

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

**PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO**

## SOMMARIO

**I. La nominatività obbligatoria dei titoli azionari** (Sentenza della Corte Costituzionale e Commento) dell'avv. M. FRATTINI, pag. 175-181.

### II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) MAARTEN BOS: *Le conditions du proces en droit international public*, Leida E. J. Brill 1957, recensione critica dell'avv. I. TELCHINI, pag. 182.
- 2) IGNAZIO SCOTTO: *Il rapporto di pubblico impiego regolato dalle norme di diritto privato in Diritto del Lavoro* 1957, I, 218, recensione critica dell'avv. V. SIMI, pag. 184.
- 3) C. PETRUCCI: *Natura ed impugnabilità del decreto che liquida il compenso al consulente tecnico* in « Giust. Civ. », 1957, I, 2158, recensione critica dell'avv. N. GRAZIANO, pag. 185.

### III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

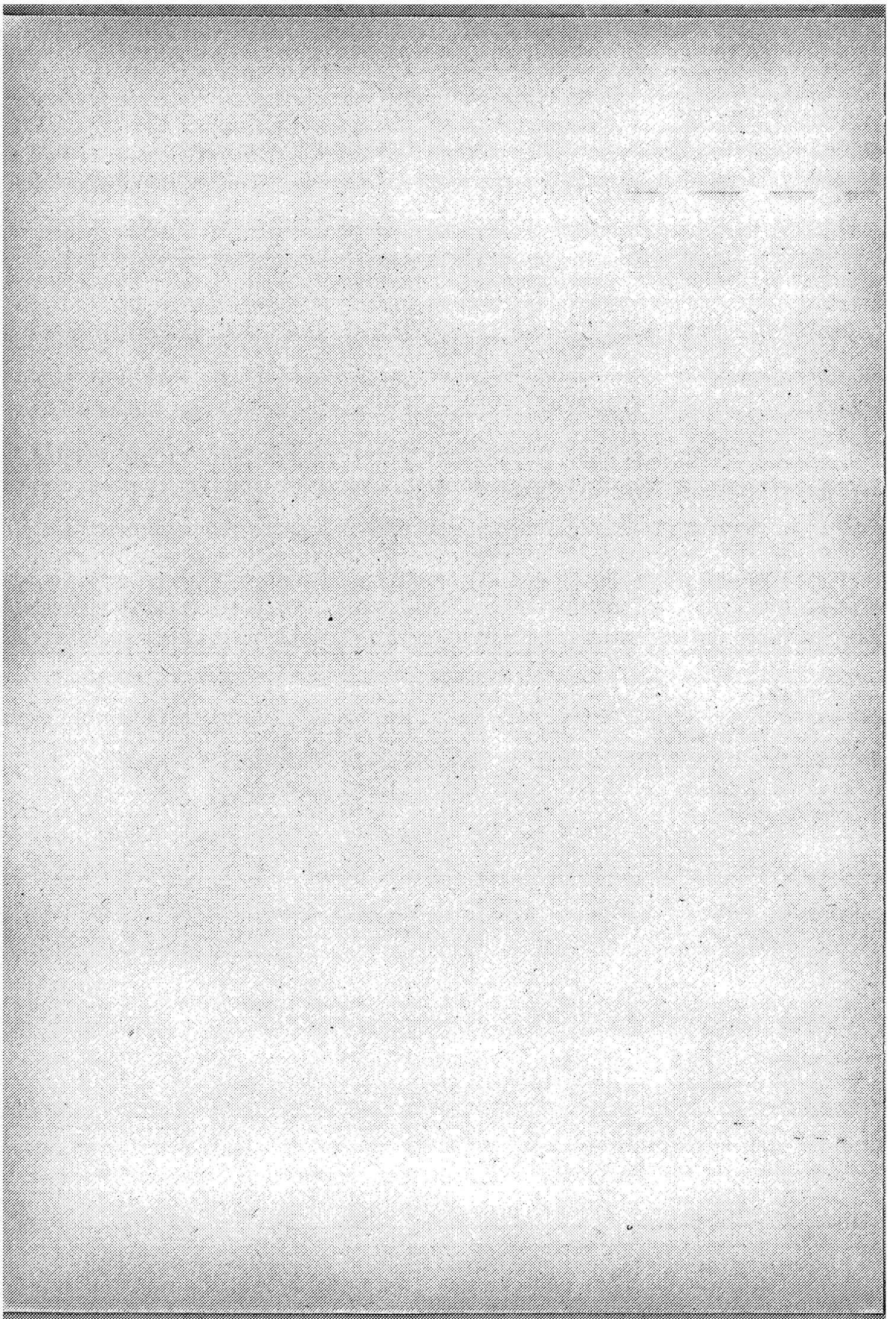
- 1) Amministrazione pubblica - Amministrazione dello Stato - Rappresentanza in giudizio - Beni dello Stato attribuiti alle Regioni dagli Statuti speciali: giurisdizione Beni del soppresso p.n.f. in Sicilia - Non passano alla Regione (Corte Cassazione), pag. 188.
- 2) Comuni e Province - Donazione riguardante un Comune - Necessità dell'atto notarile (Corte Cassazione), pag. 191.
- 3) Costituzione - Corte Costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti sui processi in corso (Corte Cassazione), pag. 193.
- 4) Danni di guerra - Indennizzo - Interesse legittimo - Diritto soggettivo (Corte Cassazione), pag. 194.
- 5) Imposte e tasse - I.G.E. - Reclamo all'Intendente di Finanza - Termine (Corte Cassazione), pag. 195.

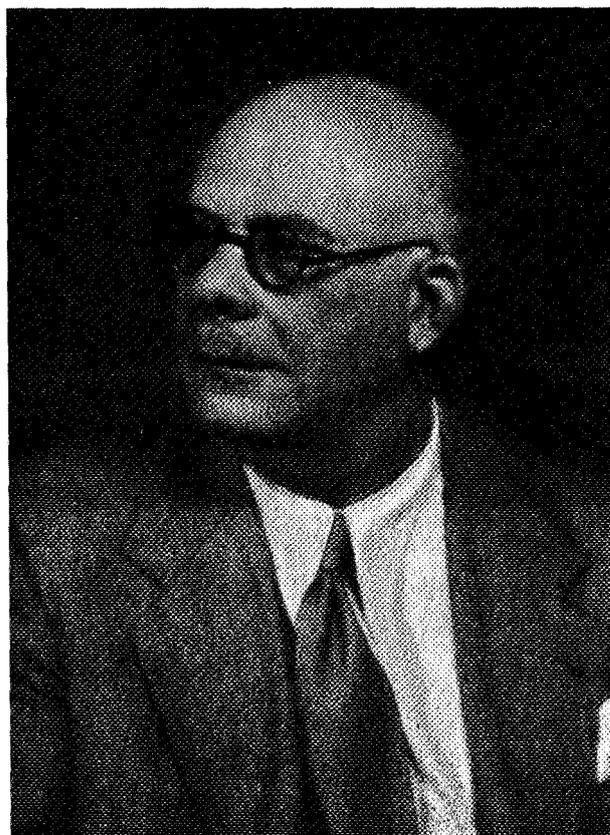
### IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Bonifiche - Tassa di registro sugli atti riguardanti le bonifiche - Privilegi subiettivo ed obiettivo - Loro applicabilità e limiti (Corte di Appello di Catania), pag. 197.
- 2) Cittadinanza - Controversia in materia di cittadinanza - Legittimazione passiva - Spetta al Ministro dell'Interno e non al Sindaco ufficiale dello stato civile - Posizione del Sindaco quale ufficiale di governo (Corte di appello di Trieste), pag. 200.
- 3) Regioni - Valle d'Aosta - Devoluzione beni patrimoniali dello Stato alla Regione - Limiti (Tribunale di Torino), pag. 201.

V. **INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI**, pag. 203.

VI. **RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO E DI DIFESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN TUTTI GLI STATI DEL MONDO**, a cura di SALVATORE SICA, pag. 208.





## GAETANO SCAVONETTI

(nato a Carlentini il 4 aprile 1876, morto a Roma il 5 dicembre 1957)

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

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

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

*Intanto le sue doti innate si vengono affinando attraverso la diretta partecipazione alla attività della Pubblica Amministrazione, in momenti particolarmente difficili della vita della Nazione. Capo di Gabinetto al Ministero dei Trasporti e poi alla Vice presidenza del Consiglio con Giovanni Villa nel 1918-1919, e successivamente Capo Gabinetto*

al Tesoro e Segretario capo alla Presidenza del Consiglio con Bonomi; Assessore del comune di Roma, dovunque Gaetano Scavonetti lascia ampia orma di sè e del suo passaggio, apportando, attraverso un vivido ingegno, aperto alla pronta visione dei problemi, il contributo di quella esperienza di uomini e di cose, che tanto gli varrà anche quando, nel 1929, fu nominato Senatore.

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

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

La sua opera continua, equilibrata, possente, è di tutti i giorni; ma resta più saldamente legata alle riforme del 1923, che dà alla difesa degli interessi dello Stato un nuovo volto con la introduzione del principio del « Foro erariale »; del 1925 che porta alla unificazione in un unico Istituto di tutti gli organi di consulenza e di difesa delle Amministrazioni statali; del 1930, che trascende il carattere formale e dà la visione precisa, a tutti ostensibile, che l'Avvocatura svolge la sua Attività e tutela ed a vantaggio dello Stato considerato nella sua organica unità; del 1933, infine, che più e meglio ribadisce la figura dell'Istituto nell'ambito della Pubblica Amministrazione e le peculiari funzioni di esso.

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

Collocato a riposo nel 1938, Gaetano Scavonetti assunse, il 30 giugno 1948, la Presidenza dell'Alta Corte per la Regione Siciliana, che tenne fino all'ottobre 1953, portando anche nell'esercizio di questa altissima funzione il contributo ineguagliabile della Sua sapienza e del Suo raro senso dell'equilibrio, tanto più necessario in una situazione costituzionale senza precedenti e di estrema delicatezza.

---

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## LA NOMINATIVITÀ OBBLIGATORIA DEI TITOLI AZIONARI <sup>(1)</sup>

La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata anche nei procedimenti di volontaria giurisdizione.

Il regio decreto-legge 25 ottobre 1941, n. 1148 convertito nella legge 9 febbraio 1942, n. 96, che sancisce la nominatività obbligatoria dei titoli azionari non è costituzionalmente illegittimo.

*Riportiamo anzitutto il testo integrale della motivazione in diritto della sentenza.*

« 1. L'eccezione pregiudiziale sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la Corte dovrebbe dichiarare « non esservi luogo a giudizio » per difetto del presupposto processuale del giudizio di legittimità costituzionale, non può essere accolta.

« Non si dubita che il procedimento di omologazione previsto dall'art. 2330 del Codice civile sia di quelli che usa ricomprendere sotto la categoria della giurisdizione volontaria, ma nemmeno che l'attività del giudice sia, in questo caso, giurisdizionale, anche se manchi la lite e non vi sia contraddittorio fra le parti. Perciò anche nel corso di questo procedimento può essere sollevata una questione di legittimità costituzionale o su istanza di chi sottopone l'atto negoziale all'accertamento di legalità o dal P.M. o di ufficio dal giudice.

« D'altra parte niente c'è nella Costituzione e nelle leggi che regolano la competenza della Corte costituzionale (leggi costituzionali e legge ordinaria), che imponga di escludere i procedimenti di giurisdizione volontaria dal novero di quelli nel corso dei quali possa sorgere una questione di legittimità costituzionale. A prescindere dalla esatta osservazione che il termine « controversie » del quale si serve l'art. 134 della Costituzione è da riferire non già al giudizio nel quale sorge la questione di legittimità costituzionale (per le quali, del resto, il termine nemmeno è da interpretare necessariamente come espressione di un caso di giurisdizione contenziosa), e a prescindere altresì dall'altra osservazione, che i termini giudizio e causa, tanto nella l.c. 9 febbraio 1948, n. 1, quanto nella legge 11 marzo 1953, n. 87 (art. 23),

e nelle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, vengono adoperati in maniera generica e con vario significato, è fondamentale la considerazione che il sistema costruito dalla Costituzione e dalle leggi che per questa parte la integrano o le danno esecuzione, comporta che tutte le volte che l'autorità giurisdizionale chiamata ad attuare la legge nel caso concreto, cioè ad esercitare giurisdizione, dubiti fondatamente della legittimità costituzionale di questa, deve sospendere il procedimento e trasmettere gli atti all'organo costituzionale, che è il solo competente a risolvere il dubbio. Se è vero che il nostro ordinamento ha condizionato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale alla esistenza di un procedimento o di un giudizio, è vero altresì che il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero) insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi. Si può dire, anche, che la proponibilità alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale dipenda non dalla qualificazione del procedimento in corso, ma dalla circostanza che il giudice (contenzioso o volontario che sia il processo) ritenga fondato il dubbio della legittimità costituzionale della legge che egli deve attuare. Del che, del resto, è riprova la inaccettabile conseguenza dell'opposta interpretazione, che sarebbe quella di un giudice costretto (incompetente come egli è a giudicare della costituzionalità della legge) ad applicare una legge, rispetto alla quale egli ritiene manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale.

