirsi che tale Ente « funzionalmente » è Stato, quale suo organo, eppertanto la scelta sia dei fini da raggiungere sia dei comportamenti a tali fini necessari è rimessa allo Stato, ma « soggettivamente » e « oggettivamente » è distinto dallo Stato stesso, sì che le loro sfere in alcun modo possano immedesimarsi. Sembrerebbe più facile parlare di Ente che è, volta a volta, organo o persona giuridica a secondo dell'attività che spie-

(1) Berliri A., loco citato.

(2) Sul problema della rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato, cfr. Ranelletti O., « Giur. It. », 1948, I, I, 465; Berliri A., loco citato.

(3) Santi Romano: *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, 1947, p. 158.

(4) Zanobini: *Corso Diritto amministrativo*, I, p. 161.

(5) Cassazione 25 giugno 1941, n. 1921, Ministero Interni contro Marcelletti, in « Rep. Foro It. », 1941, 53; idem 22 maggio 1948, n. 781, Ente Econ. Zootecnia contro Comune Castelmassa, in « Foro It. », 1949, I, 249.

ga (1) *ma, a parte la difficoltà della identificazione di questa attività, in tal modo il problema, a nostro modesto avviso, non è affrontato e risolto, ma semplicemente eliminato.*

Perchè invero si avrebbe un Ente in alcuni casi organo, non venendo quindi in considerazione la sua autonoma personalità, in altri invece persona giuridica e null'altro: è evidente che siffattamente ponendo la questione, si è al di fuori del problema « persona giuridica-organo », nonchè del ragionamento seguito dalla Corte che ammette la « compatibilità » della persona giuridica « con » l'organo e non « alternativamente » con questo.

La conseguenza che deve trarsi logicamente sul piano sostanziale, ammettendo la doppia natura dell'Ente, è che il problema della imputazione allo Stato dell'attività dell'Ente stesso, sì che le azioni di questo sono azioni dello Stato (2), *trova un limite insuperabile nell'autonomia patrimoniale derivante dalla personalità giuridica. Esattamente si è osservato che in ordine alla responsabilità per fatti od atti illeciti nell'esercizio di un'attività organica, ancorchè riferibile allo Stato, dell'eventuale risarcimento risponderà il patrimonio della persona giuridica* (3)*; diversamente opinando verrebbe ad eliminarsi la base prima (oggettiva) della « personalità » dell'Ente.*

Sotto questo profilo l'annotata sentenza, chiamando a rispondere del fatto illecito di un dipendente dell'U.N.P.A. il Ministero dell'Interno ha disapplicato i principî da essa stessa posti, quando ha ammesso la conservazione del « nome e del patrimonio » dell'U.N.P.A., pur funzionalmente diventata organo dello Stato, e quindi, in evidente contraddizione, ha fatto risentire gli effetti di quell'atto sul patrimonio dell'Amministrazione.

Al riguardo si osservi che proprio la sentenza della stessa Corte n. 1921 del 25 giugno 1941, citata in nota (9), *conforta l'esattezza del rilievo testè fatto, in quanto, poichè è dato leggere nella massima che nel nostro diritto positivo vi sarebbero « cospicui ed innegabili esempi di partizioni e sfere di amministrazione diretta statuale aventi personalità giuridica, cui spesso viene associata l'autonomia della gestione », si deve dedurre che le conseguenze patrimoniali del fatto o dell'atto dell'Ente ricadano sulla sua sfera autonoma, dallo stesso gestita, e che altrimenti non avrebbe ragione di esistere.*

Ulteriore conseguenza, sul piano processuale, è che l'Ente, persona giuridica-organo, non può che stare in giudizio esso stesso, in persona del suo organo cui è demandata la rappresentanza.

Così il Consiglio Nazionale delle Ricerche è rappresentato dal suo presidente (art. 7 D. L. L. 1° marzo 1945, n. 82), ancorchè qualificato « organo dello Stato con personalità giuridica, e gestione autonoma » (art. 1); l'Istituto Centrale di Statistica definito « Istituto di Stato, con personalità giuridica » (art. 1 R. D. L. 27 maggio 1929, n. 1285), è rappresentato dal suo presidente (art. 8); così anche l'Azienda Foreste Demaniali che è rappresentata dal « direttore » (art. 10 R. D. L. 17 febbraio 1927, n. 324).

Così infine l'U.N.P.A., per la quale la rappresentanza giuridica è devoluta al « presidente generale » (art. 13 R. D. 14 maggio 1936, n. 1062).

Agli esempi sovra citati si è rifatta anche la Corte Suprema nella citata sentenza del 1941 e per tale motivo essi si richiamano per dimostrare l'esattezza di quanto qui si assume, spiegare cioè i suoi effetti, anche sul piano processuale, la natura di persona giuridica dell'Ente.

La Corte, invece, ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno il quale, per legge (D. Lgt. 6 marzo 1946, n. 145, completamente ignorato nei suoi effetti nella sentenza annotata), è il liquidatore dell'U.N.P.A. e solo quindi in tale veste poteva essere convenuto in giudizio.

Sembra quindi poter concludere che, ammessa la figura « persona giuridica-organo », e ritenuta questa compatibile con l'ordinamento giuridico vigente (1), *debbasi rettamente arrivare a quelle conseguenze che ne rispettino la natura intrinseca; « autonomia » cioè sul piano sostanziale e processuale da un canto, vincolo « funzionale » con l'Amministrazione dall'altro.*

Chè se si negano le prime, si esclude di per sè quella « personalità giuridica » che non solo la legge attribuisce, ma la Corte Suprema deve riconoscere, e l'interprete non può ignorare.

R. C.

---

(1) RANELLETTI: *Diritto pubblico*, Giuffrè, 1949, II e III, p. 16.

(2) KELSEN: *Teoria generale del diritto dello Stato*, Comunità, 1952, p. 196.

(8) FRAGOLA U., « Foro It. », 1950, IV, 84; in questa « Rassegna », 1950, p. 167.

GUERRA - Perdita dei beni in Tunisia (D. L. 6 aprile 1948, n. 521) - Commissione istituita ai sensi dello art. 5 del detto decreto - Ha carattere amministrativo e non giurisdizionale. (Corte di Cassazione, Sez. Unite – Sent. n. 235/53 – Pres.: Azara; Est.: Torrente; P. M.: Pittiruti – Ministero Tesoro e Bilancio contro Romano).

La Commissione istituita ai sensi dell'art. 5 del D.L. 6 aprile 1948, n. 521, per la liquidazione della indennità per la perdita dei beni italiani in Tunisia, non ha carattere giurisdizionale, ma natura meramente amministrativa.

Con il D. L. 6 aprile 1948, n. 521, relativo alla liquidazione dell'indennità per la perdita dei beni dei cittadini italiani in Tunisia, in applicazione dell'art. 79 del Trattato di pace il legislatore ha voluto attribuire alla Pubblica Amministrazione un potere discrezionale nella determinazione dell'indennizzo stesso e, conseguentemente, natura d'interesse legittimo e non già di diritto soggettivo perfetto alla pretesa del danneggiato.

Pertanto, avverso la determinazione dell'indennizzo, fissata dalla Commissione amministrativa, istituita ai sensi dell'art. 5 del citato decreto, il danneggiato può agire per la tutela dei propri interessi, davanti al competente giudice amministrativo.

---

(1) Cfr. in questa « Rassegna », 1950, p. 167.

Riteniamo opportuno riportare integralmente la pregevole motivazione della sentenza:

« *Risulta infatti, dal complesso delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 6 aprile 1948, numero 521, con il quale si provvede al risarcimento per la perdita dei beni in Tunisia in applicazione dell'art. 79 del Trattato di pace, che il legislatore attribuì alla Pubblica Amministrazione un potere discrezionale nella determinazione dell'indennizzo. Di questa volontà legislativa è indice il disposto dell'art. 2, secondo il quale l'indennizzo, lungi dall'essere uguale al valore dei beni o ad una quota di essi invece " è genericamente commisurato al loro valore venale in comune commercio, con riferimento al mese di gennaio 1948 ,,.*

« *Si aggiunge a ciò che, secondo l'art. 4, 2° comma, la liquidazione viene dichiarata definitiva qualora l'indennità richiesta non ecceda un milione di lire, mentre sul piano esegetico conforta nell'opinione accolta la espressione (art. 5, 1° comma): " la Commissione... determina ,, che pone in luce il carattere costitutivo dell'attività della Pubblica Amministrazione.*

« *Corrobora l'assunto anche l'istituzione dell'apposita Commissione che procede alla determinazione della indennità, commissione composta da magistrati, da funzionari della Pubblica Amministrazione e da esperti.*

« *La creazione di uno specifico organo mal si concilierebbe con l'idea di attribuire alla determinazione dell'indennità il carattere di una mera offerta della Pubblica Amministrazione che il privato è libero di non accettare, come sarebbe il caso, se al singolo spettasse un diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario.*

« *Se questi argomenti sono notevoli, carattere risolutivo e assorbente ha, secondo l'avviso delle Sezioni Unite, il richiamo contenuto nell'art.* 11 *del decreto legislativo suindicato alla legislazione sui danni di guerra. Essa costituisce sicura manifestazione della volontà legislativa di attribuire alla pretesa del proprietario la stessa natura che in via generale le è stata riconosciuta in materia di danni di guerra. Natura, cioè, secondo la giurisprudenza di questa Corte e del Consiglio di Stato, di interesse legittimo. Ciò perchè l'imponente massa dei pregiudizi patrimoniali che l'ultima guerra ha imposto ai singoli, vuoi per effetto immediato e diretto dei fatti bellici, vuoi, indirettamente, per le ripercussioni cui la guerra ha dato luogo, ha reso necessario di adeguare il risarcimento alle disponibilità del bilancio, dando luogo ad una liquidazione limitata che si concilia, in base ad una valutazione che non può essere riserbata alla Pubblica Amministrazione, con questa superiore esigenza. Nè giova richiamarsi all'art.* 79 *del trattato di pace per sostenere che, essendosi obbligata l'Italia verso la Potenza firmataria a indennizzare i singoli intestatari, questi sarebbero titolari di un diritto soggettivo perfetto.*