« 2. Nemmeno fondata è l'eccezione pregiudiziale sollevata dalla società A.R.C.O. Sostiene essa che il D.L. 25 ottobre 1941, n. 1148, e, di conseguenza, la legge di conversione del 9 febbraio 1942, n. 96, avesse, fin dal suo nascere e con sé connaturato, il carattere della provvisorietà, derivante dal momento nel quale esso fu emanato, che era tempo di guerra: cessata la guerra avrebbe

(1) (C. Costituzionale, Sent. n. 129 del 12 dicembre 1957 - Pres. Azzariti; Rel. Cassandro; Società A. R. C. O. - Presidenza del Consiglio dei Ministri).

be dovuto cessare il vigore del provvedimento e, oggi, al giudizio di legittimità costituzionale mancherebbe addirittura l'oggetto.

« In contrario va osservato che la temporaneità di un provvedimento legislativo deve risultare in maniera diretta ed esplicita, o indiretta, ma sempre esplicita, mediante il collegamento a fatti e circostanze che abbiano una durata determinata o determinabile. Il richiamo che la difesa della società A.R.C.O. fa all'art. 14 delle " Disposizioni sulla legge in generale », secondo il quale le leggi " che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi in esse considerati », vale, semmai (nel caso cioè che la legge di cui si discute fosse una legge eccezionale), a sostegno della tesi ora enunciata. Per altro, sta di fatto che il decreto-legge del 1941 non ha in sé niente che autorizzi a considerarlo di sua natura provvisorio. Il fatto che fosse nelle intenzioni del legislatore di avvalersi delle disposizioni che quel decreto recava, ai fini di una politica tributaria o finanziaria di guerra, non esclude che, così come fu costruito, quel provvedimento fosse valido al conseguimento di finalità diverse da quelle proprie dello stato di guerra. La nominatività obbligatoria dei titoli azionari (che, del resto, aveva già avuto precedenti legislativi nel nostro ordinamento), era da molti anni un provvedimento auspicato o combattuto, soprattutto per ragioni di politica fiscale. E gli stessi strumenti di accertamento fiscale che il provvedimento istituiva (quale lo schedario generale dei titoli azionari), e i termini che esso prevedeva (quelli dell'art. 8 relativi alla conversione dei titoli al portatore in titoli nominativi, che coprono un quindicennio), mostrano a sufficienza che la *ratio* della legge non era certo quella di una regolamentazione provvisoria e contingente.

« Nè la pretesa temporaneità (determinata e precisata come la vuole la società A.R.C.O.) può dedursi dall'art. 25 del R.D.L. 16 febbraio 1942, n. 71 (poi 109 del R.D. 30 marzo 1942, n. 318), il quale stabilisce che " per le società per azioni soggette al R.D.L. 25 ottobre 1941 e per la durata di tale decreto non si applicano le disposizioni del libro V del Codice relative alle azioni al portatore ». Si tenga presente, infatti, che, come risulta dalla relazione che accompagna quel decreto, nel dettare la norma si considerò soprattutto il caso di quelle società per azioni (come quelle che operavano nel territorio dell'Africa italiana), sottratte alla sfera d'efficacia del D.L. del 1941 e soggette, invece, alle norme del Codice civile, mentre la considerazione del « carattere » del decreto stesso venne in secondo luogo, senza che si chiarisse o specificasse quale fosse. Sicchè la " durata », alla quale si fa riferimento nel ricordato art. 109 è generica e indeterminata anch'essa, e comunque in nessun modo collegabile con la durata della guerra, alla quale non è fatto richiamo nè nel decreto-legge del 1941, nè nella norma di attuazione del Codice civile.

« 3. Inoltre la società " A.R.C.O. », sostiene la tesi dell'illegittimità costituzionale formale e del R.D.L. 25 ottobre 1941, n. 1148, e della legge di

conversione 9 febbraio 1942, n. 96, nonchè del R.D. 29 marzo 1942, n. 239; nel promulgare o nell'emanare questi provvedimenti non sarebbero state osservate le norme costituzionali che regolavano in quel tempo la formazione delle leggi e la produzione di norme giuridiche. Nemmeno questa tesi può essere accolta. Vero è che il R. D. 29 marzo 1942, n. 239, è una legge delegata che trova la sua fonte nell'art. 15 del decreto-legge e della relativa legge di conversione, in base al quale, ai sensi dell'art. 3, n. 1 (" Con decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge: 1° quando il Governo sia a ciò delegato da una legge ed entro i limiti della delegazione... »,), della legge 31 gennaio 1926, n. 100, il Governo era autorizzato a emanare " tutte le norme interpretative, integrative e complementari occorrenti per la organica disciplina della materia oggetto del presente decreto e particolarmente per l'intestazione ed il trasferimento dei titoli azionari nominativi, per l'impianto, la tenuta e il funzionamento dello schedario generale dei titoli azionari ». Ma è vero anche che, per una delega siffatta, non occorre la deliberazione dell'Assemblea plenaria della Camera e del Senato, dato che l'art. 15 della legge 19 gennaio 1939, n. 139, richiedeva la discussione e la votazione della Camera e del Senato " nelle rispettive assemblee plenarie », soltanto per le " deleghe legislative di carattere generale ». Ora è di tutta evidenza che la delega conferita con l'art. 15 del decreto-legge e della legge di conversione, delega della quale sono stati riferiti l'oggetto e i limiti, non può certo qualificarsi una delega di carattere generale; e si può anche aggiungere che il provvedimento legislativo delegato si tenne nei limiti della legge di delegazione.

« L'illegittimità formale del decreto-legge del 1941 deriverebbe, invece, dal fatto che il governo si avvale della facoltà prevista dall'art. 18 della ricordata legge del 1939 in un caso da questo articolo non previsto. Premessa a questa censura è la dimostrazione del carattere soltanto parzialmente tributario del provvedimento. Senonchè, è da osservare che l'art. 18 della legge del 1939 consentiva di provvedere con decreto reale (fermo l'obbligo della conversione in legge ai sensi del 2° comma e seguenti dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100), quante volte si fosse versato in istato di necessità per causa di guerra " o per urgenti misure di carattere tributario o finanziario ».

« Ora nessun dubbio può sussistere intorno al fatto che le misure adottate col decreto-legge del 1941 fossero, oltre che di natura tributaria, anche e più generalmente di natura finanziaria (e a misure siffatte fa esplicito riferimento il preambolo del decreto-legge), e quindi tutte riconducibili validamente nell'ambito del citato art. 18.

« Nemmeno accoglibile il rilievo che non fosse competente la Commissione generale del Bilancio a operare la conversione in legge del decreto, non rinvenendosi in nessun articolo della legge del 1939 una norma che imponga per le leggi di conversione il ricorso all'Assemblea plenaria e renda

quindi illegittima quella contenuta nell'art. 26 del Regolamento della Camera del 1938 che ricolosce appunto alla Commissione generale del bilancio la competenza di approvare i "provvedimenti legislativi promossi dall'Amministrazione finanziaria", e quindi, correlativamente, la conversione in legge dei decreti-legge aventi la medesima provenienza.

« 4. Occorre appena avvertire, passando al merito della proposta questione di costituzionalità, che la Corte non ha ragione di indagare sul fondamento delle tesi economico-finanziarie che si affrontano intorno al tema della nominatività obbligatoria dei titoli azionari. Che un sistema il quale faccia perno su codesta nominatività obbligatoria giovi ai fini della personalità e progressività dell'imposta più o meno di altri sistemi i quali ricorrano, ad esempio, alla nominatività dei redditi azionari; che un'imposta cedolare possa conseguire una redditività maggiore di un'altra che, invece, si fondi sull'accertamento globale del reddito personale; che la nominatività dei titoli azionari consenta oppure no di raggiungere altri fini non fiscali, quali quelli antimonopolistici o di un'ordinata vita delle società per azioni, sono tutti problemi di politica finanziaria e tributaria, intorno ai quali la Corte non deve esprimere opinioni.

« Delimitato così il campo, va affermato che le censure mosse al decreto-legge in questione si rivelano inconsistenti. La nominatività obbligatoria dei titoli azionari (articoli 1 e 2 del D.L. 25 ottobre 1941); la creazione di uno schedario generale di questi titoli e l'obbligo fatto agli agenti di cambio, ai notai, alle aziende di credito, alle società emittenti, di dare comunicazione all'amministrazione finanziaria, delle operazioni concluse e delle annotazioni iscritte nel libro dei soci (art. 4), nonché le sanzioni comminate per l'inosservanza di questi obblighi (art. 14); il divieto fatto alle società per azioni di possedere azioni di altre società "per un valore superiore a quello del proprio capitale azionario", (art. 5), sono tutte disposizioni che non si riesce a vedere come violino l'iniziativa economica privata (articolo 41 della Costituzione), la proprietà privata (art. 42 della Costituzione), "la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione", (art. 15 della Costituzione). Si deve in primo luogo osservare che i limiti che la Costituzione consente di porre con legge ordinaria alla libera iniziativa economica e alla proprietà privata in funzione del raggiungimento di fini sociali, sono tali da giustificare ampiamente le disposizioni impugnate del decreto-legge del 1941. Preminente è, tra questi fini sociali, assicurare l'adempimento dell'obbligo tributario e la progressività delle imposte, principi consacrati dall'art. 53 della Costituzione, alla cui attuazione non è dubbio che la nominatività dei titoli azionari possa essere diretta.

« Ma per legittimare talune delle disposizioni impugnate non occorre nemmeno fare ricorso alla potestà che la Costituzione conferisce al legislatore ordinario di apporcare limiti alla iniziativa

economica privata o alla proprietà privata, dato che esse regolano i modi di essere e le condizioni del legittimo esercizio di questi medesimi diritti nessuno dei quali può essere considerato affatto privo di limitazioni e di regole. Questo è da dire in specie della nominatività dei titoli azionari che, anziché costituire una violazione della libera iniziativa privata, rappresenta il regolamento di un particolare titolo di credito, come il regolamento di uno degli elementi costitutivi delle società per azioni è il divieto fatto dall'art. 5.

« Dell'invocato art. 15 c'è da dire anche di più: che esso cioè è richiamato a torto, altra cosa essendo il segreto epistolare e di ogni altra forma di comunicazioni (telefoniche, telegrafiche e via), garantito da questa norma e altra cosa l'obbligo fatto a pubblici ufficiali, ad aziende di credito, e a società per azioni di comunicare all'Amministrazione finanziaria e al fine di costituire lo schedario generale, dati in loro possesso. E nemmeno si vede come la difficoltà che dalla nominatività dei titoli azionari derivi a taluni tipi di investimenti di capitale o alla circolabilità di una categoria di beni mobili, violi l'impegno fatto dalla Costituzione al legislatore ordinario di incoraggiare e tutelare il risparmio e di favorire l'accesso del risparmio popolare "al diretto e indiretto investimento azionario", (art. 47 della Costituzione). La diminuita propensione verso questa specie di risparmio può significare accresciuta propensione per altre specie; ed è un'opinabilissima notazione psicologica, senza alcuna rilevanza giuridica, la affermazione che il piccolo risparmiatore debba temere più del grosso investitore, di ricorrere ai titoli nominativi. Sicché non è nemmeno necessario esaminare il fondamento della tesi della difesa della società "A.R.C.O.", se il legislatore nello stabilire le norme, delle quali è discussione, si propose di raggiungere le finalità indicate nei ricordati articoli della Costituzione e se adoperò i mezzi idonei al raggiungimento di tal fine; e se proponendosi di conseguire finalità fiscali e realizzando invece il regolamento di materia extrafiscale, abbia espresso una volontà viziata e contraddittoria.

« Una maggiore consistenza mostra invece l'argomento tratto dall'art. 3 della Costituzione che consacra il principio della eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, principio che sarebbe stato violato per effetto dell'entrata in vigore delle leggi siciliana e sarda, ricordate nella parte narrativa. Ma la situazione che ne è derivata potrebbe, se mai, far sorgere il problema della costituzionalità di quelle leggi regionali oppure determinare un contrasto di interessi tra Regioni e Stato — problemi dei quali il primo non può essere sollevato davanti alla Corte in questa sede, l'altro esula dalle sue competenze —, ma non può condurre alla conseguenza, sostenuta dalla difesa dell'A.R.C.O., che debba affermarsi l'incostituzionalità della legge statale.

*La questione sollevata dalla società A.R.C.O. dinanzi al Tribunale di Pinerolo offre un esempio tipo della cosiddetta « causa pretesto » diretta a*

superare il divieto di proposizione della questione di costituzionalità in via principale, come oggetto della causa.

La Società infatti ha redatto per atto notarile 18 aprile 1957 il suo atto di costituzione e il suo statuto in cui veniva preveduta la emissione di azioni al portatore e, ben conoscendo il divieto di legge, depositò l'atto presso il Tribunale per la verifica di legalità e la iscrizione nel registro delle società a sensi dell'art. 2330 C. C., sollevando la questione di incostituzionalità del R.D.L. 15 ottobre 1941, n. 1148, convertito in legge 9 febbraio 1942, n. 96, che rende obbligatoria la nominatività delle azioni.