« *Anche se non si volesse ritenere che il Trattato, per la sua natura di convenzione internazionale, produce effetti solo tra le Parti contraenti e non attribuisce diritti ai singoli che non sono dotati di soggettività giuridica nella sfera del diritto internazionale, per la sua stessa letterale dizione, lungi dall'attribuire immediatamente e direttamente diritti ai singoli medesimi, vincolava l'Italia soltanto ad apportare nel proprio ordinamento quelle modifiche legislative che erano necessarie per realizzare l'intento che le Parti contraenti si proponevano.*

« *Esso, quindi, avrebbe assunto forza e vigore nell'ordinamento interno mediante l'apposita e specifica legislazione che avrebbe determinato le modalità e la natura dell'indennizzo. È perciò delle disposizioni di diritto interno che siffatta natura deve essere determinata.*

« *Ritenuta, in base ai rilievi che precedono, la natura discrezionale del potere attribuito alla Pubblica Amministrazione, viene ad essere per logica conseguenza esclusa la giurisdizione del giudice ordinario. Ed il ricorso deve, quindi, per questo verso accogliersi.*

« *Queste Sezioni Unite non possono, invece, seguire la ricorrente Amministrazione nell'ulteriore tesi secondo la quale la Commissione costituita in base al suindicato provvedimento legislativo avrebbe carattere giurisdizionale. A tacer d'altro, l'attribuzione di siffatta natura contrasterebbe con l'art. 102 della Costituzione secondo cui non possono essere costituite giurisdizioni speciali. Le commissioni hanno, invece, natura amministrativa e rispetto agli atti di liquidazione dell'indennità il singolo può agire, per la tutela dei propri interessi legittimi, davanti al competente giudice amministrativo* ».

I principî affermati sono senza dubbio applicabili ad ogni altra ipotesi d'indennizzo per la perdita di beni in applicazione dell'art. 79 del Trattato di pace. Al lume di essi potrà, altresì, essere riesaminata la questione, certamente analoga, dell'interesse all'indennizzo per beni requisiti, acquistati o danneggiati dagli Alleati nel territorio italiano e di cui alla legge 9 gennaio 1951, n. 10. Esclusa la riferibilità allo Stato italiano dei fatti ed atti compiuti dalle forze armate alleate per provvedere ai propri bisogni e non all'amministrazione del territorio; escluso, altresì, che dal Trattato di pace derivi direttamente ed immediatamente un diritto in capo al privato, requisito o danneggiato, la questione della natura dell'interesse dovrà essere risolta esclusivamente alla stregua della legge 9 gennaio 1951, n. 10, nella interpretazione della quale, però, non potranno non tenersi presenti i principî su enunciati. Ora sembra innegabile che la citata legge n. 10, almeno per quanto riguarda i danni, la cui disciplina è stata decisamente unificata in confronto a quella attuata dal D. L. 21 maggio 1946, attribuisce alla Pubblica Amministrazione un potere discrezionale nella determinazione dell'indennizzo.

G. G.

RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PATRIMONIALI - Procedimento - Natura esecutiva - Opposizione ad ingiunzione - Competenza per territorio. (Cass. III, 12 gennaio 1953, n. 54 – Pres.: Valenzi; Est.: Marcone; P. M.: Azara conforme – Magazzese contro Amministrazione finanziaria.

Il procedimento coattivo per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri Enti pubblici, previsto dal T. U. 14 aprile 1910, n. 639, ha carattere esecutivo e non può essere assimilato al comune procedimento monitorio.

Ad esso è applicabile l'art. 7 T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, che fa eccezione al foro erariale per i procedimenti esecutivi, e l'opposizione alla ingiunzione, secondo il disposto dell'art. 3 citato nel T. U. n. 639 del 1910, dev'essere proposta davanti l'Autorità giudiziaria competente per valore del luogo, *in cui ha sede l'ufficio emittente.*

Emessa l'ingiunzione, vidimata e resa esecutoria dal Pretore e notificata si entra senz'altro nella fase esecutiva ed ogni sentenza emessa nel relativo procedimento si deve considerare decisione in sede di esecuzione, sia che riguardi la nullità del titolo, sia che concerna la forma della procedura seguita.

La legge sulla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio ha carattere generale e contiene, *in via tassativa*, le eccezioni alla sua applicazione.

Con l'annotata sentenza la Corte di Cassazione ha riaffermato il principio, già consolidato vigente l'abrogato Codice di procedura civile, della natura esecutiva del procedimento, che s'instaura con l'ingiunzione, prevista dal T. U. n. 639 del 1910 (confronta Cassazione 27 febbraio 1949, n. 113 e 30 maggio 1950, *n.* 868), *precisando che l'intimato non instaura, con l'opposizione, un giudizio di cognizione neppure quando la contestazione sia fondata su motivi sostanziali attinenti alla legittimità della somma richiesta. La Corte ha, altresì, precisato che al procedimento in esame, disciplinato integralmente dalla legge speciale, la quale ha dettato una procedura diversa dall'ordinaria, più spedita e più semplice, al fine precipuo di consentire agli enti pubblici di riscuotere le entrate che sono indispensabili per assolvere agli scopi pubblici loro affidati,* non sono applicabili le comuni norme della procedura esecutiva ordinaria (*articoli 27, 480, 615, 617 C. p. c.*).

L'opposizione, pertanto, va proposta in ogni caso con citazione davanti al giudice competente per valore del luogo in cui ha sede l'ufficio, che ha emesso la ingiunzione (art. 3 T. U. 1910), ferme restando le norme di cui al T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, sulla notificazione presso l'Avvocatura dello Stato e, a nostro avviso, quelle richiamate dall'art. 52 del T. U. citato sulla indicazione dell'organo fornito del potere di stare in giudizio per l'Amministrazione.

(In senso conforme alla sentenza in esame: sentenza n. 3206/52 della III Sezione Finanze contro Vaninetti).

G. G.

STRANIERI - Permesso di soggiorno - Revocabilità - Motivazione. (Cons. di Stato, Sez. IV, decis. n. 208 del 27 febbraio 1952 – Pres.: Papaldo; Est.: Pierro; Ric.: Starkov).

Il nostro ordinamento positivo prevede l'istituto del permesso di soggiorno degli stranieri, ivi compresi gli apolidi, nel territorio dello Stato.

Il permesso anzidetto può essere ritirato dalla Autorità competente qualora, a suo giudizio discrezionale, siano sopravvenute circostanze che abbiano determinato un mutamento nelle esigenze del pubblico interesse, nel corso delle quali il permesso fu rilasciato.

Il provvedimento con cui la Pubblica Amministrazione revoca il permesso di soggiorno non richiede l'obbligo della motivazione avendo la P. A. in tale materia facoltà di agire secondo il proprio apprezzamento delle esigenze di pubblico interesse.

SULL'ALLONTANAMENTO DEGLI STRANIERI DAL TERRITORIO DELLO STATO

1. *Con questa decisione* (1) *il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'Autorità di Pubblica Sicurezza può limitare o revocare in qualsiasi momento il permesso di soggiorno rilasciato a stranieri e che il relativo provvedimento non richiede obbligo di motivazione, avendo la Pubblica Amministrazione in questa materia facoltà di agire secondo il proprio apprezzamento delle esigenze del pubblico interesse.*

La decisione è stata sottoposta a critica da parte dello Jemolo (2) *e del Virga* (3)*: il primo ha esaminato entrambe le questioni affrontate dal Consiglio di Stato; il secondo ha limitato la sua indagine ai poteri della Pubblica Amministrazione per il rimpatrio degli stranieri.*

La prima questione non ci risulta che abbia precedenti specifici, l'altra si riallaccia al problema della motivazione degli atti amministrativi, ma con caratteristiche proprie, stante il potere riconosciuto alla Pubblica Amministrazione in questa materia e su cui si dirà oltre.

Sia lo Jemolo sia il Virga sono concordi nel ritenere, contrariamente a quanto affermato dalla ricordata decisione, che l'allontanamento dello straniero dal territorio della Repubblica possa aver luogo solo *mediante provvedimento di espulsione da adottarsi dal Ministro dell'Interno, a norma dell'art. 150 del T. U. delle leggi di P. S., o mercè foglio di via obbligatorio per disposizione dei prefetti competenti, secondo il disposto dell'art. 152 del citato T. U., nel caso in cui lo straniero non sappia dare contezza di sè o sia sprovvisto di mezzi.*

Di conseguenza, l'allontanamento dello straniero mediante revoca del permesso di soggiorno non troverebbe riscontro nel nostro sistema amministrativo, in cui il permesso di soggiorno è previsto con contenuto e finalità diverse da quelle assunte dalla decisione in esame.

2. *Queste critiche, secondo noi, si dimostrano infondate, quando si determini la natura giuridica del permesso di soggiorno, quale risulta dal complesso delle norme relative alla permanenza degli stranieri nel territorio dello Stato, e si assuma l'espulsione e l'allontanamento mediante foglio di via obbligatorio dello straniero con lo scopo che ha voluto attribuire la legge a quei due istituti.*

L'art. 142 del T. U. di P. S. dispone che gli stranieri hanno l'obbligo di presentarsi entro tre giorni dal loro ingresso nel territorio dello Stato all'Autorità di P. S. « per dare contezza di sè e fare la dichiarazione di soggiorno ». L'art. 262 del Regolamento al T. U. di P. S. approvato con R. D. 6 maggio 1940, n. 635,

(1) In « Raccolta compl. della giur. del Con. di Stato », 1952, p. 156 e segg.

(2) JEMOLO: *L'espulsione dello straniero*, in « Foro It. », 1952, III, p. 108 e segg.