L'espedito ci è apparso inidoneo perchè la verifica di adempimento delle condizioni di legge per la costituzione delle società, affidata al Tribunale dall'art. 2330 C. C., è un atto di controllo che non dà luogo ad un « giudizio » a' sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in cui possa essere sollevato l'incidente di legittimità costituzionale.

La storia di questo controllo dimostra la sua natura amministrativa (1). Nel codice del 1865 (art. 156) esso era affidato alla autorità amministrativa e la iscrizione nel registro delle società derivava da una « autorizzazione » amministrativa. In sede di formazione del nuovo Codice di commercio (art. 91) fu proposto dalla Commissione del Senato che il controllo di legalità fosse lasciato al notaio a cui rogito veniva redatto l'atto di costituzione, forma semplificatrice che avrebbe oggi escluso il problema posto dalla società A.R.C.O., ma la proposta non fu accolta e nella discussione si pervenne alla decisione di affidare questo controllo al Tribunale.

L'istituto è passato nel codice attuale, ma la sua natura di atto amministrativo di controllo di legalità ai fini di una autorizzazione alla iscrizione nel registro della società non è mutato.

La forma in cui il controllo si svolge è quella di un procedimento di volontaria giurisdizione, ma è pacifico che questa dizione, estranea al codice, non indica affatto che tutti gli atti del giudice compresi in questa designazione comportino esercizio di giurisdizione.

Si tratta di un gran numero di atti di svariatissima indole, che non ha ancora avuta una sistemazione né dottrinale né legislativa, in cui, accanto a procedimenti nei quali si esplica una vera e propria attività giurisdizionale, se ne trovano altri in cui è esplicata una semplice attività di amministrazione, talora di interesse privato, talora di interesse pubblico (2).

Quando in questi procedimenti si riscontra un esercizio di giurisdizione non sembra dubbio possa esservi sollevato l'incidente di legittimità costituzionale, perchè in presenza di parti e di con-

trapposti interessi il procedimento, anche se svolto dinanzi al Pretore o dinanzi al Tribunale in Camera di Consiglio nelle forme della volontaria giurisdizione, ha pur sempre la natura ed il contenuto di un giudizio il cui elemento costitutivo e necessario è l'esercizio della giurisdizione.

Se ne ha un esempio nella sentenza 15 giugno 1956, n. 4 della Corte Costituzionale, in sede di impugnazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1, relativa all'istituto dei masi chiusi, ipotesi in cui l'intervento del Pretore, con procedimento di volontaria giurisdizione, risolve conflitti di interessi fra eredi.

Quando invece il procedimento ha il contenuto di un semplice atto di amministrazione, oppure di un controllo di legalità diretto esclusivamente alla tutela di un pubblico interesse, come nella specie, tantochè in questo procedimento non è ammesso intervento o reclamo dei soci, non sembra vi si possa vedere un esercizio di giurisdizione, perchè l'atto di controllo consiste soltanto in una verifica di conformità alla legge, con eventuale reiezione dell'atto irregolarmente formato, funzione che compete a tutti gli organi di controllo, e si tratta di procedimento in cui non si riscontra né presenza di parti contrapposte, né conflitto di interessi.

La Corte Costituzionale, alla cui pronuncia ci inchiniamo, ha in sostanza ritenuto che la natura dell'organo chiamato ad esercitare il controllo, nel caso la autorità giudiziaria, sia prevalente rispetto alla indagine circa la natura e il contenuto dell'atto, dichiarando non potersi ammettere che con l'escludere la possibilità dell'incidente di costituzionalità nei procedimenti di volontaria giurisdizione si pervenga alla eventualità che « il giudice sia costretto, incompetente come egli è a giudicare della costituzionalità della legge, ad applicare una legge rispetto alla quale egli ritiene manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale ».

Con ciò la questione è chiusa, almeno fino a che tutta la materia relativa a questi procedimenti riceva una nuova ed organica sistemazione legislativa, eventualità certamente lontana nel tempo.

\* \* \*

Nel merito è da rilevare che alcune delle questioni portate al giudizio della Corte sono estranee al problema della costituzionalità ed avrebbero dovuto essere proposte e risolte dinanzi al Tribunale di Pinerolo perchè sufficienti, se ritenute fondate, a rimuovere la obiezione di illegalità dello statuto sociale ed a permettere la iscrizione nel registro delle società, senza necessità di risolvere un problema di legittimità costituzionale.

Tale è la questione di cessazione della efficacia del provvedimento denunciato, D.L. 15 ottobre 1941, n. 1148, perchè emanato con norma temporanea in relazione alle esigenze tributarie generate dalla guerra, natura temporanea implicitamente riconosciuta dall'art. 109 delle disposizioni di attuazione del C. C. per il quale le norme del

(1) Vedasi in proposito SCIALOJA: Saggi di vario diritto, vol. II, p. 77 e segg.

(2) Vedasi per un tentativo di sistemazione e per la ricca letteratura sulla questione, VISCO: I procedimenti di volontaria giurisdizione, Roma, L'Arnica, 1950.

libro V del Codice relative alle azioni al portatore non si applicano « per la durata del detto decreto ».

Altra questione dello stesso genere riguardava interferenze abrogative tra il libro IV del C. C. e la norma denunciata, tesi fondata sulla osservazione che l'art. 109 delle norme di attuazione sospendeva la applicazione del libro V del C.C., per quanto riguarda le azioni al portatore, ma non riguardava il libro IV nel quale sono previste norme relative alla disciplina dei titoli al portatore, senza però specifico riferimento alle azioni delle anonime.

Non indugiamo su tali questioni di cui la sentenza ha con grande chiarezza dimostrata la infondatezza, le rileviamo soltanto perchè è certamente anomalo che questioni alle quali nei confronti dell'incidente di costituzionalità si deve attribuire una precedenza necessaria logica e processuale, perchè editualmente idonee di per se a giustificare l'accoglimento della domanda, vengano riservate e non proposte dinanzi al giudice ordinario per poi sottoporle alla Corte Costituzionale.

La norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per cui la sospensione del processo e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale è legittima soltanto « qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale » è un cardine del sistema, il cui rispetto è imposto non soltanto dalla tutela della altissima funzione della Corte Costituzionale, ma anche dell'ordinamento delle competenze e dalla conservazione dei vari gradi di giudizio per le questioni estranee al problema di costituzionalità.

Naturalmente è da ritenere che la Corte Costituzionale esamina questioni di tal genere in quanto ietu oculi le riconosce infondate e le rimuove per poter pervenire all'esame della questione di legittimità costituzionale, mentre in contraria ipotesi, ove le considerasse opinabili e bisognose di una ordinaria trattazione giudiziale, è a ritenere che restituirebbe gli atti al giudice ordinario per la loro preventiva risoluzione, per non pronunciare una sentenza su istanze estranee alla materia costituzionale il cui accoglimento escluderebbe senz'altro l'esame della questione di costituzionalità.

\* \* \*

Soltanto dopo aver rimosse le dette questioni preliminari la Corte ha potuto affrontare le questioni di costituzionalità formale e di costituzionalità sostanziale.

Con la questione di costituzionalità formale si contestava essenzialmente la regolarità della procedura di formazione della legge 9 febbraio 1942, n. 96, di conversione del denunciato decreto sulla nominatività delle azioni, in quanto approvata con la procedura delle Commissioni legislative e in particolare delle Commissioni generali del bilancio della Camera e del Senato, mentre si sosteneva che avrebbe dovuto essere portata in assemblea plenaria soprattutto perchè conteneva una delega legislativa al Governo per la emanazione di

norme interpretative e complementari per l'organica disciplina della materia oggetto del decreto.

Come risulta dalla sentenza queste critiche non erano fondate, ma interessa rilevare che anche la questione di irregolare formazione della legge in relazione alle norme vigenti nel 1942 avrebbe dovuto essere sottoposta al Tribunale di Pinerolo, dato che dinanzi ad una eccezione di inesistenza della norma legislativa per difetto formale non sembra possa contestarsi la competenza del giudice ordinario a svolgere la indagine necessaria per stabilire se la legge che è chiamato ad applicare abbia giuridica esistenza.

Rimossa anche la questione di costituzionalità formale la Corte ha potuto infine esaminare i proposti problemi di costituzionalità sostanziale costituenti il vero oggetto della causa.

Su questo terreno però le addotte ragioni di illegittimità apparivano al più semplice esame così lontane da una possibilità di accoglimento che ci si poteva legittimamente attendere una reiezione per manifesta infondatezza dinanzi al Tribunale di Pinerolo.

La Corte infatti, mantenendo il suo esame nell'ambito della portata giuridica degli articoli della Costituzione che venivano invocati e dei fini cui essi sono diretti, ha respinte le proposte eccezioni di illegittimità con una motivazione estremamente sobria e perentoria (paragrafo 4 della sentenza) premettendo, con la abituale misura e saggezza, che le questioni di ordine economico-finanziario e di opportunità o meno della nominatività in relazione agli investimenti ed alla circolazione dei capitali « sono tutti problemi di politica finanziaria e tributaria intorno ai quali la Corte non deve esprimere opinioni ».

In realtà non si vede come possa essersi pensato di ravvisare nella nominatività una violazione di alcune delle norme della Costituzione che venivano invocate, quali l'art. 2 in cui è enunciato il dovere della Repubblica di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, o l'art. 14 riguardante la inviolabilità del domicilio, o l'art. 15 riguardante il segreto della corrispondenza, o l'art. 41 riguardante la libertà della iniziativa privata, o infine l'art. 42 riguardante il riconoscimento della proprietà col limite della espropriazione per pubblica utilità.

Appare evidente che poichè il titolo azionario non è che un bene mobile oggetto di privata proprietà, qualora, in base all'argomento relativo alla libertà di iniziativa economica e alla tutela della proprietà, si dichiarasse che la Costituzione vieta al legislatore di prescriberne la nominatività, cioè di renderne apparente e noto il possesso, lo stesso argomento potrebbe essere invocato per qualsiasi altro bene mobile, ad esempio per le automobili, conclusione evidentemente inammissibile.

Gli stessi articoli della Costituzione che venivano invocati (artt. 2, 41, 42) contengono sempre la riserva relativa ai limiti ed ai controlli che il legislatore può imporre per il coordinamento del diritto del singolo a quei fini generali e sociali che costituiscono la sostanza stessa dello spirito

della Costituzione, tra i quali si deve necessariamente comprendere il fine della giustizia tributaria.

Ed è su questo punto che la tesi della società A.R.C.O. rivelava macroscopicamente la propria debolezza perchè la Costituzione stabilisce (art. 53) che il « sistema tributario è informato a criteri di progressività » e la nominatività è uno strumento di rivelazione della ricchezza che corrisponde a questo fine, sia in materia di imposizioni dirette, sia in materia di successioni.

Questa situazione è universalmente riconosciuta. Uno specialista di questioni economiche e di legislazione sulle società (1) scrive in proposito « non vi sono polemiche o sofismi che valgano ad eliminare la ovvia insopprimibile connessione fra la imposizione diretta e progressiva e l'accertamento nominativo dei cespiti azionari », e se ne ha la conferma sia nella relazione del Ministro per le finanze Thaon di Revel al Parlamento in occasione della presentazione della legge di conversione del denunciato provvedimento, sia nei precedenti della nostra legislazione sulla materia.

La nominatività obbligatoria era già stata infatti stabilita ed organizzata con la legge Giolitti 24 settembre 1920, n. 1297, che costituiva la conclusione di una tendenza già manifestatasi fin dal ministero Giolitti del 1898, in relazione al progressivo affermarsi del principio della progressività nella imposizione tributaria, legge che senza il sopravvento del fascismo che, per motivi di cui molto si è discusso, la abrogò, avrebbe definitivamente regolata la materia.

Questa legge rendeva obbligatoria la conversione in nominativi di tutti i titoli al portatore emessi dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni, dalle Società per azioni e da qualsiasi altro ente ed anche dei depositi vincolati a termine fisso. Era fatta eccezione soltanto per i depositi a risparmio e per i buoni del Tesoro.

Le norme di attuazione, pubblicate in sede di delega legislativa con R.D. 9 giugno 1921, n. 834, regolavano minutamente la circolazione dei titoli nominativi, anche a mezzo degli agenti di cambio, stabilendo penalità severissime per le infrazioni. Per la eventuale ulteriore emissione di titoli al portatore la penalità era stabilita in una multa pari all'ammontare dei titoli emessi, che venivano dichiarati nulli ex lege.

Quando nel 1941 le necessità tributarie sorte dalla guerra, e considerazioni di natura sociale, indussero alla riaffermazione della nominatività col provvedimento ora denunciato alla Corte, la limitazione della nominatività alle azioni delle anonime, con la sopravvivenza della forma al portatore per le obbligazioni e per altri titoli, ha avuto un effetto probabilmente determinante in quello squilibrio di investimenti su cui fanno leva le attuali ben note discussioni sulla nominatività,

in relazione allo sviamento del risparmio dallo investimento azionario al prestito obbligazionario o ad altre forme di impiego che non importino la nominatività, situazione che non avrebbe potuto sorgere con l'ordinamento del 1920.

La nominatività corrisponde ad un indirizzo sempre più prevalente negli stati moderni ed è rigorosamente attuata nella legislazione degli Stati Uniti (1) contro cui nessuno solleva l'accusa di statalismo o di menomazione della iniziativa privata e delle libertà fondamentali del cittadino.

E' interessante notare che uno degli addebiti più vivacemente sostenuti in questa causa contro il denunciato decreto è fondato sull'art. 47 della Costituzione, in cui è detto che la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio e favorisce l'accesso del risparmio popolare al diretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese, mentre la nominatività costituirebbe un ostacolo a tale forma di investimento. Orbene, a parte la osservazione che non si può legittimamente invocare come favore al risparmio la possibilità di nascondimento della ricchezza, è nozione comune, risultante anche dalla ordinaria stampa di informazione, che l'investimento azionario nei complessi produttivi da parte del piccolo risparmiatore e degli operai dell'industria è negli Stati Uniti un fenomeno in vivace sviluppo.

In verità dato il rapporto tra la nominatività e la progressività della imposizione tributaria è intuitivo che il timore della progressività non può riguardare che in misura minima il piccolo risparmiatore, sia nei riguardi della imposizione diretta sia nei riguardi delle imposte di successione.

La nominatività, come è ben noto è osteggiata soprattutto dagli operatori economici, che valutano il fenomeno da un punto di vista del tutto diverso sia da quello del piccolo risparmiatore, sia da quello degli studiosi del regime delle società e del problema della lotta contro i monopoli.

Già il Vivante avvertiva che per la chiarezza della amministrazione delle anonime e per la tutela dell'azionista piccolo risparmiatore appariva necessario che le azioni fossero nominative, quanto meno per impedire che gli amministratori possedendo in proprio la maggioranza delle azioni, possano dominare le assemblee mascherando il proprio intervento attraverso propri fiduciari detentori precari delle azioni per il voto in assemblea, giustificando la propria gestione e rendendo praticamente impossibile l'azione di responsabilità (2).

Egli giungeva a concludere che « per la salvezza dell'istituto delle società anonime, per salvarle dalla corruzione che ne scredita la funzione e ne allontana i risparmi è necessaria la trasformazione delle azioni, che ora circolano liberamente nella forma anonima al portatore, in titoli nominativi » (3).

(1) BRUNO VISENTINI: Considerazioni sulla nominatività obbligatoria delle azioni, in « Stato Sociale », diretto da Giuseppe Pella, n. 7 del luglio 1957 e studi ivi ricordati.

(1) BRUNO VISENTINI: op. loc. citati.

(2) VIVANTE: Trattato, quinta edizione, vol. II, p. 199 e segg. e « Riv. di Diritto Commerciale, 1903, 1, 167.

(3) Riportato da A. GRAZIANI in Rivista delle società, 1957, p. 621 e segg.

Gli studiosi non hanno mutato parere ed ancor oggi, in piena polemica sulla nominatività, affermano che essa è necessaria per il retto funzionamento della anonima in particolare per evitare la elusione del controllo delle assemblee sulla azione degli amministratori, come già osservava il Vivante, e per evitare che venga eluso il divieto di voto in caso di conflitto di interessi (art. 2373 C.C.) o il divieto di concorrenza (art. 2390 C.C.) (3).

L'ultimo argomento e di più vistosa apparenza contro la nominatività era fondato sull'art. 3 della Costituzione che afferma la uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, adducendo che la legge nazionale, col mantenere la nominatività, genera una disuguaglianza tra cittadini in relazione alle leggi regionali che l'hanno abolita.

L'art. 3 della Costituzione con la affermazione della pari dignità dei cittadini e della uguaglianza dinanzi alla legge, senza distinzioni di razza, di sesso e di religione, è evidentemente estraneo alla questione ed anche in senso oggettivo la asserita inuguaglianza non esiste una volta che la legge nazionale e quelle regionali sono ugualmente efficaci verso tutti i cittadini nel loro ambito territoriale, ma giustamente la Corte, senza indulgere a non necessarie disquisizioni, ha rimosso lo specioso argomento rilevando che la questione di costituzionalità è da farsi eventualmente nei riguardi delle leggi regionali, non potendosi ammettere, con totale rovesciamento del nostro sistema costituzionale, che una legge regionale limitata al territorio della regione generi la incostituzionalità della legge nazionale.

---

(3) Vedansi in *Rivista della società*, 1957, n. 4-5 gli studi di Alessandro Graziani, Bruno Visentini e Tullio Ascarelli.

La ampiezza delle questioni di ordine economico che si sono svolte e si svolgono circa la nominatività delle azioni, discussioni che sono rimaste fuori della severa aula della Corte Costituzionale, prova che si tratta di un grave problema di politica economica e finanziaria che interessa tutti gli stati moderni e nel quale non è il caso di interloquire in queste note.

Le possibili soluzioni sono compito del legislatore e dipendono non solo da elementi economici e finanziari ma anche da indirizzi politici. In tale situazione le conseguenze lontane della questione proposta in questa causa andavano molto oltre il problema giuridico, perchè una inibizione della nominatività su fondamento costituzionale avrebbe bloccato le iniziative e la libertà del legislatore in una materia in evoluzione di cui non è possibile prevedere i futuri sviluppi. Per gli interessati naturalmente sarebbe stato allontanato il disagio della nominatività e delle sue conseguenze di varia natura di cui sopra si è detto, e ciò se non in modo definitivo certamente molto valido perchè per ritornare alla nominatività si sarebbe resa necessaria una legge costituzionale.

Era tuttavia semplicistico pensare che la Corte Costituzionale, presidiata dalla sua profonda padronanza delle norme della Costituzione e dello spirito che le anima, che è spirito di propulsione verso uno Stato sempre socialmente più giusto, nella creazione di diffuse possibilità di accesso al benessere e nella distribuzione degli oneri, e non di eccessiva inibizione all'attività del legislatore, potesse essere tratta, a mezzo di sottili ma artificiose interpretazioni di alcune norme costituzionali, a conclusioni così gravemente vincolative nei riguardi della evoluzione della nostra legislazione in materia economica e finanziaria.

M. FRATTINI

**MAARTEN BOS: Les conditions du proces en droit international public.** Leida, E. J. Brill 1957, p. 344.

Nell'elegante veste tipografica, propria delle pubblicazioni edite sotto gli auspici del « *Legatum Visserianum* » presso l'Università di Leida (1) è apparsa quest'anno una edizione francese, ampliata ed aggiornata, dell'opera omonima che l'Autore, attualmente membro del servizio giuridico dell'O.N.U., aveva già pubblicato nel 1951 in lingua olandese quale « tesi di dottorato ».

Preceduta da una breve introduzione, l'opera è divisa in cinque capitoli: mentre il primo è dedicato al processo in generale, senza riferimento cioè al diritto internazionale, il secondo, in questo specifico campo, si occupa del giudice, il terzo delle parti, il quarto delle altre condizioni del processo internazionale e l'ultimo esamina le conseguenze della mancata osservanza delle predette condizioni.

Premesso che il processo deriva normalmente da una divergenza di opinioni sulla concretizzazione del diritto positivo, contenuto in astratto nella legge, in un trattato internazionale o nella consuetudine, l'A. ne deduce che il giudicare va inteso come un ragionamento a forma di sillogismo, di cui la maggiore è costituita dalla norma astratta, la minore dai fatti materiali, sicchè la conclusione deve portare alla norma concreta, stabilendo così la relazione giuridica fra i due soggetti contendenti.

Tale operazione logica è attuabile solo mediante un processo (termine questo comprensivo anche delle misure conservative e coercitive) quando le parti non vi hanno potuto pervenire da sole direttamente.

Al giudice dunque compete concretare il diritto oggettivo: se la parte soccombente accetta la decisione, lo scopo è raggiunto, ma se non l'accetta l'attore può ricorrere a misure di coercizione.

L'A. rileva che generalmente le decisioni del giudice internazionale vengono eseguite e che comunque egli si propone di limitare la propria trattazione a quella parte del processo che si svolge davanti al giudice.

Osservato poi che chi intende avviare un processo deve preventivamente risolvere due pro-

blemi, e cioè se il processo sia possibile e quale sia la procedura da seguire, l'A. indica i presupposti di cui occorre accertare la sussistenza e le attività che devono essere svolte onde non arrendersi di fronte ad eventuali eccezioni l'inammissibilità o improponibilità.

Entrando poi nel vivo della trattazione del processo internazionale l'A. rileva che in esso la distinzione fra giurisdizione e competenza si pone più sovente che sul piano nazionale: peraltro solo la Corte dell'Aja, fra i vari Tribunali internazionali, ha fatto cenno una sola volta a tale distinzione pur senza definirla. In altre decisioni i due concetti sono confusi e diversi sono pure i pareri dei vari membri della Corte, espressi nelle loro opinioni dissidenti. Del resto la contestazione della competenza si risolve in una negazione della giurisdizione perchè si tratta di sapere in entrambi i casi se il processo sia possibile o meno.

Fra le caratteristiche delle controversie internazionali va ricordato che esse devono avere un contenuto giuridico e non di mero fatto (cfr. art. 36 dello Statuto della Corte dell'Aja) ed inoltre che qualsiasi carattere politico deve esservi concluso, particolare questo affermato dalla stessa Corte nel parere richiesto dall'Assemblea Generale dell'O.N.U., circa la possibilità di subordinare la ammissione di uno Stato all'ammissione contemporanea di altri. Invece le controversie sulla natura ed estensione di una riparazione, in quanto da decidersi in base al diritto, e parimenti le questioni di principio, che non si riferiscono cioè a casi concreti, sono ammesse pacificamente.

La decisione che il giudice internazionale è chiamato a prendere deve essere libera, nel senso che le parti non possono imporgli semplicemente una scelta fra due o più soluzioni della lite. La decisione poi, naturalmente, è obbligatoria solo per le parti partecipanti e tale sua forza è incondizionata, cioè non dipende dalla approvazione di una o dell'altra delle parti. Nessuna efficacia obbligatoria invece hanno i pareri che la Corte dell'Aja può dare su ogni questione di cui sia investita dal Consiglio o dall'Assemblea.

Altra caratteristica è quella della definitività della decisione nel senso che non è ammesso il ricorso contro di essa. La rettifica, infatti, è semplicemente correzione di un errore, ed esclude un nuovo esame della causa, mentre la revisione è la correzione dopo tale esame, ma solo in presenza di un « fatto nuovo ».

Richiamato il concetto di competenza, inteso quale potere del giudice di conoscere di una controversia, l'A. rileva come spesso avvenga che

(1) Il giurista olandese STEFANO GIUSEPPE VISSER (1868-1919), istitui erede del proprio patrimonio l'Università di Leida allo scopo di favorire gli studi del diritto internazionale pubblico e privato.

siano introdotti in tale concetto elementi ad esso estranei. A volte la competenza, infatti, viene fatta, a torto, dipendere dalla capacità di stare in giudizio di una delle parti, o da attività preventive non esercitate, mentre tali vizi possono sì comportare l'inammissibilità della domanda, ma non la incompetenza del Giudice.

Riferendosi ai limiti della competenza, l'A. li distingue in naturali, statutari e determinati dalle parti. I primi sono in relazione al carattere internazionale della controversia: questa cioè non può esistere che o fra due Stati, o fra cittadini di essi, o fra uno degli Stati e un cittadino dell'altro (tali due ultime ipotesi si riferiscono ai T.A.M. (1) non alla Corte dell'Aja).

La competenza sotto questo profilo può essere quindi soggetta a limitazioni *ratione personae* (es. nazionalità delle parti) oltreché *ratione materiae*. Nel caso di mutamento di nazionalità vale quella goduta al momento della presentazione della domanda, mentre un cambiamento intervenuto nel corso della lite non influenza la continuazione e l'esito della stessa.

Circa i limiti statutari occorre far richiamo ai regolamenti rispettivi dei T.A.M. e per la Corte dell'Aja al suo statuto che (art. 35) ammette come parti i membri della organizzazione nonchè — subordinatamente a certe condizioni — anche altri Stati, ma sempre previa accettazione della giurisdizione della Corte stessa. *Ratione materiae* ogni controversia invece le può essere sottoposta (art. 36).

Restano, infine, i limiti fissati dalle parti, le quali devono espressamente o implicitamente riconoscere, come si è detto, la competenza della Corte ma possono determinare l'estensione. Un accenno viene qui dedicato alla domanda riconvenzionale, che è ammessa solo se sia in connessione diretta con l'oggetto della domanda principale e se pure essa rientri nella competenza della Corte.

Venendo a parlare della capacità del giudice internazionale (che per la Corte dell'Aja è regolata dagli artt. 2 e 9 del suo statuto, mentre nulla in merito è detto nei regolamenti dei T.A.M.) viene rilevato che per esso è richiesta un'indiscussa dignità, garanzia d'imparzialità, una particolare preparazione professionale, oltre eventualmente la conoscenza di certe lingue. Può esistere inoltre l'obbligo per il giudice di non occupare altre funzioni per la durata dell'incarico.