(3) VIRGA: *Il diritto di soggiorno degli stranieri*, in « Rivista di Polizia », 1952, p. 542 segg.

poi, stabilisce che l'Autorità di P. S., esaminati i documenti che lo straniero esibisce per comprovare la sua dichiarazione, « *gli rilascia ricevuta* qualora nulla osti alla permanenza *di lui* » *nel territorio della Repubblica. Lo stesso articolo aggiunge che* « *il possesso della ricevuta costituisce per ogni effetto la prova dell'adempimento da parte dello straniero dello obbligo derivante dall'art. 145 della legge* » *e che tale ricevuta deve essere esibita* « *ad ogni richiesta dagli ufficiali ed agenti di P. S.* ».

Sebbene l'espressione della legge sia poco felice nell'indicare il permesso di soggiorno come « *ricevuta* », *tuttavia, dal contenuto dell'art. 262 del Regolamento citato si deduce facilmente che si tratta di un'autorizzazione amministrativa.*

Difatti, disponendo questa norma che l'Autorità di P. S., esaminati i documenti che lo straniero esibisce per comprovare la sua dichiarazione ed accertata l'identità del dichiarante, « *gli rilascia ricevuta* qualora nulla osti alla permanenza di lui nella Repubblica », *bisogna logicamente ritenere che quell'autorità svolge un'attività discrezionale al di fuori del puro e semplice esame dei documenti.*

D'altra parte, poichè il documento rilasciato in dipendenza di tale valutazione discrezionale permette allo straniero di rimanere nel territorio dello Stato — posto che per l'art. 262, 3° comma quel documento deve essere esibito « ad ogni richiesta degli ufficiali ed agenti della pubblica sicurezza » — *deriva che la ricevuta in esame o permesso di soggiorno rientra nella categoria delle autorizzazioni amministrative.*

Il Virga esclude che si tratti di un'autorizzazione amministrativa, nella considerazione che il rilascio della ricevuta in esame sia « *subordinato all'accertamento che lo straniero abbia adempiuto tutti gli obblighi prescritti per un suo regolare ingresso nel territorio dello Stato* » *ed abbia lo scopo, pertanto, di dimostrare l'osservanza di un obbligo da parte dello straniero* (1). *Quest'autore in sostanza ritiene che la ricevuta di cui all'art. 262 rientri fra gli atti amministrativi di natura certificativa, la cui emanazione si riporta ad un'attività vincolata dall'Amministrazione.*

Ma quest'opinione non trova alcun riscontro nello art. 262, il quale, se lascia all'Amministrazione la facoltà di valutare l'opportunità o meno della permanenza dello straniero in Italia, significa che ad essa ha voluto attribuire una potestà discrezionale, analoga a quella che ad essa spetta relativamente all'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato. Se si fosse voluto stabilire che l'Amministrazione non ha il potere « *di rilasciare o meno il permesso di soggiorno* », *ma ha solo l'obbligo di attestare l'adempimento di un dovere da parte dello straniero come ritiene il Virga* (1), *non si sarebbe aggiunto l'inciso* « *qualora nulli osti alla permanenza* », *il quale postula un potere discrezionale e non già la semplice attestazione dell'adempimento di un obbligo.*

Si aggiunge da parte di ques'autore che la tesi, che nega al permesso di soggiorno la natura di autorizzazione amministrativa, trova conforto nello art. 142 del T. U., il quale esenta dall'obbligo della dichiarazione di soggiorno gli stranieri che si trattengono per diporto nel territorio dello Stato per un tempo non superiore a due mesi.

(1) VIRGA, Op. cit., p. 544.

Ma la norma citata non esenta affatto gli stranieri che si trovano nelle accennate condizioni dall'obbligo della dichiarazione di soggiorno, piuttosto dispone che essi « *devono fare soltanto la prima dichiarazione d'ingresso* », *cioè sono tenuti a dare contezza di sè ed a fare la dichiarazione di cui all'art. 142 del T. U. di P. S. senza essere obbligati a rinnovarla ogni qualvolta trasferiscono la loro residenza da uno ad altro comune.*

Che il permesso di soggiorno costituisca un'autorizzazione amministrativa si ricava peraltro da altre considerazioni.

L'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato avviene in base ad un visto d'ingresso sul passaporto, visto che senza dubbio dà luogo ad un'autorizzazione amministrativa. Questo visto d'ingresso viene emesso con la semplice presentazione del passaporto da parte del titolare, qualora questi non rientri in categorie di persone che già risultano non gradite per particolari ragioni. Si tratta, perciò, di un'autorizzazione che viene data senza svolgere speciali indagini di polizia relativamente alla persona.

Nei tre giorni successivi a quello dell'ingresso, invece, lo straniero è tenuto, a norma dell'art. 142 del T. U. di P. S., a presentarsi all'Autorità di P. S. per fornire tutti i chiarimenti che saranno richiesti. Sarà in questo momento, quindi, che l'Autorità di P. S. esaminerà la posizione dello straniero e rilascerà la ricevuta o permesso di soggiorno qualora nulli osti alla sua permanenza *nel territorio dello Stato.*

Da questo sistema della legge discende che la prima autorizzazione è provvisoria, la seconda ha un certo carattere di stabilità, dal momento che viene data dopo un'indagine di polizia relativa alla persona.

Il fatto che questa seconda autorizzazione di polizia sia necessaria ogni qual volta lo straniero stabilisca il suo domicilio in un nuovo comune — salvo che egli si trattenga nel territorio dello Stato per non oltre tre mesi, caso questo in cui, come s'è visto, è sufficiente l'autorizzazione nel primo comune — si spiega facilmente tenendo presente che particolari ragioni, di carattere militare, di polizia, ecc., consigliano l'Autorità di P. S. di essere in grado di conoscere in ogni momento quali e quanti stranieri si trovino nel territorio di un comune.

Ora, se il permesso di soggiorno costituisce una autorizzazione amministrativa, e più precisamente un'autorizzazione di polizia (e su ciò non sembra possa essere dubbio per quei motivi di carattere letterale ed ontologico già messi in rilievo), deriva che esso può essere revocato quando vengano meno le condizioni che ne avevano determinato il rilascio, quando cioè nuove ragioni ostino alla permanenza dello straniero nel territorio dello Stato. Questo potere di revoca appartiene alla stessa autorità che aveva concesso il permesso di soggiorno e non ha nulla da vedere col diverso potere di espulsione e di allontanamento mediante foglio di via obbligatorio, che spetta al Ministero dell'Interno ed al Prefetto in virtù degli articoli 150 e 152 del T. U.

Il potere di revoca discende dalla natura dell'atto ed incontra un limite in quello stesso generale interesse pubblico che condiziona la concessione del permesso di soggiorno, interesse che misura l'opportunità e della concessione e della revoca del permesso stesso.

Invece, i poteri di espulsione dello straniero e di allontanamento mediante foglio di via obbligatorio,

rispettivamente attribuiti al Ministro dell'Interno ed al Prefetto territorialmente competente dagli articoli 150 e 152 del T. U., trovano la loro giustificazione nel perseguimento di diversi e particolari interessi pubblici: il primo nell'opportunità di allontanare lo straniero condannato per delitto ovvero denunziato per una contravvenzione alle disposizioni del titolo V, capo I, del T. U.; il secondo nell'opportunità di respingere dal territorio dello Stato gli stranieri che non sappiano dare contezza di sè o siano sprovvisti di mezzi di sostentamento.

Sebbene, quindi, tutti e tre i poteri possano raggiungere lo stesso effetto di allontanare lo straniero dal territorio dello Stato, tuttavia ognuno di essi si differisce profondamente dall'altro per le particolari condizioni di fatto che sono assunte dalla legge a presupposto per la sua attuazione e per lo speciale fine che con esso s'intende perseguire. Il che è assai importante sia dal lato della legittimità dei relativi provvedimenti, la quale non può che sindacarsi in relazione al contenuto del potere da cui essi sono stati determinati, sia per le conseguenze che derivano da ciascuno di quei provvedimenti. Difatti, l'espulsione ha carattere sanzionatorio e porta come conseguenza che lo straniero « non può rientrare nel territorio dello Stato, senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'Interno » (art. 151, 1º comma del T. U.).

L'allontanamento mediante foglio di via obbligatorio, previsto dall'art. 152 del T. U., trova la sua causa nel fatto che lo straniero non sappia dare contezza di sè e sia sprovvisto di mezzi e, pertanto, non pregiudica minimamente il rientro dello straniero quando venga a cessare quella condizione.

Invece, la revoca del permesso di soggiorno è determina dal fatto che particolari motivi ostino alla permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, trova la sua causa cioè nel venir meno delle condizioni che avevano consigliato il rilascio di quel permesso, con la conseguenza che un eventuale rientro è subordinato ad una rigorosa valutazione di queste condizioni, diversamente da ciò che avviene nell'ipotesi prevista dall'art. 152, in cui l'allontanamento dello straniero è avvenuto per un particolare motivo e non già perchè ragioni di carattere generale ostavano alla permanenza dello straniero nel territorio dello Stato.

In conclusione, pertanto, ci sembra che il Consiglio di Stato abbia esattamente assunto un potere di revoca del permesso di soggiorno, di carattere generale e che scaturisce dalla natura di autorizzazione amministrativa di quest'ultimo, diverso e distinto dai poteri di espulsione e di allontanamento mediante foglio di via obbligatorio dello straniero, i quali perseguono fini particolari.

3. La forma usata dalla legge, per il rilascio del permesso di soggiorno « qualora nulla osti alla permanenza » dello straniero nel territorio della Repubblica, postula un provvedimento largamente discrezionale, posto che non è determinato alcun fine speciale cui è subordinato quel rilascio. Pertanto, il limite che incontra il potere discrezionale dell'amministrazione è caratterizzato solo dal fatto che la concessione del permesso di soggiorno non sia in contrasto con l'interesse pubblico, che essa deve perseguire in ogni sua attività, la quale non sia determinata dal conseguimento di scopi particolari.

Correlativamente, anche il potere di revoca del permesso di soggiorno è largamente discrezionale ed ha come limite il perseguimento dell'interesse generale, dato che ogni potere non può che manifestarsi con identico contenuto sia nell'adozione di un provvedimento sia nella revoca di esso.

Pertanto, l'affermazione del Consiglio di Stato, secondo cui la revoca del permesso di soggiorno non ha bisogno di motivazione, è rispondente ai principî giuridici che disciplinano la motivazione degli atti amministrativi.

La motivazione, difatti, fuori dei casi nei quali sia espressamente prevista dalla legge, è necessaria solo se l'atto amministrativo, per la sua speciale natura, la richieda onde possa attuarsi il sindacato di legittimità. Per gli atti largamente discrezionali, invece, i quali incontrano solo il limite generale dell'interesse pubblico, non vi è obbligo di motivazione, ma basta l'indicazione della norma da cui il potere discrezionale discende, essendo libero il giudizio dell'Amministrazione ed irrilevante ai fini del controllo di legittimità, il processo logico di determinazione della volontà (1).

Questi principî hanno trovato ormai una decisa conferma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale, quindi, per la questione di cui trattasi, non ha fatto che ribadire il suo precedente indirizzo.

CARMELO CARBONE

TRASPORTO - Avarie e danni - Trasporto ferroviario - Liquidazione delle indennità di perdita e di avarie - Debito pecuniario - Rivalutazione monetaria - Inammissibilità. (Cassazione, Sez. un., Sent. n. 214-53; – Pres. Mandrioli; Est.: Sagna; P. M.: Eula – Ministero Trasporti contro Bottari).

Gli obblighi dell'Amministrazione ferroviaria anche in ordine alla liquidazione delle indennità di perdita e di avaria debbono essere rigorosamente circoscritti nell'ambito dei precisi limiti stabiliti dalle condizioni e tariffe ferroviarie.

In conseguenza, poichè l'*aestimatio rei* è soggetta e rimane vincolata ad un metro monetario precedentemente stabilito, l'obbligo del pagamento della indennità costituisce una obbligazione di valuta originaria, cui è applicabile il principio nominalistico, onde il giudice non può adeguare le indennità al valore delle cose perdute o avariate per colpa del vettore ferroviario, salvo il caso dell'interesse alla riconsegna previsto dall'art. 59 C.C. e TT., e deve applicare solamente le norme in vigore al tempo dell'accettazione del trasporto.

La Corte suprema riconferma con questa sentenza l'indirizzo giurisprudenziale iniziato con la sentenza n. 2589 del 1952 (vedi in questa « Rassegna », 1952, p. 228).

Un'ulteriore conferma si era già avuta con la sentenza n. 206 del 1953 in causa Ministero Trasporti contro Di Bella.

Trattasi, quindi, di un indirizzo ormai costante sul quale si ritiene che la Corte Suprema non avrà più necessità di tornare, in quanto è da sperare che le Corti di merito si adegueranno al suo insegnamento.

---

(1) In questo senso vedi da ultimo: Sez. IV, decisione 27 del 4 aprile 1949, in « Foro Amm. », 1949, I, 1, 227; vedi pure *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-1950*, Roma, 1952, vol. II, pp. 21-22. In merito per la dottrina vedi specialmente, IACCARINO: *Studi sulla motivazione*, Roma, 1933, p. 201 segg.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - E. N. P. A. S. - Controversia per il rimborso di spese per cure mediche tra il dipendente statale e l'Ente - Discrezionalità dell'Ente nell'accertamento - Incompetenza della giurisdizione ordinaria. (Tribunale di Chieti, Sentenza 30 settembre-18 ottobre 1952; in cause Rutolo e Nicolucci contro E. N. P. A. S. – Pres. ed Est.: Pierantoni).

Il rimborso delle spese per cure mediche è dalla disposizione dell'art. 7 del D. L. 12 febbraio 1948, n. 147, subordinato alla valutazione riservata agli organi dell'E.N.P.A.S. della inerenza delle spese alla malattia; il carattere discrezionale di tale accertamento implica che in relazione alla misura del rimborso il dipendente statale abbia non un diritto soggettivo perfetto, ma un interesse legittimo tutelabile avanti gli organi di Giustizia amministrativa.

Questione nuova e senza precedenti correttamente decisa dal Tribunale di Chieti.

Alcuni dipendenti statali, avendo avuto dall'E.N. P.A.S. negato il rimborso di alcune cure mediche, ritenute dall'Ente non inerenti alla malattia, adirono il Tribunale, ai sensi dell'art. 459 C.p.c. per ottenere la condanna dell'Ente al pagamento di quanto era stato loro negato, ritenendo trattarsi di controversia in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria.

L'E.N.P.A.S., assistito dall'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 26 della legge 19 gennaio 1942, n. 22, dedusse il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sotto un duplice profilo:

a) *dato che l'assistenza per i dipendenti statali è una assistenza* sui generis, *che costituisce parte integrante del rapporto d'impiego, le controversie relative debbono ritenersi controversie di pubblico impiego e quindi deferite alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato;*

b) *data la natura di Ente pubblico dell'E.N. P.A.S., poichè l'apprezzamento sulla rimborsabilità delle cure mediche è riservato alla discrezionalità tecnico-amministrativa dell'Ente, ne consegue che per la pretesa al rimborso il dipendente non può vantare un diritto soggettivo, ma soltanto un interesse legittimo.*

Subordinatamente, qualora si fosse riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario, si contestavano le speciali competenze del Tribunale ex art. 456 C.p.c., dato che il successivo art. 459 dichiara che le disposizioni del presente capo si applicano alle controversie in tema di previdenza ed assistenza obbligatoria dei rapporti di lavoro indicati nell'articolo 425 C.p.c., dai quali è da escludere il rapporto di pubblico impiego devoluto alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato.

Dalla suddetta disposizione la difesa dell'E.N. P.A.S. traeva argomento per sostenere che si versasse in tema di controversia di pubblico impiego, dato che il legislatore aveva dovuto stabilire un perfetto parallelismo tra le controversie in materia di lavoro e quelle in tema di assistenza ed assicurazioni obbligatorie. Le prestazioni assistenziale dell'E.N. P.A.S. costituiscono, infatti, un complemento del trattamento economico del dipenente statale.

Il Tribunale di Chieti, basandosi sulla natura di Ente pubblico distinto dallo Stato dell'E.N.P.A.S. ha ritenuto di non poter accogliere la tesi difensiva; ha invece accolto la tesi del difetto di diritto soggettivo in relazione al potere discrezionale conferito in subbietta materia all'Ente.

La sentenza ha così motivato:

« Al riguardo l'art. 7 D.L. 12 febbraio 1948, n. 147, che sostituisce l'art. 3 del precedente regolamento (R.D. 26 luglio 1924, n. 917) per l'esecuzione della legge istitutiva dell'E.N.P.A.S., così dispone: l'assistenza preveduta dal precedente art. 6 lett. a *(cure medico-chirurgiche), lett.* b *(accertamenti diagnostici, farmaci ed altri mezzi terapeutici), lett.* c *(ricoveri in istituti di cura), è concessa mediante rimborso, nei limiti indicati dagli articoli successivi e dal regolamento, delle spese sostenute e documentate dal dipendente statale, che siano riconosciute pall'Ente inerenti alla malattia.*

« Dal chiaro tenore della disposizione suddetta si desume che il rimborso è subordinato alla valutarione, riservata agli organi dell'E.N.P.A.S. della inerenza della spesa della malattia; e il carattere discrezionale di tale accertamento implica che in relazione alla misura del rimborso il dipendente statale abbia non un diritto soggettivo, perfetto, ma soltanto un interesse legittimo.

« *Appare poi evidente che il potere discrezionale spettante all'Ente è di natura non soltanto tecnica, ma anche amministrativa, giacchè la valutazione della inerenza della spesa alla malattia va fatta non solo in base a criteri tecnici, ma anche in relazione all'interesse collettivo, affinchè l'assistenza sia equamente riportata fra tutti i dipendenti statali, tenuto conto delle disponibilità di bilancio e dell'interesse della intiera categoria.*

« *Ciò si desume non soltanto dalla lettera ma anche dallo spirito della legge che, nel sistema delle varie disposizioni adottate, ha voluto assicurare all'Ente il potere discrezionale di cui si è parlato in considerazione della facoltà concessa agli assistiti di avvalersi dell'opera di medici di loro fiducia, ed allo scopo di evitare sperequazioni, assicurando a tutti, con eguaglianza di trattamento, cure adeguate alla entità della malattia. Naturalmente l'assistito è libero di avvalersi delle cure più costose consigliate dal medico di fiducia, ma la maggior spesa rimane a suo carico.*

« *A tali principî è appunto ispirata anche la norma di cui al 2° cpv. dell'art. 8 D.L. 12 febbraio 1948, che per gli interventi chirurgici di elezione prescrive la preventiva autorizzazione dell'Ente, allo scopo di consentire quel controllo che in tale ipotesi è preventivo, mentre in altri casi è successivo, ma che sempre implica una valutazione sulla opportunità o rimborsabilità della spesa, e quindi l'esercizio di un potere discrezionale sottratto al sindacato dell'Autorità giudiziaria.*

« *In base a tali considerazioni va senz'altro ripudiato l'assunto dell'attore secondo cui il controllo dell'E.N.P.A.S. dovrebbe essere limitato all'accertamento che le spese siano state effettivamente sostenute e che i medicinali siano stati utilizzati su prescrizione del medico di fiducia.*

« *Nè a diverso avviso può condurre la disposizione contenuta nell'art. 9, legge 19 gennaio 1942, n. 22, nel quale si parla genericamente di azione per il conseguimento dell'assistenza sanitaria, e da cui non può trarsi l'illazione che il legislatore abbia voluto riconoscere all'assistito il diritto di esperire l'azione giudiziaria per il rimborso delle spese sostenute.*

« *Il concetto di azione, come potestà di invocare la tutela giurisdizionale, non è esclusivo della giurisdizione ordinaria, e non può quindi limitarsi alla azione giudiziaria, ma comprende anche l'azione proposta davanti agli organi della giurisdizione amministrativa.*

« *Del tutto irrilevante è poi il richiamo all'art. 23 del Regolamento (R.D. 26 luglio 1942, n. 917) che si riferisce alle contestazioni sulla sede e natura della malattia, devolute al giudizio inappellabile di un Collegio medico, e da cui non può trarsi argomento di sorta per sostenere l'esistenza di un diritto dell'assistito al rimborso totale delle spese sostenute* ».