Nel capitolo relativo alle parti, con riguardo alle vertenze proponibili davanti alla Corte dell'Aja, vengono indicati fra i metodi di presentazione di reclamo internazionale la protesta, la domanda d'inchiesta, la negoziazione e la domanda di sottoporre la controversia ad un Tribunale arbitrale o alla Corte stessa.

Ricordato come la giustizia internazionale non sia limitata alle sole controversie fra Stati, l'A.

rileva che i privati non sempre sono ammessi in proprio quali parti (es. davanti alla Corte dell'Aja); essi possono tuttavia farsi rappresentare dal rispettivo Stato, il quale — portando davanti al foro internazionale la controversia privata — fa pur sempre valere un diritto proprio, cioè quello che che i suoi cittadini siano trattati secondo il diritto internazionale. Qualche incertezza nell'applicazione di tale principio è tuttavia riscontrabile con riferimento ai mandati internazionali.

Circa la rappresentanza al processo, mentre nulla era espressamente previsto per i T.A.M., per la Corte dell'Aja è richiesto che ogni Stato deve essere rappresentato a mezzo d'un « Agente », oltre naturalmente all'assistenza dei legali, che dispongono del solo *jus postulandi*.

Fre le regole formali è sottolineato l'obbligo della indicazione delle parti in causa, la cui presenza è indispensabile per la costituzione del contraddittorio. Nel venire poi a trattare degli altri presupposti processuali l'A. ricarda come *l'obiectum litis* consista nella questione di fatto e di diritto che il giudice deve esaminare e sulla quale egli deve emettere la decisione, mentre distinto è l'oggetto della domanda, e cioè il *petitum*. Entrambi tali elementi devono essere specificati, in via di principio, già nell'atto introduttivo, pur non mancando decisioni internazionali che ammettono la precisazione della domanda anche nel corso di causa nonchè la modificazione della stessa, salvj sempre i diritti della parte convenuta.

L'A. condivide l'atteggiamento giurisprudenziale secondo cui il giudice può modificare la base giuridica del litigio, cioè applicare una norma o un principio di diritto non invocati dalle parti. Sull'esistenza d'una controversia, quale ovvio presupposto per adire il giudice, viene segnalato il contrasto tra varie decisioni della Corte dell'Aja, la quale talvolta riconobbe sufficiente in merito l'affermazione della parte attrice, mentre altre volte pretese la dimostrazione che un accordo non era stato possibile, malgrado un tentativo di componimento effettuato per le vie diplomatiche.

Quali altri presupposti necessari sono indicati la esistenza di un interesse ad agire e l'avvenuto esaurimento delle vie interne di ricorso nel caso sopra accennato, in cui uno Stato proceda contro altro Stato per una vertenza d'origine privata. Sulle varie ipotesi in cui il privato direttamente interessato deve adire preventivamente le istanze giudiziarie esistenti nello Stato convenuto, l'A. si diffonde richiamando vari precedenti in differenti ipotesi.

Concludendo l'argomento e parlando della forma dell'atto introduttivo viene accennato come davanti ai T.A.M. il processo possa iniziarsi solo mediante deposito del ricorso (*requête*), mentre davanti alla Corte dell'Aja oltre a questo, riservato ai casi di giurisdizione obbligatoria, si debba provvedere, negli altri casi, a mezzo di notifica del compromesso concluso con la parte convenuta. Rilevato che ancora altre condizioni positive, concordate liberamente fra le parti, possono sussistere, si accenna alle condizioni negative e cioè

(1) I Tribunali Arbitrali Misti trovano la loro origine nei trattati di pace di Versailles, S. Germano, Newilly, Trianon e Losanna.

il decorso del tempo (casi di prescrizione e decadenza) che può estinguere il diritto di promuovere azione e la sentenza già intervenuta nella stessa causa (*ne bis in idem*).

Circa la procedura da seguire viene posto in rilievo l'obbligo per la parte attrice dell'indicazione del giudice, delle generalità delle parti, dell'*objectum litis* e del *petitum*, nonché di altre possibili formalità.

Venendo poi ad occuparsi delle conseguenze che la mancata osservanza dei presupposti indicati può produrre, l'A. esamina i casi in cui tale inosservanza comporta l'inammissibilità della domanda. Sul problema se anche l'incompetenza del giudice produca lo stesso effetto, la risposta è affermativa in considerazione che il diritto internazionale non conosce una sanzione diversa dalla inammissibilità. Si osserva infine che le condizioni sopra esaminate devono sussistere in *limine litis*.

La Corte dell'Aja peraltro ha avuto occasione di decidere che se il termine, entro il quale al giudice è concessa giurisdizione, spira prima della pronuncia della sentenza, questa debba pur sempre essere emessa.

In ordine ai rimedi contro l'inammissibilità viene rilevato come questi siano talvolta espressamente previsti in disposizioni regolamentari, che ammettono, fra l'altro, sanatoria se l'eccezione è stata sollevata tardivamente, se la condizione è adempiuta in corso di causa, se la inosservanza di forme non comporta più danno per la parte convenuta, o se l'accettazione della competenza sia intervenuta dopo la proposizione del ricorso.

Riaffermato il noto principio secondo cui il giudice dell'azione è pure giudice dell'eccezione, ne consegue che anche nel diritto internazionale il giudice debba decidere sulla propria competenza, che — nell'ordine da seguire nell'indicazione delle eccezioni — deve avere sempre il primo posto. Se tale esame debba avere un carattere restrittivo od estensivo, l'A., riconosciuta la difficoltà, ritiene di non poter indicare una norma tassativa.

Certe condizioni, e cioè quelle chiamate d'ordine pubblico (come le competenza, la capacità delle parti, ecc.), devono essere esaminate d'ufficio, ma non è però previsto che nella motivazione della sentenza esse vengano esaminate espressamente, a meno che una delle parti non lo abbia richiesto.

Accennato al fatto che in vari giudicati i termini « eccezione » e « mezzo l'inammissibilità » sono usati indiscriminatamente l'uno per l'altro, è ammesso che essi possano opporsi in ogni momento della causa se si tratta di eccezione d'ordine pubblico, diversamente solo all'inizio. Non è invece ritenuta né valida né lecita una riserva indeterminata di ulteriori eccezioni da proporsi in corso di causa.

L'opera termina con brevi osservazioni sulla discussa facoltà del giudice internazionale di modificare decisioni preliminari relative ai presupposti del processo prese separatamente prima dell'emissione della sentenza definitiva.

\*\*\*

Denominando l'opera « condizioni del processo » l'A. si è rifatto — traducendo letteralmente — alla terminologia della dottrina processualistica tedesca che appunto chiama « *Prozessvoraussetzungen* » i presupposti processuali, la cui mancata inosservanza rende inammissibile la azione. E, come si è visto, non si tratta qui di uno studio della teoria generale del diritto processuale internazionale, ma semplicemente di una analisi delle principali questioni procedurali secondo la giurisprudenza dei T.A.M. e della Corte dell'Aja, tenuto conto dei rispettivi regolamenti. Infatti pur non escludendo l'esistenza e l'importanza di altre giurisdizioni internazionali, l'A. ha voluto limitare il proprio esame all'attività di detti giudici, considerando sufficiente tali esperienze per dedurne dei principi a carattere generale validi per i problemi trattati.

Se la maggiore ampiezza delle citazioni riguarda le decisioni giurisprudenziali, di cui vengono frequentemente riportate parti integrali a sostegno o a confutazione delle soluzioni adottate, anche numerose fonti dottrinali sono diligentemente richiamate e discusse. Non ignorato è l'apporto della scienza italiana ai vari problemi, benché limitata ai soli scritti apparsi in pubblicazioni francesi (Anzillotti, Morelli, Salvioli).

Se un appunto può farsi, ci sembra che l'A. non abbia saputo sempre sfuggire all'inconveniente — difficilmente evitabile, del resto, in ogni studio a carattere analitico — di incorrere cioè in frequenti ripetizioni, sicché la trattazione ne esce a volte inutilmente appesantita. Appunto per questo la generica esposizione del primo capitolo può apparire superflua, in parte perchè riguarda nozioni elementari non certo indispensabili, in parte perchè anticipa nozioni più tempestivamente ed ampiamente riprese e sviluppate nel corso della successiva trattazione. Nel complesso tuttavia la ricchezza delle fonti informative unita alla rigorosa disamina e discussione dei singoli problemi, pur contenuta nel campo d'una determinata casistica, sono elementi largamente positivi che valorizzano questo originale lavoro che interessa e soddisfa il lettore.

ITALO TELCHINI

**IGNAZIO SCOTTO: Il rapporto di pubblico impiego regolato dalle norme di diritto privato. « Diritto del Lavoro », 1957, I, 218 e segg.**

Lo studio del Cons. di Stato Ignazio Scotto dà un quadro, ampio ed interessante, del tema del rapporto tra l'impiego pubblico e quello privato, soffermandosi soprattutto su tre questioni essenziali: sulla reciproca posizione dei due rapporti, le loro differenze, le loro interferenze, la loro evoluzione; sulla distinzione tra ente pubblico e privato con riferimento critico alla tesi sostenuta in dottrina della « privatizzazione » degli enti pub-

blici economici; sulla rilevanza della natura pubblica dell'ente, così detto *economico* nei rapporti col suo personale.

Tre questioni di grave rilievo su cui, con chiara efficacia e acutezza, l'A. manifesta decisamente il suo pensiero.

Lo studio prende le mosse dalla precisazione degli elementi essenziali del pubblico impiego e dal movimento evolutivo di convergenza tra l'impiego pubblico, che assume principi del rapporto privato di lavoro, e questo che tende a recepire e utilizzare principi del pubblico impiego e forme di garanzia proprie di quest'ultimo.

Passa quindi a porsi il problema della distinzione tra ente pubblico ed ente privato, che ravvisa nell'*obbligo* per l'ente pubblico di raggiungere i propri fini. Sulla scorta di tale elemento essenziale, egli nega e critica la teoria sostenuta del Levi (La persona giuridica pubblica, in *Riv. Trim. dir. pubblico*, 1955, 588), che ravviserebbe, attraverso un processo per così dire di *privatizzazione*, negli enti pubblici c. d. economici, in realtà degli enti privati, anche quando la legge che li ha istituiti avesse loro dato denominazione di pubblici.

Ed infine, dopo aver chiarito la posizione *sussidiaria e subordinata* delle norme sull'impiego privato applicate a sensi dell'art. 2129 C.C. agli enti pubblici, l'A. conclude esprimendo il suo avviso che la natura economica dell'attività esercitata in concorrenza coi privati e la applicabilità delle norme proprie del rapporto privato di lavoro non siano elemento sufficiente non solo a privatizzare il soggetto ma neppure a poter togliere ai rapporti di impiego inerenti alla sua organizzazione quel carattere pubblico che deriverebbe dalla natura dell'ente.

Conclusivamente lo Scotto mostra di ritenere opportuna una revisione della giurisprudenza dominante o una disposizione legislativa che riporti la disciplina di questi dipendenti nell'ambito pubblico e nella competenza del giudice amministrativo dando logicamente alle disposizioni dell'impiego privato carattere *sussidiario e subordinato* rispetto ai principi del pubblico impiego.

Condividiamo i rilievi dello Scotto sia in ordine all'osmosi tra impiego pubblico e privato (pur restando tra essi una differenza essenziale: regime di supremazia contro regime di parità), sia in ordine alla così detta « privatizzazione » che non ci pare ammissibile anche perchè questi enti presentano spesso due facce: da un lato si avvalgono di poteri di imperio (v. per taluni aspetti lo stesso A.R.A.R.), dall'altro, operano con le norme del diritto privato. Essi sono inoltre sottoposti a controlli e a norme organizzative che attestano della loro struttura pubblica non riducibile *in toto* al diritto privato. Naturalmente ciò non toglie che si possa ravvisare, in qualche caso, l'attributo di « pubblico » come non rispecchiante la vera natura e la struttura dell'ente e si possa inquadrare nell'ambito privato.

Dove invece non ci sembra di dover condividere l'opinione, pur indubbiamente meditata e coerente dello Scotto, è per quanto attiene alla negata

possibilità che l'ente pubblico economico contragga rapporti di lavoro, *more privatorum*, cioè con la disciplina del diritto privato. E' questa una vecchia disputa che forse sarà troncata dal legislatore per finalità pratica, ma sulla quale non ci sembra che vi siano nuovi argomenti di rilievo. Il problema è sempre quello: se un rapporto di lavoro con un ente pubblico possa essere disciplinato esclusivamente dai principi del diritto privato, non in via sussidiaria e subordinata, ma in via *primaria*, al di sopra dello stesso potere regolamentare dell'Ente. Ed una volta che a sensi dell'art. 2093 C.C. si sia ammessa tale possibilità — la quale non sembra possa negarsi nel diritto positivo — è ben difficile trovare argomenti per sottrarre il rapporto alla competenza del giudice ordinario. Vi è, infatti, allora quella posizione di parità contrattuale, che esclude, oltre che la supremazia, lo stesso *potere discrezionale* e può dar vita solo a diritti soggettivi in cui si esprime appunto l'*autonomia* delle parti contraenti.