In dottrina si confronti il LEVI (Istituzioni di legislazione sociale, *1° ed., pp. 67 e 210) che, dopo aver rilevato che non sono di regola soggetti alla legislazione sociale i dipendenti statali, pone in evidenza le forme speciali di previdenza per essi stabilite, fra cui principale quella attuata dall'E.N.P.A.S.*

(G. B.)

CONTRATTI AGRARI - Accertamento del diritto di proroga legale - Tacita riconduzione - Competenza sezione specializzata - Disdetta. (App. Catania – Sezione specializzata agraria, 24 novembre 1952 – Pres.: Verzì; Est.: Laurino – Ventura contro Croce Rossa Italiana).

Va proposta innanzi alla Sezione specializzata agraria e non innanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria la domanda di rilascio di un fondo rustico in conseguenza della mancanza degli estremi della proroga legale (nella specie, della qualifica di coltivatore diretto), ancorchè il conduttore riconosca in giudizio di non avervi diritto, invocando per altro motivo (nella specie, tacita riconduzione) la continuazione del godimento.

La medesima Sezione è competente a conoscere della questione relativa alla tacita riconduzione, dedotta dal convenuto.

Per impedire la tacita riconduzione non è indispensabile la preventiva intimazione della licenza per finita locazione ai sensi dell'art. 657 C.p.c., ma basta la manifestazione non equivoca di una volontà contraria del locatore prima della scadenza del contratto.

Proposta azione di rilascio innanzi la Sezione specializzata agraria, ai sensi dell'art. 2 della legge 26 giugno 1949, n. 353, modificato dall'articolo 1 della legge 3 giugno 1950, n. 392, contro il conduttore di un fondo rustico che oppone la proroga legale, viene meno la competenza della Sezione specializzata se il conduttore, costituitosi nel giudizio, riconosce di non avere diritto alla proroga legale e invoca piuttosto la tacita riconduzione? Questo è il quesito risolto con la prima delle massime sopra riportate dalla Sezione specializzata della Corte d'Appello di Catania. La soluzione adottata, in accoglimento della tesi sostenuta dalla Avvocatura, muove dalle seguenti considerazioni: l'azione di cui trattasi tende al rilascio in conseguenza dell'accertamento negativo del diritto di proroga legale che il conduttore vantava anteriormente all'istituzione del giudizio; il riconoscimento che il convenuto conduttore fa in giudizio dell'inesistenza di codesto diritto, se vale a dispensare il giudice specializzato dalle indagini che altrimenti sarebbero necessarie al riguardo, non muta il carattere dell'azione che ha pur sempre come presupposto l'accertamento negativo del diritto di proroga legale; codesto accertamento, per la legislazione speciale vigente in materia, spetta esclusivamente alle Sezioni specializzate agrarie. Tale soluzione è pienamente conforme all'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, secondo cui competenti a giudicare sulla esistenza del diritto alla proroga legale dei contratti agrari sono esclusivamente le Sezioni specializzate (di Tribunale o di Corte di Appello) all'uopo istituite dalla legge. Si consultino, tra le altre, le sentenze delle Sezioni Unite, 23 febbraio 1949, n. 331; 14 novembre 1949, n. 2481; 25 novembre 1949, n. 2505 (« Foro It. », 1950, I, 554 con nota contraria); 27 aprile 1950, n. 1122 e Cass. 30 luglio 1950, n. 2244.

Una volta affermata la competenza della Sezione specializzata sulla domanda di rilascio, evidentemente ne discende anche la competenza della medesima Sezione a conoscere della tacita riconduzione,

dedotta dal convenuto. Ed anche tale competenza ha affermato la Sezione specializzata agraria della Corte di Appello di Catania. Però essa, per affermarla, mostra di considerare la tacita riconduzione come una questione pregiudiziale che sia necessario risolvere in via incidentale per giungere al provvedimento definitivo di rilascio. Il che non ci sembra del tutto esatto, perchè la pregiudizialità presuppone l'esistenza di due questioni diverse, di cui quella pregiudiziale costituisce l'antecedente logico della decisione sulla questione principale. Invece il rapporto di tacita riconduzione invocato da chi è convenuto per il rilascio dell'immobile locato non dà luogo ad una questione diversa da quella proposta dall'attore, ma rimane entro l'ambito di essa, trattandosi pur sempre di decidere se quel medesimo rapporto di locazione sia tuttora esistente o meno.

Neppure sembra che la deduzione in parola costituisca una vera e propria eccezione in senso tecnico; perchè, come si sa, questa ultima riguarda solo l'esistenza di quei fatti estintivi o impeditivi che portano al rigetto della domanda in quanto fatte valere dal convenuto (onere della eccezione). La tacita riconduzione invece non è assolutamente un fatto estintivo o modificativo del diritto del locatore ad ottenere il rilascio, ma è piuttosto una circostanza che esclude addirittura l'esistenza del fatto costitutivo (l'illegittima detenzione) della domanda attrice. Per conseguenza di essa il giudice deve tener conto sol che ne abbia cognizione, indipendentemente dall'attività che al riguardo possa svolgere il convenuto, rientrando nei suoi poteri di ufficio il rilevare il difetto di una condizione dell'azione. E questa sembra essere appunto la vera ragione per cui il giudice specializzato competente a conoscere della domanda di rilascio di un fondo rustico, innanzi a lui proposta, appare altresì competente a conoscere della eventuale esistenza di una tacita riconduzione.

Con la terza massima viene fatta giustizia della pretesa del conduttore per cui l'omessa intimazione della licenza preventiva prima della scadenza, secondo il procedimento preveduto nell'art. 657 C.p.c., importerebbe senz'altro la rinnovazione tacita del contratto di affitto. È stato invece correttamente deciso che il potere giuridico del locatore d'impedire la tacita riconduzione non è affatto legato alla detta intimazione ma può esercitarsi con una qualsiasi disdetta anteriore alla scadenza. Decisione codesta che appare in armonia col principio affermato dal Supremo Collegio in tema di convalida di licenza per finita locazione, per cui la convalida ben può riferirsi ad una manifestazione di volontà per cessazione della locazione non contestuale alla citazione, ma espressa in una disdetta intimata anteriormente; manifestazione di volontà che conserva l'efficacia d'impedire la tacita rinnovazione del contratto ancorche la citazione per la convalida venga poi dichiarata nulla per vizi procedurali (Cass. 8 agosto 1942, Reper. «Foro It.», 1942, col. 873, n. 139; cfr. GARBAGNATI: I procedimenti di ingiunzione e sfratto, *1949, p. 101; vedi anche Cass. 28 giugno 1945, n. 780). Il che vuol dire che la tacita riconduzione può benissimo essere impedita anche con un atto diverso dell'intimazione della licenza per finita locazione e della contestuale citazione per convalida di cui all'art. 657 C.p.c., e cioè con una qualsiasi manifestazione di volontà contraria del locatore fatta prima della scadenza.*

(A. N.).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

I.

1. **D. R. P. 11 dicembre 1952, n. 4433** (*G. U.*, n. 27): *Norme per l'attuazione della legge, in corso di pubblicazione, che modifica la legge 17 luglio 1942, n. 907 sul monopolio dei sali e tabacchi.*

La legge alla quale le suddette norme di attuazione si riferiscono è quella n. 1641 dell'11 luglio 1952. Questa legge non era affatto in corso di pubblicazione, ma era già stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, n. 275 del 1952. In tal senso deve intendersi quindi rettificato il titolo del presente decreto presidenziale, titolo che non risulta abbia mai avuto precedenti nella nostra tecnica legislativa.

2. **D. R. P. 5 febbraio 1953, n. 39** (*G. U.*, n. 33): *Testo Unico delle leggi sulle tasse automobilistiche.*

Benchè si chiami tassa, si tratta di vera e propria imposta indiretta. Si segnala l'art. 39 relativo alle controversie concernenti l'applicazione del tributo. Vige naturalmente per tali controversie la competenza collegiale stabilita in materia di imposte in genere e si applica il Foro dello Stato.

3. **Legge 13 febbraio 1953, n. 60** (*G. U.*, n. 51): *Incompatibilità parlamentari.*

Si segnala per i riflessi che può avere sul contenzioso statale, la norma dell'art. 4, secondo la quale « i membri del Parlamento non possono assumere il patrocinio professionale, nè, in qualsiasi forma, prestare assistenza o consulenza ad imprese di carattere finanziario od economico in *loro vertenze* o rapporti di affari con lo Stato ». È questione delicata stabilire la portata della sopratrascritta norma, ma pare da escludersi che essa possa intendersi nel senso che la qualità di membri del Parlamento negli avvocati che rappresentano e difendono le imprese sopraindicate in giudizi contro lo Stato, determini addirittura la perdita dello *jus postulandi*. Invero il giudizio sulla sussistenza degli estremi delle incompatibilità spetta, ai sensi dell'art. 8 della legge in questione, alla Giunta delle Elezioni della Camera o del Senato, e trattasi evidentemente di una competenza che esclude la possibilità di giudizi da parte di qualsiasi altro organo, anche giudiziario.

4. **Legge 10 febbraio 1953, n. 62** (*G. U.*, n. 52): *Costituzione e funzionamento degli organi regionali.*

Si rinvia a quanto abbiamo già rilevato in questa Rassegna, 1951, p. 212.

5. **Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1** (*G. U.*, n. 62): *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale.*

6. **Legge 11 marzo 1953, n. 87** (*G. U.*, n. 62): *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale.*

Si rinvia a quanto già diffusamente si è scritto in materia in questa Rassegna sin dal 1948.

II.

Disegno di legge n. 3008 (iniziativa governativa): *Modificazioni al Codice di procedura penale.*

Il disegno di legge consta di 17 articoli con i quali si provvede, in pendenza della riforma dell'intero Codice di procedura penale, a collegare alcune norme del vigente Codice di rito con la Costituzione: la revisione *in parte qua* tiene conto delle modifiche apportate dalla Commissione ministeriale nel noto Progetto di riforma del Codice rimesso al Ministro Guardasigilli nel 1950, circa il quale è tuttora in corso la raccolta del materiale di osservazioni e rilievi formulati dagli organi competenti.

Il collegamento concerne, secondo quanto indica la Relazione al Progetto: *a*) la riduzione al minimo dei casi di limitazione della libertà personale per l'esigenza del processo penale; *b*) la sottoposizione rigorosa del fermo, delle perquisizioni e delle limitazioni alla libertà di corrispondenza, alla garanzia giurisdizionale; *c*) l'intervento della difesa nell'istruzione formale ed, infine, *d*) la impugnabilità con ricorso per cassazione di tutte le sentenze e di tutti i provvedimenti sulla libertà personale.

Non è il caso di indicare qui tutte le modifiche che sono apportate alle corrispondenti norme del Codice vigente, chè l'esposizione si risolverebbe nella trascrizione degli articoli del Progetto. Fra quelle di maggior interesse preme segnalare:

a) La limitazione della libertà a qualsiasi titolo sofferta in sede di custodia preventiva conta nella ese-

cuzione della pena, anche se questa è stata inflitta per un reato diverso da quello al quale conseguì la custodia preventiva e in un distinto procedimento, purchè il reato stesso non sia stato commesso dopo la cessazione della custodia preventiva. È l'applicazione del principio definito con espressione immaginifica, della « banca del carcere », entro i dovuti limiti naturalmente: colui il quale in sede di custodia preventiva è stato in carcere per un reato per il quale poi, a sentenza penale passata in giudicato, è risultato che nessuna pena detentrice avrebbe dovuto scontare, può fruire, a titolo di risparmio, del periodo trascorso in stabilimento di pena nella esecuzione di una condanna per un altro reato, purchè questo non sia stato commesso dopo la cessazione della custodia preventiva. La limitazione trova giustificazione nella necessità di impedire che l'attuazione del principio suddetto si risolva in un incentivo al mal fare per colui il quale, sapendo di avere carcere a risparmio, sarebbe spinto a delinquere nella sicurezza di poter consumare per il nuovo reato la detenzione sofferta.

b) L'intervento della difesa nei principali atti di istruzione (esperimenti giudiziali, perizie, perquisizioni domiciliari e ricognizioni, salvi i casi di impossibilità e di urgenza), fatta esclusione dell'interrogatorio dell'imputato. Questa esclusione dalla Relazione, che si richiama all'analogo sistema seguìto dal precedente Codice del 1913 « elaborato in un clima di assoluta libertà politica e da uomini di sicura fede democratica », è giustificata dalla opportunità di consentire all'imputato di rispondere con la maggior franchezza possibile alle contestazioni che gli vengono mosse, al di fuori di ogni preoccupazione e suggestione derivante dalla presenza di terzi. Forse altre ragioni non sono state estranee alla limitazione, anche se esse, non difficilmente intuibili, potevano dalla Relazione essere considerate assorbite da quella che è stata indicata.

c) L'ammissibilità del ricorso per cassazione, secondo l'art. 111 della Costituzione ormai ritenuto avente valore precettivo, per violazione di legge, di tutte le sentenze e tutti i provvedimenti sulla libertà personale emessi dal giudice, ordinario o speciale.

È infine da ricordare che il Progetto abbandona il sistema accolto dal vigente Codice il quale, pur mantenendo la distinzione fra nullità assolute e relative, considera sanabili tutte le nullità. Sono ben noti gli inconvenienti e le ingiustizie — delle quali dà atto anche la Relazione — che il principio accolto nel Codice ha creato, tanto che la giurisprudenza, per ovviare ad essi, ha fatto ricorso al concetto della inesistenza giuridica dell'atto, accertabile con impugnazione comunque ammissibile, nel presupposto che il legislatore se avesse preveduto un tale caso abnorme non avrebbe mancato di porvi rimedio. Il principio suddetto era già stato abbandonato dal Codice penale militare vigente che ha stabilito essere insanabili le nullità di cui all'art. 185 Codice procedura penale; ne segue ora le orme il Progetto in esame con la norma che modifica questo articolo del Codice di rito penale.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se, ai sensi delle vigenti norme, l'Alto Commissariato per l'Igiene e per la Sanità Pubblica possa fissare i prezzi delle specialità medicinali (n. 138). — II) Se lo speciale Comitato interministeriale, istituito con D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 347, abbia la facoltà di determinare i prezzi delle specialità medicinali (n. 138). — III) Se l'Amministrazione Aiuti Internazionali, istituita presso la Presidenza del Consiglio, abbia natura di Amministrazione statale (n. 139).

APPALTO. — I) Se la Pubblica Amministrazione sia tenuta a risarcimento danni per la mancata approvazione del contratto di appalto (n. 161). — II) Se l'appaltatore debba essere ristorato delle somme inutilmente erogate per mantenere l'attrezzatura del cantiere, ove le sospensioni verificatesi nell'esecuzione dei lavori siano state determinate non da obiettive necessità tecniche, ma dalla necessità dell'Amministrazione di rallentare i lavori, in attesa della definizione di controversie sorte con le autorità locali (n. 161). — III) Se l'appaltatore debba essere ristorato per le maggiori spese incontrate per la creazione di un'attrezzatura tecnica adeguata all'esecuzione dell'intero importo delle opere appaltate rispetto alle spese, di minore importo, occorrenti per la ridotta attrezzatura sufficiente all'esecuzione dei limitati lavori in effetti eseguiti (n. 161). — V) In quale misura vada costituito il deposito cauzionale nei pubblici appalti (n. 161). — Se l'Amministrazione sia tenuta al pagamento degli interessi relativi a quella parte del deposito cauzionale, che sia venuta a risultare in eccesso a causa del ridotto importo dei lavori effettivamente eseguiti (n. 161). — VII) Se sia ammessa la revisione dei prezzi di un contratto di opere pubbliche, di durata inferiore a sei mesi (n. 162). — VIII) Se sia ammessa la revisione dei prezzi di un contratto di fornitura, di durata inferiore a sei mesi (n. 162). — IX) Se sia condizione sufficiente per la riattivazione dei pagamenti, già sospesi in seguito alla morte del titolare dell'impresa appaltatrice del servizio di casermaggio, a favore di un erede minore assente, la nomina, effettuata dal Tribunale, del curatore speciale per la tutela e l'esercizio dei diritti relativi all'appalto del detto servizio (n. 163). — X) Se il termine di due mesi, stabilito dall'art. 26 del Capitolato speciale dei servizi di casermaggio, decorra, nell'ipotesi prevista dall'art. 36 del Capitolato stesso, da quando gli eredi siano posti in condizione di agire quali appaltatori, cioè dal giorno della comunicazione della continuazione del servizio, disposta dall'Amministrazione (n. 163). — XI) Se il termine di cui all'art. 26, nel caso in cui tra gli eredi dell'appaltatore sia un minore assente, possa comunque decorrere da data anteriore alla nomina, da parte del Tribunale, del curatore speciale (n. 163) — XII). Se la Gestione I.N.A.-Casa, conferendo a terzi l'incarico di costruire, a norma dell'articolo 11 della legge 28 febbraio 1949, n. 23, abbia rapporti diretti con le Imprese appaltatrici (n. 164). — XIII) Se, in conseguenza dell'inadempimento della Stazione appaltante per insolvenza, possa l'Impresa appaltatrice rifiutarsi di consegnare le costruzioni(n. 164). — XIV) Se la Gestione I.N.A.-Casa possa sostituirsi alla insolvente Stazione appaltante nel pagare all'Impresa appaltatrice, in tutto o in parte, l'importo della spesa, in modo da ottenere la consegna dell'opera (n. 164). — XV) Se possa ritenersi applicabile l'art. 40 del C. G. di A. del Ministero dei Lavori pubblici ove il ritardo nel pagamento delle somme dipenda non dalla ritardata liquidazione amministrativa delle somme stesse, ma dal fatto che la irregolare tenuta dei registri contabili abbia impedito il rilascio del certificato dei lavori (n. 165). — XVI) Se l'eccezione « inadimplenti non est adimplendum » possa farsi valere nei confronti della Pubblica Amministrazione (n. 165). — XVII). Se la sospensione dei lavori debba assolutamente contestarsi nei modi prescritti dal Regolamento 28 maggio 1895 (n. 165). — XVIII) Se il fallimento dell'impresa impedisca in ogni caso il provvedimento di rescissione in danno, da adottarsi eventualmente nei suoi riguardi (n. 165).

ATTI AMMINISTRATIVI. — I) Se l'acquiescenza del privato ad un atto amministrativo, che concreti a suo carico un determinato obbligo (o la misura di un determinato obbligo) sia di ostacolo ad un'eventuale revoca o modifica dell'atto stesso da parte della Pubblica Amministrazione (n. 7). — II) Se il decorso dei termini di impugnativa di un atto amministrativo preclude alla Pubblica Amministrazione l'esercizio del potere di revoca dell'atto stesso (n. 7).

AUTOVEICOLI. — I) Se per le questioni concernenti la circolazione rotatoria dei veicoli debba farsi riferimento ai regolamenti comunali emanati in virtù della potestà normativa concessa ai Comuni dall'articolo 128 del R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740 (n. 40). —

II) Se i conducenti di veicoli siano tenuti ad osservare la circolazione rotatoria, anche quando non vi sia cartello indicatore, in un piazzale, al cui centro sia un albero, un monumento, un'aiuola o qualsiasi ostacolo o rialzo (n. 40). — III) Se i conducenti di veicoli siano tenuti ad osservare la circolazione rotatoria, in mancanza di cartello indicatore, in una piazza, al cui centro non sia alcun rialzo, ostacolo od impedimento (n. 40). — IV) Se una lettera di diffida a restituire possa ritenersi equipollente dell'atto « a mezzo ufficiale giudiziario » idoneo ad evitare la decadenza ai sensi e per gli effetti degli articoli 7 e 9 D. L. 22 gennaio 1948, n. 118 sull'assegnazione di autoveicoli recuperati (n. 41).