Ora che questa posizione possa essere modificata o soppressa dal legislatore il quale ben può subordinare la attuale disciplina privata a quella pubblicistica e ridurla al rango di norma sussidiaria, non vi è dubbio. (Se ciò sia poi opportuno sarebbe altro discorso).

Ma non sembra che, all'odierno stato del diritto positivo, possa escludersi la esistenza di rapporti di lavoro con ente pubblico regolati *more privatorum* e soggetti alla esclusiva disciplina del diritto privato poichè a tale esclusione si oppongono ormai norme positive di legge quali l'art. 2093 C.C. e l'art. 429, n. 3 del codice di procedura civile, oltrechè particolari espresse disposizioni come ad es. l'art. 12 del D. L. 13 aprile 1948, n. 321, sulla G.R.A., cui si è adeguata la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato (v. Ad. Plen. 28 febbraio 1956, n. 6 in *Rass. Cons. Stato*, 1956, I, 92).

V. SIMI

C. PETRUCCI: **Natura e impugnabilità del decreto che liquida il compenso al consulente tecnico**, in « Giustizia civile », 1957, I, 2158 e segg.

Con sentenza 29 maggio 1957, n. 1986 (Ilario c. Cioffi, in *Giustizia civile* 1957, I, 2158) la Corte di Cassazione ha nella motivazione, ed in via incidentale, riaffermato il principio che il decreto con il quale il giudice istruttore di un processo civile liquida il compenso spettante al consulente tecnico a sensi dell'art. 24 disp. att. c.p.c. è uno speciale provvedimento avente sostanzialmente carattere monitorio, e come tale soggetto ad opposizione da parte degli intimati.

Da questa affermazione prende lo spunto il P. per trattare in un'ampia nota — che ha fra l'altro il pregio di una accuratissima informazione — il problema, tuttora controverso, della natura giuridica del provvedimento sopra indicato e, conseguentemente, dei modi e dei termini della eventuale impugnazione di esso.

Confuta l'autore la tesi che vorrebbe attribuir carattere di atto amministrativo al provvedimento *de quo*. Si è sostenuto da taluno che il giudice quando nomina un consulente tecnico esplica una attività che non si può considerare manifestazione né della giurisdizione contenziosa né di quella volontaria, ma che ha carattere complementare della funzione giurisdizionale, e che può qualificarsi come amministrativa.

E, si aggiunge, se natura amministrativa ha l'atto di nomina del consulente, uguale natura deve riconoscersi al provvedimento che liquida il compenso, in relazione anche al potere discrezionale che il giudice ha nell'operare la liquidazione. Quanto alla impugnazione, evidentemente non potrebbero esperirsi i gravami propri della giurisdizione contenziosa o volontaria; e si è, quindi, ritenuto di poter fare ricorso o alle norme degli artt. 287 e 288 c.p.c. o a quelle di cui agli articoli 91 e 93 stesso codice.

Ma esattamente il P. coglie le ragioni della erroneità di questa tesi: il provvedimento di nomina del consulente tecnico, cui si provvede formalmente con ordinanza, non è atto emesso dal giudice al di fuori della sua attività giurisdizionale, dal momento che l'opera del consulente vien richiesta appunto perchè il giudice possa adempiere ai suoi compiti istituzionali avendo a disposizione tutti gli elementi che gli sono necessari per decidere la lite dedotta in giudizio: la nomina del consulente tecnico è fatta esclusivamente a questo fine, epperò essa non può considerarsi avulsa dal processo. Per conseguenza non si può ritenere di natura amministrativa il provvedimento di liquidazione del compenso che trova la sua causa efficiente nella nomina e nell'attività svolta; nè la discrezionalità del giudice, nel liquidare il compenso, può valere ad attribuire al decreto quel carattere, posto che molti sono gli atti prettamente giurisdizionali nei quali si manifesta la discrezionalità del giudice (ad es. nella liquidazione in sentenza degli onorari di avvocato, fra i minimi ed i massimi previsti dalla tariffa). Nè meno erroneo appare, quanto alle impugnazioni il sistema proposto: gli artt. 287 e 288 c.p.c. si riferiscono alla correzione di errori materiali, sì che non possono coprire i casi — e sono i più — nei quali ci si lamenta del *quantum* della liquidazione, indipendentemente da ogni errore; mentre gli artt. 91 e 93 riguardano ipotesi tutt'affatto diverse (spese sostenute *dopo* il processo; distrazione delle spese).

Sono altresì da condividere le critiche mosse dal P. ad altre tesi, che pure sono state affacciate per risolvere la questione.

Si è detto che il decreto *de quo* ha carattere definitivo, capace di produrre effetti sostanzialmente identici a quella di una sentenza di condanna, suscettibile, perciò, di produrre giudicato. Esso, pertanto, non impugnabile con appello, non potrebbe, per l'effetto del giudicato, essere opposto in sede di esecuzione, nè potrebbe dar vita ad una azione ordinaria di accertamento del compenso dovuto; ma potrebbe esser gravata solo con ricorso per cassazione, a sensi dell'art. 111 Cost.

Peraltro è agevole osservare che nessun provvedimento emesso *inaudita altera parte*, e senza che la legge consenta a questa di manifestare in tempo successivo la sua volontà di accettare o di non accettare il provvedimento, può acquistare efficacia di giudicato; e d'altra parte non si saprebbe conciliare la *res judicata* con la provvisorietà del provvedimento del giudice istruttore, giacchè il Collegio ha il potere di modificare, e sia pure limitatamente alla ripartizione delle spese tra le parti, il provvedimento... passato in giudicato.

Il P., peraltro, non condivide neppure la tesi della Cassazione: osserva che fra vari provvedimenti analoghi disciplinati dalle norme di attuazione del c.p.c., aventi efficacia di titolo esecutivo (artt. 24, 38, 43, 52), solo a quello previsto dallo art. 43, 1° cpv., il legislatore attribuisce natura monitoria; e da ciò trae la conseguenza che, dunque, gli altri tale natura non hanno. Rileva, inoltre, che mentre per ottenere l'ingiunzione occorre in ogni caso la domanda di parte, alla liquidazione del compenso al consulente il giudice può provvedere di ufficio; che la facoltà di sospendere la esecuzione del provvedimento monitorio opposto contrasta con la dichiarata sollecita tutela degli interessi del consulente; infine che nel caso in esame non è previsto nè un termine per la notifica del decreto nè un termine per la proposizione della opposizione.

Il P. pertanto propone una sua tesi particolare per risolvere la questione. Egli parte dal principio che il provvedimento *de quo* non è estraneo al processo, ma che — come la consulenza tecnica attiene alla istruzione probatoria del processo — anche quello in esame rientri fra gli atti istruttori; onde il decreto che ne interessa ha la stessa natura giuridica di qualsiasi atto reso dall'istruttore nel corso del processo (nè può avere, a questi fini, rilevanza la diversa forma del provvedimento: decreto anzichè ordinanza). Da ciò il P. fa discendere, quanto alla impugnabilità, che sia le parti che il consulente potranno richiedere al giudice, nel corso della istruttoria, la modifica o la revoca del provvedimento, a sensi dell'art. 177 c.p.c. Di più, *le parti* potranno, secondo i principi, chiedere al Collegio di esaminare, ed eventualmente modificare, il provvedimento istruttorio; questa richiesta non può essere formulata dal consulente, che non è parte nel processo, e quindi è estraneo alla decisione adottata in via definitiva dal Collegio con sentenza; peraltro, proprio perchè il consulente non interviene in questa fase, qualunque fosse la decisione adottata dal Collegio su richiesta delle parti — e quindi anche la modifica del *quantum* della liquidazione disposta dall'istruttore — questa non potrebbe essere a lui opposta.

Ora proprio questa conseguenza, ovviamente ineluttabile, vale a chiarire la fallacia della costruzione del P. In verità, se le decisioni del Collegio, avanti il quale le parti si dolgono della entità della liquidazione disposta dall'istruttore (ed è un dato della comune esperienza che le doglianze avverso questi provvedimenti riguardano non tanto la ripartizione delle spese fra le parti,

regolata in definitiva secondo il principio della soccombenza, quanto la misura della liquidazione), non è opponibile al consulente; se, cioè, a costui spetta in ogni caso il compenso liquidato dall'istruttore con il decreto emesso a sensi dello art. 24 disp. att., la pronuncia del Collegio in sostanza è *inutiliter* data. E quella impugnazione — che il P. riconosce dovuta — diventa in tal modo del tutto apparente, senza conseguenza alcuna nè di ordine pratico nè di ordine giuridico.

In definitiva, quindi, più aderente alla realtà giuridica appare la tesi ora ribadita dal Supremo Collegio (e dapprima affermata con le sentenze 24 luglio 1954, n. 2669, e 30 settembre 1954, numero 3189, in *Giust. civ.*, 1954, I, 1838 e 2169, risp.) che « *assimila* » il provvedimento in esame a quello monitorio: non, beninteso, nel senso della equiparazione piena ed assoluta, ma della assimilazione per quelle parti che non sono fra di loro incompatibili per espresso disposto di legge. Perdono così valore taluni rilievi mossi dal P. a questa tesi (basati sul presupposto della identità dei

provvedimenti); mentre altri non hanno di per sé alcuna consistenza: così, ad es., la sollecita tutela degli interessi del consulente, espressamente considerata dal legislatore, ben può cedere ad altri interessi pur meritevoli di tutela, nei casi in cui, nella prudenza della sua discrezionale valutazione, il giudice dell'opposizione ravvisasse sussistere valide ragioni per sospendere la esecutorietà del decreto opposto. E quanto alla mancanza di termini per la notifica del provvedimento e per la opposizione — pur addotta dal P. quale elemento per contrastare questa tesi — non sembra davvero, pur nel contrasto di opinioni, che ciò possa inficiare la fondatezza della tesi in esame. La mancanza di un termine quale fissato per il decreto ingiuntivo dall'art. 644 c.p.c. non sembra possa autorizzare a ritenere che il decreto di liquidazione diventa inefficace se non notificato entro 40 giorni dalla pronuncia; e, quanto alla opposizione, il termine, decorrente dalla notifica, sarà quello di 20 giorni, per il principio di utilizzare, salvo diversa statuizione, i principi fissati per l'analoga materia delle ingiunzioni ordinarie.

N. G.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Amministrazione dello Stato - Rappresentanza in giudizio - Beni dello Stato attribuiti alle Regioni dagli Statuti speciali; Giurisdizione - Beni del soppresso p.n.f. in Sicilia - Non passano alla Regione.** (C. Cass., Sez. I, sent. n. 4141/57; Pres. Fragali; Est. Viviani; P. M. Silocchi (difforme): Finanze c. comune di Canicattì - P.C.I. A.N.P.I. - A.P.I.).

La questione della competenza territoriale dell'organo dello Stato, che agisce in giudizio, non si identifica con quella della capacità processuale (*legitimatō ad processum*) dell'organo stesso e, pertanto, non può essere dedotta per la prima volta in Cassazione, ostandovi la preclusione derivante dal giudicato.

La questione dell'appartenenza dei beni immobili, già di proprietà dello Stato e situati nel territorio della Regione siciliana, allo Stato o alla Regione non integra un conflitto di attribuzione, ai sensi degli artt. 134 Cost. e 39 L. 11 marzo 1953, n. 87, devoluto alla cognizione della Corte Costituzionale, ma involge l'accertamento di un diritto sostanziale di uno dei due enti, Stato e Regione e, cioè, del diritto alla disponibilità di quel bene, che è giudizio riservato al giudice ordinario, quali che siano le parti contendenti, siano quindi pure, esse, lo Stato e la Regione.

I beni facenti parte del patrimonio del soppresso partito nazionale fascista in Sicilia non possono essere considerati compresi fra i beni, che, in base all'art. 33 S.S. per la Regione siciliana, debbono ritenersi assegnati alla Regione. All'atto dell'entrata in vigore del predetto Statuto speciale, infatti, essi facevano parte di un patrimonio in liquidazione, di cui soltanto le attività residue, non ancora accertate a quella data, sono entrate a far parte del patrimonio dello Stato.

Anche rispetto a questi beni resta fermo, comunque, il potere attribuito dall'art. 38 d.l.l. 27 luglio 1944, n. 159 di assegnarli a servizi pubblici o a scopi d'interesse generale mediante cessione ad altri enti pubblici o ad associazioni assistenziali, sportive e simili, nel qual caso essi non entrano mai a far parte definitivamente del patrimonio dello Stato.

*Per una miglior comprensione delle delicate questioni si ritiene opportuno trascrivere integralmente la pregevole motivazione della sentenza, alla quale, pur con qualche perplessità per quanto riguarda la seconda massima, riteniamo di poter aderire.*

*Sulla questione decisa con la seconda massima pubblicheremo prossimamente una nota per fare il punto sullo stato della dottrina e della giurisprudenza.*

« Le parti resistenti, Associazione Pensionati e Invalidi e Partito Comunista Italiano, eccepiscono, nel rispettivo controricorso, l'inammissibilità del ricorso dell'Amministrazione delle Finanze dello Stato, per mancanza di legittimazione dell'Intendente di Finanza di Palermo, che ha agito in questa causa, e che non sarebbe l'organo territorialmente competente per la rivendicazione di beni di asserita proprietà dello Stato situati in provincia di Agrigento, quindi nella circoscrizione territoriale dell'Intendente di finanza di Agrigento.