AVVOCATI E PROCURATORI. — Se l'accettazione di un funzionario dello Stato (nella specie, di un ufficiale generale) di far parte di un « Comitato d'onore », costituito per iniziativa comunale, possa qualificarsi « fatto o causa di servizio », legittimante l'assunzione della difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 44 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611 (n. 18).

BORSA. — I) Se l'agente di cambio possa qualificarsi, in relazione alla sua attività, persona privata investita di pubbliche funzioni (n. 5). — II) Se la sospensione a titolo cautelativo, prevista dall'art. 63 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2960, concernente lo stato giuridico degli impiegati dello Stato, possa applicarsi, sulla base dei medesimi presupposti, anche agli agenti di cambio (n. 5).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — Se la disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 12 del D. L. L. 5 aprile 1945, n. 141, sia applicabile nel caso di assegnazione di alloggio di cooperativa a contributo statale (n. 40).

COMPROMESSO ED ARBITRI. — I) Se contro i lodi arbitrali, previsti dall'art. 49 del Capitolato generale del Ministero dei Lavori pubblici sia esperibile altro rimedio se non l'azione di nullità per i motivi di cui all'art. 829 C.p.c., 1° comma (n. 6).

COMUNI E PROVINCIE. — I) Se il passaggio dello impiegato dal servizio alle dipendenze dello Stato a quello alle dipendenze della Provincia o del Comune, avvenuto *ope legis*, al di fuori, cioè di un atto volontario da parte dell'impiegato, concreti la cessazione dal servizio del medesimo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 56 del T. U. 26 febbraio 1928, n. 619 (n. 41). — II) Se l'impiegato, passato dal servizio alle dipendenze dello Stato a quello alle dipendenze della Provincia o del Comune volontariamente, possa chiedere il riscatto del periodo effettivo di servizio civile prestato allo Stato (n. 41). — III) Se la prescrizione dell'indennità di buonauscita, spettante, ai sensi dell'art. 56 del T.U. n. 619 del 1928, all'impiegato che passi volontariamente dal servizio alle dipendenze dello Stato a quello alle dipendenze della Provincia o del Comune decorra dal momento in cui il medesimo lascia il servizio dello Stato (n 41).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO. — I) Se gli adempimenti prescritti dall'art. 294 del Regolamento di contabilità di Stato siano stabiliti solo per la emissione del mandato di pagamento (n. 101). — II) Da qual momento debbano rettamente computarsi gli interessi di mora a carico dell'Amministrazione la quale abbia tardato l'emissione di mandati di pagamento dovuto per precedenti forniture (n. 101). — III) Se la Pubblica Amministrazione sia tenuta al risarcimento danni per la mancata approvazione del contratto di appalto (n. 102). — IV) Se debba considerarsi efficace una diffida a non pagare effettuata contro l'Amministrazione Aiuti Internazionali (n. 103).

CONTRIBUTI. — I) Se il beneficiario delle provvidenze previste dalla legge 23 aprile 1949, n. 165, abbia la proprietà assoluta del bestiame e degli strumenti agricoli, acquistati col contributo del 40 % da parte dello Stato (n. 4). — II) Se lo Stato, ove l'ammesso alla concessione del contributo venga il bene prima che sia trascorso un quinquennio dalla concessione stessa, abbia alcun diritto sul bene o semplicemente un diritto di credito per la restituzione del contributo (n. 4). — III) Se il detto diritto di credito spetti allo Stato, ove il beneficiario abbia perduto la proprietà del bene per cause diverse dalla vendita (n. 4). — IV) Se sia pignorabile il bestiame acquistato dai coltivatori diretti con i contributi di cui all'art. 6 del D. L. C.p.S. 1° luglio 1946, n. 31 (n. 4).

DANNI DI GUERRA. — Se sia ammissibile l'intervento dell'Amministrazione in una causa, che verta tra committente ed appaltatore e riguardi il pagamento dell'opera appaltata, ad istanza dell'appaltante stesso il quale chieda la condanna dell'Amministrazione al pagamento dei contributi di ricostruzione previsti dal D.L. 29 giugno 1949, n. 409 (n. 32).

DEMANIO. — I) Se l'Amministrazione delle Finanze (Demanio dello Stato) sia titolare di un diritto dominicale sui beni demaniali dello Stato (n. 87). — II) Se lo Stato rimanga titolare dei diritti pubblici reali sorti a suo favore dopo l'entrata in vigore dello Statuto Regionale Siciliano (n. 87). — III) Se vi sia differenza tra linea doganale (marittima) e demanio marittimo (n. 88). — IV) Quale sia l'interpretazione dell'art. 2 del T.U. 25 settembre 1940 sulla legge doganale, in relazione alla costruzione di edifici lungo il lido del mare fuori o nell'ambito dei porti e dei punti di approdo (n. 88). — V) Se, agli effetti dell'art. 2 suddetto, possa farsi distinzione tra edifici costruiti sul demanio marittimo ed edifici costruiti su proprietà privata (n. 88).

ESECUZIONE FORZATA. — Se sia pignorabile il bestiame acquistato dai coltivatori diretti con i contributi di cui all'art. 6 del D. L. C.p.S. 1° luglio 1946, n. 31 (n. 12).

ESPROPRIAZIONE PER P.U. — I) Se il privato possa chiedere restituzione del fondo occupato in via urgente o temporanea quando sia scaduto il termine di un anno previsto dall'art. 23 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, prima dell'emanazione del decreto di espropriazione (n. 76). — II) Se la decadenza di cui all'articolo 23, ultimo comma, della legge 28 febbraio 1949, n. 43, sia applicabile ove, intervenuto il decreto di occupazione, il privato consenta a dare il possesso del fondo (n. 76). — III) Se il decreto di svincolo, emesso dal Tribunale ai sensi dell'art. 1 della legge 3 aprile 1926, n. 686, esoneri l'Amministrazione dalla Cassa Depositi e Prestiti da ogni responsabilità in ordine alla restitu-

zione del deposito (n. 77). — IV) Se il Tribunale possa revocare il decreto che autorizza lo svincolo dell'indennità di esproprio depositata presso la Cassa Depositi e Prestiti (n. 77).

FERROVIE. — I) Se sia sufficiente, perchè i medici fiduciari delle Ferrovie dello Stato abbiano titolo al trattamento previsto dall'art. 50 del Regolamento sanitario, approvato con D. M. 14 settembre 1949, n. 1048, che i medesimi abbiano compiuto complessivamente anni 9, mesi 6 e giorni 1 di servizio oppure se, a tal fine, sia necessario che il servizio stesso abbia avuto una durata effettiva di almeno dieci anni e un giorno (n. 157). — II) Se le norme contenute nel R.I.P. (Regolamento internazionale per il trasporto dei carri privati) prevalgano su quelle del R.I.V. (Regolamento per il reciproco uso dei carri in servizio internazionale) e su quelle di cui al Capitolato carri privati delle Ferrovie dello Stato (n. 158). — III) Se il richiamo contenuto nell'art. 7, punto 6, del Capitolato carri privati delle Ferrovie dello Stato debba intendersi come riferentesi al R.I.V. (n. 158). — IV) Se possa inserirsi nel Capitolato carri privati delle Ferrovie dello Stato una clausola, per la quale l'immatricolante sia tenuto all'osservanza delle norme del Capitolato stesso, anche se in contrasto o in deroga da quelle previste dal R.I.V. e dal R.I.P. e da altri regolamenti, o disposizioni di carattere amministrativo o governamentale esistenti o che venissero in futuro emanati, in quanto non riguardino interessi di terzi, che sono in ogni caso salvaguardati dai citati R.I.V. e R.I.P. (n. 158). — V) Se per il personale contrattista, il cui rapporto con l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato è regolato dal contratto tipo, approvato con D. L. 25 aprile 1939, n. 2941, sia ammissibile la riapertura del procedimento disciplinare, sempre che, successivamente al provvedimento punitivo, emergano nuovi fatti o prove, che facciano ritenere errato il precedente giudizio (n. 159). — VI) Se il provvedimento di licenziamento adottato dal Direttore generale delle Ferrovie dello Stato ai sensi dell'art. 9 del citato contratto tipo, abbia carattere di definitività (n. 159).

FERROVIE E TRANVIE. — I) Se la norma dell'art. 10 del R.D.L. 19 ottobre 1923, n. 2311, possa ritenersi abrogata dalla successiva legislazione in materia (n. 160). — II) Se la norma dell'art. 12 del R.D. 8 gennaio 1931, n. 148, debba applicarsi ogni qualvolta il lavoratore abbia raggiunto i venti anni di servizio. (n. 160). — III) Quale sia la natura della gestione commissariale di una società concessionaria di servizi ferroviari (n. 161). — IV) Quale sia la natura del contratto corrente tra la Gestione commissariale di detta società concessionaria e le ditte proprietarie degli automezzi adibiti dalla Gestione stessa al servizio già disimpegnato per via ferroviaria (n. 161). — V) Se i corrispettivi relativi alle prestazioni di detto servizio siano assoggettati all'imposta sull'entrata (n. 161).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se il difetto di giurisdizione del g.o. in materia patrimoniale, attinente al rapporto d'impiego, sussista anche quando il rapporto stesso sia cessato (n. 318). — II) Se l'Amministrazione, prima di procedere al recupero delle somme pagate in più allo impiegato cessato dal servizio, debba determinare dette somme e la conseguente misura dell'addebito con provvedimento formale, da notificarsi all'interessato (n. 318). — III) Se il diritto dell'impiegato al pagamento degli stipendi arretrati, sorto in seguito alla pronuncia di illegittimità del licenziamento da parte del Consiglio di Stato, costituisca un « diritto patrimoniale conseguenziale » con la conseguenza che l'azione relativa, come tendente ad ottenere il risarcimento di danni, debba proporsi al g.o. (n. 319). — V) Se, in caso di controversia per il pagamento di stipendi arretrati, possa tenersi conto di tutto quello che il dipendente, nel periodo in cui sia stato assente dal servizio, abbia guadagnato svolgendo una quasiasi altra attività (n. 319). — V) Se il passaggio dell'impiegato dal servizio alle dipendenze dello Stato a quello alle dipendenze della Provincia o del Comune, avvenuto *ope legis*, al di fuori, cioè, di un atto volontario da parte dell'impiegato, concreti la cessazione dal servizio del medesimo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 56 del T. U. 26 febbraio 1928, n. 619 (n. 320). — VI) Se l'impiegato, passato dal servizio alle dipendenze dello Stato a quello alle dipendenze della Provincia o del Comune volontariamente, possa chiedere il riscatto del periodo effettivo di servizio civile prestato allo Stato (n. 320). — VII) Se la prescrizione dell'indennità di buonuscita spettante, ai sensi dell'art. 56 del T. U. n. 619 del 1928, all'impiegato che passi volontariamente dal servizio alle dipendenze dello Stato a quello alle dipendenze della Provincia o del Comune, decorra dal momento in cui il medesimo lasci il servizio dello Stato (n. 320).

IMPOSTA DI REGISTRO. — 1) Se la vendita delle scorte agrarie agli amministratori in proprio, di poco anteriore alla vendita dei terreni alle società da essi amministrate, possa ritenersi preordinata al fine di sfuggire alle presunzioni dettate dall'art. 47 della legge di registro (n. 81). — II) Se la disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 12 del D.L.L. 5 aprile 1945, n. 141, sia applicabile nel caso di assegnazione di alloggio di cooperativa a contributo statale (n. 82). — III) Se la esenzione dalla tassa di registro ed ipotecaria disposta dall'art. 71 del T. U. delle leggi sui Consigli provinciali dell'economia corporativa per gli atti di acquisto, da parte di detti Consigli, di stabili destinati a loro sede, trovi applicazione, in relazione agli atti di acquisto posti in essere dalle Camere di commercio, industria ed agricoltura, ricostituite con il D.L.L. 21 settembre 1944, n. 315, che ha soppresso i Consigli provinciali dell'economia corporativa (n. 83).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se vi sia differenza tra la linea doganale (marittima) e il demanio marittimo (n. 189). — II) Quale sia l'interpretazione dell'art. 2 del T. U. 25 settembre 1940 sulla legge doganale, in relazione alla costruzione di edifici lungo il lido del mare fuori o nell'ambito dei porti e dei punti di approdo (n. 189). — III) Se, agli effetti dell'art. 2 suddetto, possa farsi distinzione tra edifici costruiti sul demanio marittimo ed edifici costruiti su proprietà privata (n. 189). — IV) Quale sia la natura giuridica dell'accertamento fiscale (n. 190). — V) Se possa ritenersi sorto, a favore di un contribuente, un diritto quesito, rispetto ad un determinato ammontare d'imposta, solo perchè l'ammontare accertato non sia più contestabile da parte sua (n. 190). — VI) Se la separazione dal coacervo legale del patrimonio degli ascendenti di quei beni, dagli stessi assegnati ai discendenti nel decennio 28 marzo 1937–28 marzo 1947, « per causa di seguito matrimonio »,

ai sensi dell'art. 3, comma 4°, lett. *a*, del T.U. 9 maggio 1950, n. 203, competa nella sola ipotesi di donazione fatta in contemplazione di futuro matrimonio oppure anche nell'ipotesi di donazione disposta per effetto di matrimonio già celebrato e avvenuto (n. 191). — VII) Se l'esonero dall'obbligo della dichiarazione dei redditi per i dipendenti statali (e assimilati) sia espressamente previsto dalle vigenti disposizioni (n. 192). — VIII) Se i dipendenti della Gestione Raggruppamento Autocarri siano tenuti alla denuncia dei redditi (n. 192). — IX) Se il venditore della merce con la clausola « schiavo dogana » sia tenuto a provvedere a tutte le operazioni di sdoganamento, comprese le pratiche riflettenti la licenza d'importazione (n. 193). — X) Se la dispersione della merce, soggetta ad imposta, per effetto del capovolgimento dell'autobotte che la trasportava, verificatosi in seguito alla rottura dello sterzo, possa considerarsi prodotta da forza maggiore, nei rapporti fra il proprietario obbligato e la Finanza creditrice, ai fini del rimborso dell'imposta (n. 194). — XI) Se per l'articolo 3 della legge 11 gennaio 1951, n. 25, il « caso lieve » e il « caso grave » richiesto rispettivamente per la riduzione e per il raddoppio delle pene, ricorrano solo nelle ipotesi estremi dell'irrogazione del minimo (L. 5000) o del massimo (L. 100.000) della pena (n. 195). — XII) Se gli elementi, già valutati per l'irrogazione delle pene base, possano essere nuovamente apprezzati per l'aumento o la diminuzione della pena stessa (n. 195). — XIII) Se la recidiva, nell'irrogazione della pena, debba essere valutata per ultima (n. 195). — XIV) Se il diritto del 4 per mille a favore degli Uffici del Tesoro, applicato sui pagamenti disposti con mandati, sia dovuto quando i mandati medesimi vengano emessi a favore di Amministrazioni dello Stato (n. 196). — XV) Se l'originaria natura del credito estinto con il mandato sia rilevante al fine di stabilire l'obbligo di pagamento del diritto causale del 4 per mille (n. 196).

PREZZI. — I) Se, ai sensi delle vigenti norme l'Alto Commissariato per l'Igiene e per la Sanità pubblica possa fissare i prezzi delle specialità medicinali (n. 12). — II) Se lo speciale Comitato interministeriale, istituito con D.L.L. 19 ottobre 1944, n. 347, abbia la facoltà di determinare i prezzi delle specialità medicinali (n. 12). — III) Se sia ammessa la revisione dei prezzi di un contratto di opere pubbliche, di durata inferiore a sei mesi (n. 13). — IV) Se sia ammessa la revisione dei prezzi di un contratto di fornitura di durata inferiore a sei mesi (n. 13).

PROCEDIMENTO CIVILE. — I) Se, in sede civile, l'ordine di esibizione, emesso dal giudice nei confronti di un terzo, sia coattivamente eseguibile (n. 19). — II) Entro quali limiti sia ammessa *l'actio ad exhibendum* nei confronti della Pubblica Amministrazione (n. 19). — III) Se nell'ordinanza giudiziale debbono essere indicati specificamente i documenti da esibire (n. 19).

PROFITTI DI REGIME. — Se la norma dell'art. 45 (comma 3°) D.L.L. 26 marzo 1946, n. 134, la quale pone come condizione per l'esperibilità dell'azione di inefficacia prevista dall'art. 29 D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, la scienza nell'acquirente circa la qualità nel dante causa, di profittatore del regime, vada intesa nel senso che l'acquirente debba conoscere solo che il suo dante causa abbia realizzato profitti di regime o che anche sia stato sottoposto a procedimento per l'avocazione (n. 65).

REGIONI. — I) Se l'Amministrazione delle Finanze (Demanio dello Stato) sia titolare di un diritto dominicale sui beni demaniali dello Stato (n. 36). — II) Se lo Stato rimanga titolare dei diritti pubblici reali sorti a suo favore dopo l'entrata in vigore dello Statuto regionale siciliano (n. 36).

RESPONSABILITÀ CIVILE. — Se il pagamento, effettuato dall'Amministrazione, proprietaria dei veicoli, al danneggiato costituisca, in ogni caso, titolo idoneo e necessario, per procedere alla iscrizione a campione e alla successiva emissione dell'ingiunzione prevista dal T.U. 16 aprile 1910 n. 639 nei confronti del dipendente autore del danno (n. 134).

SOCIETÀ. — Se un Consorzio agrario provinciale, del quale sia in corso la liquidazione coatta amministrativa, abbia ancora giuridica esistenza e personalità (n. 47). — II) Se il rifiuto di registrare un Consorzio agrario provinciale tra i Consorzi federati, a norma del D.L. 7 maggio 1948, n. 1235, importi senz'altro l'esclusione del Consorzio dalle Società cooperative contemplate nel decreto medesimo, con la conseguente impossibilità di valersi della particolare denominazione a queste riservata (n. 47).

STRADE. — I) Se, ai sensi delle vigenti norme, possano circolare sulle strade, anche comunali e provinciali, i carri armati e i mezzi cingolati, secondo le esigenze dell'Amministrazione militare (n. 6). — II) Se l'usura o il logorio stradale, strettamente dipendente dal solo fatto della circolazione dei veicoli in genere ammessi alla circolazione, possa far sorgere un diritto ad indennizzo da parte degli enti, cui compete la manutenzione della strada (n. 6). — III) Se ogni altro danno connesso con la circolazione, ma non consistente nella sola usura o logorio della strada, faccia sorgere il diritto all'indennizzo (n. 6).

SUCCESSIONE. — I) Se sia condizione sufficiente per la riattivazione dei pagamenti, già sospesi in seguito alla morte del titolare dell'impresa appaltatrice del servizio di casermaggio, a favore di un erede minore assente, la nomina, effettuata dal Tribunale, del curatore speciale per la tutela e l'esercizio dei diritti relativi all'appalto del detto servizio (n. 35). — II) Se il termine di due mesi, stabilito dall'art. 26 del Capitolato speciale dei servizi di casermaggio, decorra, nell'ipotesi prevista dall'art. 36 del Capitolato stesso, da quando gli eredi siano posti in condizione di agire quali appaltatori, cioè dal giorno della comunicazione della continuazione del servizio, disposta dall'Amministrazione (n. 35). — III) Se il termine di cui all'art. 26, nel caso in cui tra gli eredi dell'appaltatore sia un minore assente, possa comunque decorrere da data anteriore alla nomina, da parte del Tribunale, del curatore speciale (n. 35).

(9106741) Roma, 1953 - Istituto Poligrafico dello Stato - G. C.