« Si deve rilevare che, con questa eccezione, si solleva una questione che non riguarda la capacità processuale dell'organo che agisce per la pubblica amministrazione, ma semplicemente la competenza territoriale dell'Intendente di finanza di Palermo, di cui non è contestabile la capacità di agire per l'Amministrazione finanziaria interessata.

« Trattandosi, dunque, di una questione attinente alla sola competenza territoriale dell'organo, essa avrebbe dovuto essere sollevata nei giudizi di merito. L'eccezione, invece, non fu proposta nè davanti al Tribunale nè davanti alla Corte d'Appello, che, giudicando sulla domanda, hanno implicitamente riconosciuta la competenza dell'Intendente di finanza di Palermo, con decisioni su questo punto non impugnate.

« L'esame della questione, per il giudicato formatosi, è, pertanto, precluso.

« L'Amministrazione ricorrente propone, a sua volta, una eccezione pregiudiziale. Assume che la questione dedotta dai convenuti e decisa dalla Corte di Appello di Palermo integra un conflitto eventuale di attribuzioni fra lo Stato e la Regione siciliana in merito alla spettanza del potere di amministrare i beni patrimoniali indisponibili esistenti nel territorio della Regione, in particolare, i beni del soppresso partito nazionale fascista, e che, dato l'oggetto della controversia, può profilarsi il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sotto un duplice aspetto, cioè con riferimento sia ai poteri del giudice, sia alla legittimazione delle parti. Sotto il primo aspetto perché già si è ritenuto, con la sentenza n. 9 del 1957 della Corte Costituzionale, che la questione della spettanza della potestà amministrativa in determinate materie allo Stato o alla Regione

costituisce una vera e propria questione di attribuzione costituzionale e, come tale, non può essere fatta valere davanti all'autorità giudiziaria, ordinaria e speciale.

« Sotto il secondo aspetto perchè nei giudizi sui conflitti di attribuzione la legittimazione attiva o passiva spetta esclusivamente al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Regione.

« La eccezione è manifestamente infondata.

« Non vi è dubbio che, a norma dell'art. 134 della Costituzione e degli articoli 39 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, spetti esclusivamente alla Corte Costituzionale la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni e che i giudizi sui conflitti di attribuzione debbano svolgersi esclusivamente nel contraddittorio del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Regione; ma nella specie, è manifestamente da escludersi che la presente controversia involga un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana, o possa, comunque, costituire materia di conflitto.

« Il conflitto di attribuzione che deve essere sottoposto alla Corte Costituzionale sorge, a norma dell'art. 39 della citata legge 11 marzo 1953, n. 87, quando la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione dallo Stato ovvero ad altra Regione, oppure quando la sfera di competenza costituzionale di una Regione sia invasa da un atto dello Stato.

« Che nel caso presente non sia sorto e nemmeno possa sorgere un conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione è reso evidente dal fatto che la controversia verte non fra lo Stato e la Regione, ma fra l'Amministrazione delle finanze dello Stato da una parte ed enti diversi dalla Regione dall'altro, convenuti questi, in giudizio in virtù di rapporti di diritto privato.

« Ma nemmeno potrebbe profilarsi, nella questione che è stata sottoposta al giudice ordinario, la possibilità di un conflitto fra i due poteri, nè, come sostiene la difesa dell'Amministrazione, una mancanza di giurisdizione del giudice ordinario a giudicare di una questione che, se realmente involgesse una indagine sulla sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero alla Regione, dovrebbe, indubbiamente, essere devoluta all'esame della Corte Costituzionale.

« E', infatti, manifesto che il conflitto di attribuzione di cui si parla nell'art. 134 della Costituzione e negli artt. 39 e segg. n. 87 del 1953 può sorgere unicamente dalla emanazione di un atto (di natura amministrativa), che, se emanato dallo Stato, si sostenga essere, invece, tra quelli che, in base alla Costituzione (artt. 116-125), ed alle leggi costituzionali rientrano nella sfera di competenza della Regione e, se emanato dalla Regione, si sostenga essere estranee alla sua sfera di competenza. Nella specie, invece, non si discute di un « atto », dello Stato o della Regione, che possa dare luogo ad una questione di competenza, quindi ad un conflitto fra i due poteri, ma in sede di rivendica, da parte dell'Amministrazione dello

Stato, di un bene detenuto da terzi a titolo di privato godimento, si eccipisce dai convenuti che lo Stato non può rivendicare quel bene, ottenendone da essi, terzi, il rilascio, perchè, con l'entrata in vigore dello Statuto della Regione siciliana, approvato con legge, esso è passato, con gli altri beni dello Stato, alla Regione. Si profila quindi fra le parti la questione dell'appartenenza del bene, questione che involge l'accertamento dell'esistenza di un diritto sostanziale, e che non può, per ciò stesso, confondersi con una questione di competenza nell'emanazione di atti amministrativi, la quale, riguardo ad atti che si emanassero rispetto a quello stesso bene, presupporrebbe, in ogni caso, l'accertamento, anzitutto, dell'appartenenza del bene allo Stato o alla Regione, quindi l'accertamento del diritto, alla disponibilità di quel bene, che è giudizio riservato al giudice ordinario, quali che siano le parti contenenti, siano quindi pure esse, lo Stato e la Regione. Deve pertanto essere esaminato nel merito il ricorso, a sostegno del quale l'Amministrazione delle finanze deduce, col primo motivo, la violazione e la falsa applicazione degli artt. 32, 33 e 43 dello Statuto per la Regione siciliana approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché dei principi generali costituzionali in tema di trasferimento di beni dello Stato alle Regioni e dell'art. 1 del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, nonché la mancanza di motivazione (art. 360, n. 3 e 5 C.p.c.).

« Assume la ricorrente che la Corte di merito, con la sentenza impugnata, ha erroneamente ritenuto che, per effetto delle norme contenute negli artt. 32 e 33 dello Statuto per la Regione siciliana, tutti i beni dello Stato esistenti nel territorio della Regione alla data di entrata in vigore del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, siano passati *ipso jure* in proprietà di questa, con l'automatica cessazione di ogni potere e facoltà degli organi dello Stato nei confronti di essi, e sostiene che, al contrario, le norme anzidette, per il loro generico contenuto, non han potuto avere applicazione immediata; che è, invece, necessario, perchè il trasferimento dei beni si verifichi, che non solo siano emesse le norme di attuazione previste dal successivo art. 43 ma che siano emessi concreti e specifici atti ricognitivi; che, comunque, avrebbe dovuto riconoscersi per effetto del mantenimento, disposto con l'art. 1 del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, nell'ambito della Regione e nell'interesse di questa, degli uffici ed organi preesistenti, con tutte le loro attribuzioni, la necessaria legittimazione attiva dell'Intendente di finanza in tutte le cause relative ai beni pubblici esistenti nell'ambito della Regione, prescindendo dalla questione della titolarità, statale o regionale, dei beni.

« Col secondo motivo, che è opportuno esaminare insieme al primo, l'Amministrazione ricorrente deduce, poi, la violazione e falsa applicazione degli stessi artt. 32 e 33 dello Statuto della Regione siciliana, in relazione agli artt. 38 e 39 del R.D.L. 27 luglio 1944, n. 159, ed alle norme contenute nel R.D.L. 2 agosto 1943, n. 104, non-

chè la mancanza di motivazione, ai sensi dell'articolo 360, n. 3 e 5 C.p.c.

« Rileva che, ai sensi dei citati artt. 32 e 33 dello Statuto della Regione siciliana, furono assegnati alla Regione i beni dello Stato esistenti nel suo territorio nel giorno di entrata in vigore di detto Statuto, e assume che, in quella data, il bene di cui si tratta nella presente causa non poteva dirsi di proprietà dello Stato, perché, a norma dell'art. 10 del R.D.L. 3 agosto 1943, n. 704 con cui fu soppresso il partito nazionale fascista, solo le attività residuali dell'attività erano devolute allo Stato.

« Pone, poi, in evidenza che, con gli artt. 38 e 39 del R.D.L. 27 luglio 1944, n. 159, che lamenta essere stati trascurati dalla Corte di merito, è stato attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di stabilire la ulteriore destinazione dei beni del soppresso P.N.F. a servizi pubblici e a scopi di interesse generale o di cederli per il raggiungimento di detti scopi, ad enti pubblici o associativi, assistenziali, sportivi e simili, e sostiene che tale potere non avrebbe potuto, in ogni caso, considerarsi trasferito alla Regione.

« Questa Corte osserva che non può riconoscersi fondamento all'assunto della ricorrente Amministrazione, svolto nel primo motivo, secondo il quale, dovrebbe, in ogni caso, riconoscersi la legittimazione attiva della Intendenza di finanza ad agire nella presente causa perchè esso, in virtù dell'art. 1 del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, amministra tuttora i beni demaniali e patrimoniali, disponibili ed indisponibili, esistenti in Sicilia.

« La stessa ricorrente, infatti, ammette, che la Intendenza di finanza di Palermo amministra quei beni, anche se in nome dello Stato, per conto della Regione e deve obiettarsi che l'azione di rivendica di cui trattasi fu proposta dall'Intendenza di finanza per conto dello Stato e non della Regione, quindi in diversa veste.

Fondate devono invece riconoscersi le censure formulate con il secondo motivo, che, essendo appoggiate a ragioni che riguardano specificamente il bene di cui si contende, consentono di risolvere la questione dibattuta in causa prescindendo dalla questione generale proposta con il primo motivo, riguardante tutti beni di cui fu disposto il passaggio dallo Stato alla Regione con l'approvazione dello Statuto citato e assorbono, in massima parte, le altre censure proposte con detto motivo.

« Le eccezioni dei convenuti in causa si fondano, come si è rilevato, sulle disposizioni degli articoli 32 e 33 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 10 giugno successivo.

« L'art. 32 dispone che i beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale; e l'art. 33, primo comma che sono, altresì, assegnati alla Regione e costituiscono il suo patrimonio i beni dello Stato « oggi » esistenti nel territorio della Regione e

che non sono della specie di quelli indicati nell'art. 32.

« Nel secondo comma dello stesso art. 33 sono elencati i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione.

« Si deve stabilire se, in virtù di queste disposizioni, la ex casa del fascio di Canicatti debba considerarsi assegnata alla Regione e, in ogni caso, effettivamente trasferita alla Regione medesima. Per risolvere il quesito occorre rifarsi alle norme legislative con cui è stata disposta la devoluzione allo Stato dei beni del soppresso partito nazionale fascista, onde stabilire qual'era, quando è entrato in vigore lo Statuto della Regione siciliana, la condizione giuridica di quei beni.

« Di essi fu disposto, anzitutto, con lo stesso R.D.L. 2 agosto 1943, n. 704, con cui fu soppresso il P.N.F. Con l'art. 9 di detto decreto si stabilì infatti, che alla liquidazione delle attività e delle passività del partito e delle altre organizzazioni che vi facevano capo avrebbe provveduto il Ministro delle finanze, il quale aveva facoltà di nominare all'uopo dei liquidatori, che al Ministro medesimo avrebbero reso i conti della rispettiva gestione; e con l'art. 10 si dispose che le attività residue della liquidazione del patrimonio del P.N.F. e delle organizzazioni suindicate erano devolute allo Stato.

« Della liquidazione e destinazione degli anzidetti beni si occupò anche, specificamente, il D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, che vi dedicò il titolo quarto, intitolato, appunto « Liquidazione dei beni fascisti », comprendente gli artt. 38 e 39, con cui fu confermato che i beni del cessato partito e delle organizzazioni con esso sopresse erano devoluti allo Stato e fu disposto che, su proposta dell'Alto Commissario, i beni stessi sarebbero stati destinati, con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con i Ministri competenti, a servizi pubblici o a scopi di interesse generale, anche mediante cessione ad altri enti pubblici e ad associazioni assistenziali, sportive e simili; che al realizzo delle attività avrebbe provveduto l'Amministrazione finanziaria dello Stato.

« In base alle disposizioni sopra richiamate si deve escludere che la casa del fascio di Canicatti, compresa, come è pacifico, fra i beni del soppresso partito nazionale fascista, soggetti alle norme particolari ora citate, potesse, alla data di entrata in vigore dello Statuto della Regione siciliana, essere considerata fra i beni che, in base all'art. 33 dello Statuto medesimo, dovevano considerarsi assegnati alla Regione.

« Infatti, come si è visto, solo le attività residue dalla liquidazione del patrimonio del soppresso P.N.F. venivano ad essere « devolute » allo Stato, per modo che, fino a che la liquidazione delle attività del soppresso partito non fosse compiuta, nessun bene poteva ancora considerarsi devoluto allo Stato, quando facente parte del suo patrimonio, disponibile o indisponibile, così da potersi ritenere soggetto alle disposizioni dello Statuto regionale riguardanti l'assegnazione dei beni alla Regione.

« Nella specie, non risulta ed è anzi negato, e avrebbe, comunque, dovuto essere accertato, che, quando è entrato in vigore lo Statuto della Regione siciliana la ex casa del fascio di Canicatti costituisse una attività residuata dalla liquidazione del patrimonio del soppresso P.N.F.

« Essa faceva parte di un patrimonio in liquidazione, le cui attività residue, non ancora accertate, non potevano considerarsi, in quella data, entrate a far parte del patrimonio dello Stato.

« E i beni patrimoniali dello Stato assegnati alla Regione erano soli quelli esistenti nel territorio della Regione in quel giorno (« oggi » come è espressamente detto nell'art. 33 già ricordato).

« Si deve aggiungere una ulteriore considerazione. Per l'art. 38 del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, i beni del cessato P.N.F. (residuati dalla liquidazione) non sarebbero venuti senz'altro a far parte del patrimonio dello Stato.

« La loro destinazione, infatti, avrebbe dovuto essere stabilita dal Presidente del Consiglio, il quale avrebbe dovuto destinarli a servizi pubblici o a scopi di interesse generale e ciò anche mediante cessione ad altri enti pubblici o ad associazioni assistenziali, sportive e simili.

« Questo significa che, a seconda della disposta destinazione, quei beni avrebbero anche potuto non entrare mai a far parte, definitivamente, del patrimonio dello Stato; inoltre, che, anche se destinati allo Stato, i beni stessi in tanto avrebbero potuto ritenersi assegnati alla Regione, in quanto non fossero venuti a far parte, in seguito alla destinazione ad essi in concreto data dal Presidente del Consiglio, di quei beni che, a norma dell'art. 32 dello Statuto, furono esclusi dall'assegnazione perchè interessanti la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale: ipotesi che non può escludersi, data l'ampiezza del potere discrezionale al riguardo conferito dalla legge al Presidente del Consiglio.

« Ha ritenuto la Corte di merito che la predetta destinazione, affidata dal citato art. 38 del D.L.L. n. 159 del 1944 al Presidente del Consiglio, avrebbe potuto essere attuata dalla Regione; ma il rilievo non è esatto, perchè sarebbe arbitrario il voler sostituire, senza alcuna norma che autorizzi a farlo, un organo regionale al Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione di un compito che la legge a quest'ultimo ha espressamente demandato, per l'attuazione di fini di interesse generale, concepiti, evidentemente, come fini di interesse generale nazionale, quindi sottratti alla disponibilità della Regione.

« Non ha rilevanza, infine, l'obiezione fatta dal comune di Canicatti, con riferimento all'ipotesi di beni demaniali, che sarebbe inconcepibile la coesistenza nell'ambito della Regione siciliana di un demanio regionale e, contemporaneamente, di un demanio statale.

« E' infatti lo stesso art. 32 dello Statuto regionale che contempla la sopravvenienza, accanto al demanio regionale, di un demanio dello Stato costituito dai beni che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale; e la coesistenza, ad esempio, di un demanio idrico dello

Stato accanto ad un demanio idrico regionale è stata riconosciuta, sulla base dell'art. 32 dello Statuto ora citato, dalla Corte Costituzionale con una recente sentenza (26 gennaio 1957, n. 6).

« Può anche essere negata, del resto, l'ipotesi, di una possibile coesistenza di un demanio dello Stato e di uno della Regione rispettivamente per i beni che nel giorno dell'entrata in vigore dello Statuto regionale appartenevano allo Stato e per quelli che allo Stato pervennero successivamente: infatti fu prevista solo per i beni patrimoniali e non per il demanio l'assegnazione alla Regione soltanto di quelli esistenti nel territorio in detto giorno.

« Per le suesposte considerazioni il ricorso deve essere accolto in relazione al secondo motivo, e restano assorbite le censure proposte dall'Amministrazione ricorrente nel primo, salva la precisazione che si è fatta in principio, circa l'infondatezza dell'assunto dell'Amministrazione, secondo cui l'Intendente di finanza avrebbe, in ogni caso, legittimazione attiva nella presente causa essendo l'organo che tuttora amministra, per conto della Regione, i beni esistenti in Sicilia ».

**COMUNI E PROVINCE - Donazione riguardante un Comune - Necessità dell'atto notarile.** (Cass., S. U., sent. n. 2983/57; Pres. Petraccone; Est. Pellettieri; P. M. Caruso (conf.); comune di Rimini (Avv. Bonini) c: Ente Gioventù Italiana (Avv. Rossi).

Le donazioni riguardanti un comune debbono essere rogate non dal segretario comunale, bensì dal notaio.

*Riportiamo integralmente la motivazione della sentenza:*

« La Corte di Bologna non ha in effetti dato alcuna soluzione alla questione fondamentale della controversia. Né si può seriamente dubitare sulla decisività della soluzione della questione, specialmente ai fini della soluzione esatta della prima eccezione sollevata dal Comune: la eccezione di nullità della convenzione perchè rogata dal segretario comunale.

« E' vero che la Corte di Bologna ha creduto di rigettare la eccezione, non solo con l'escludere la qualifica di « atto di liberalità » alla convenzione in oggetto, ma anche col rilevare che dalla convenzione stessa il Comune « avrebbe tratto un vantaggio diretto ed immediato, che escludendo di per sé nel Comune la intenzione di beneficiare o l'attuazione di semplici valori ideali, bastava da sola a porre la convenzione in oggetto tra gli atti e contratti che il segretario comunale poteva rogare nell'interesse della Amministrazione.

« Ma anche questa seconda argomentazione appare inesatta.

« Già queste Sezioni unite avevano avuto agio di trattare la questione in una decisione di data recente (v. Cass., Sez. Un. n. 470 del 18 febbraio 1955, *Foro italiano*, 1955, I, 471), nella quale ebbero ad affermare il principio secondo cui « un

atto di liberalità, posto in essere da una amministrazione comunale a favore di terzi, non può essere rogato dal segretario comunale, sotto pena di nullità assoluta ». Ritennero allora queste Sezioni unite di poter basare detto principio, interpretando l'art. 89 legge com. e prov. del 1934, nel senso che « nel riferirsi all'interesse esclusivo della amministrazione comunale » la legge non richiede che l'atto sia nell'interesse esclusivo di questa ultima e sia invece privo di ogni utilità e di qualsiasi vantaggio per l'altro contraente, ma esige solo che l'atto stesso abbia per oggetto il soddisfacimento di un bisogno del comune, attinente a proprie concrete esigenze economiche e giuridiche; e poichè questa condizione ovviamente non sussiste nel caso di atti di liberalità, posti in essere dal comune in favore di terzi, si conclude che atti di donazione non potevano essere rogati dal segretario comunale.

« Senonchè le ragioni così addotte a fondamento del principio ed alle quali evidentemente ha inteso riportarsi la Corte di Bologna nella sentenza impugnata (senza peraltro dare alcuna giustificazione della asserita inapplicabilità del principio stesso al caso di specie), ad un più attento esame della questione non sembrano troppo esatte.

« Soccrono invero all'uopo due rilievi, di ordine logico e giuridico.

« E' infatti da notare anzitutto che la frase « nell'interesse esclusivo dell'amministrazione comunale » è inserita all'inizio dell'art. 89, immediatamente dopo l'altra frase « i segretari comunali possono rogare » e prima che si faccia cenno agli « atti e contratti di cui all'art. 87 ».

« Ora, poichè è buona regola di interpretazione il notare il significato proprio o traslato delle parole in rapporto principalmente al nesso ed alla posizione che ciascuna di esse assume nella proposizione, chiaro appare come la frase « interesse esclusivo dell'Amministrazione », vada, rapportata solo alla frase precedente « possono rogare » e non a quella susseguente, che riguarda « gli atti e contratti di cui all'art. 87 ». L'interesse cioè dell'Amministrazione non si riferisce al contenuto degli atti o contratti da rogare, ma implica unicamente la facoltà dell'Amministrazione di richiedere, per la rogazione di quei dati atti o contratti, il segretario comunale. In altri termini, come il notaio roga ogni atto nell'interesse esclusivo di colui che lo richiada, così il segretario comunale può rogare alcuni atti o contratti, in cui sia parte l'Amministrazione comunale, ma solo se venga richiesto dall'Amministrazione e non da altra parte contraente.

« In sostanza, così intesa, la disposizione dell'art. 89 ha un fine squisitamente economico, nel senso cioè che la legge ha voluto esonerare le Amministrazioni comunali dal carico delle spese, che la rogazione degli stessi atti a mezzo di notaio comporterebbe, accordando loro la facoltà di servirsi per tale rogazione del segretario comunale anzichè del notaio.

« Questa facoltà peraltro è stata dalla legge limitata solo ad una determinata categoria di atti e contratti. L'art. 87 innanzi richiamato pre-

vede infatti e disciplina le forme che devono assumere determinati atti e contratti che il comune può stipulare. Al riguardo la norma sanziona una regola ed una eccezione. La regola è che tutti i contratti che « riflettono alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni od appalti di opere » devono essere stipulati col mezzo dei « pubblici incanti nelle stesse forme stabilite per i contratti dello Stato » (1° comma). La eccezione è che, concorrendo le condizioni previste nei commi successivi, gli stessi contratti, nonchè gli altri atti ivi espressamente menzionati, possono essere stipulati « mediante licitazione privata ».

« Ora, ed è questo il secondo rilievo, è ovvio che l'atto di mera liberalità, non può essere compreso nè nella prima nè nella seconda categoria degli atti e contratti previsti dall'art. 87, dappoichè è logicamente, oltrechè giuridicamente, inconcepibile, configurare un atto di donazione che sia « preceduto da un pubblico incanto » o che si stipuli « a licitazione privata ».

« Nè si dica che la donazione, poichè comporta anch'essa un trasferimento di beni, sia pure a titolo gratuito, dalla persona del donante a quella del donatario, possa essere ben compresa nel novero delle « alienazioni », espressamente previste dall'art. 87, il significato invero della parola « alienazione », come si desume dal senso logico dal legislatore, è soltanto quello di « trasferimento di beni a titolo oneroso », perchè solo quest'ultimo tipo di trasferimento, come si è detto, può assumere la forma dei pubblici incanti o della licitazione privata.

« Nè si dica, ed è questa la tesi sostenuta in questa sede dalla difesa del resistente Commisario della G.I. che l'atto di donazione, anche se rogato dal segretario comunale, non perde per ciò solo la efficacia di « atto pubblico » in quanto il segretario non fa che esplicitare anche in quel caso la funzione di pubblico ufficiale, che la legge espressamente gli riconosce, quando egli compie atti del comune.

« L'art. 299 C.C., che è la riproduzione fedele dell'art. 1315 C.C. 1865, definisce l'atto pubblico: « il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo ove l'atto è formato ». Non basta cioè a dare efficacia di « atto pubblico » la semplice qualità di pubblico ufficiale in colui che forma il documento, ma occorre altresì che quel pubblico ufficiale sia autorizzato a formare quell'atto in quel determinato luogo.

« La legge comunale e provinciale attribuisce al segretario comunale anche le funzioni tipicamente demandate al notaio, come appunto quelle riferentisi alla rogazione degli atti e contratti previsti dall'art. 87, ma poichè questa autorizzazione costituisce indubbiamente una deroga alla legge generale sul notariato, essa va interpretata in senso restrittivo; nel senso cioè che la detta autorizzazione è valida per i soli casi tassativamente previsti dall'art. 87. E poichè la donazione esula, come si è detto, dal novero degli atti di cui al-

affidate in concessione (art. 17). sono quelle indicate agli artt. 9 e 24 T. U. 1923; 4 e 6 legge 1928; n. 3134. Restano così escluse dal beneficio tutte quelle opere che non siano di bonifica di prima categoria a sensi della legislazione antecedente all'attuale T. U. 1933 (4).

Perchè sia applicabile il privilegio subiettivo, deve dunque ricorrere l'interesse diretto del Consorzio di bonifica; il che significa:

a) l'esclusione dal privilegio di tutti quegli atti riguardanti opere che siano affidate al Consorzio — ovvero di tutte quelle attività che il Consorzio svolga — per semplice opportunità od economia, senza che esse rientrino nella sua attività istituzionale ex T. U. 1923 (5);

b) l'inclusione nel privilegio di tutti (e soli) quegli atti che il Consorzio deve porre in essere per realizzare opere o per svolgere attività che per legge gli competono (6);

c) l'esecuzione di un'opera o, in genere, una attività del Consorzio è da considerare compiuta — ai fini fiscali — nel suo interesse diretto, quando l'opera o l'attività realizzino fini istituzionali attribuiti ai Consorzi di Bonifica delle leggi anteriori al T. U. ERAAG poichè i concetti di bonificazione (T. U. 1923) e di bonifica integrale (T. U. 1933) non coincidono perfettamente, nel senso che quest'ultimo include una quantità di opere ignorate dal precedente legislatore; poichè l'art. 88 T. U. 1933 sottopone al normale trattamento tributario gli atti compiuti nell'interesse diretto dei Consorzi, salvi i privilegi anteriormente stabiliti; deve si concludere che in tanto può parlarsi di interesse diretto dei Consorzi ai fini del privilegio subiettivo ex art. 66 T. U. 1923, in quanto trattasi di esecuzione di opere o di esplicazione di attività che rientrano nelle previsioni del T. U. 1923 e successive modifiche: impernandosi la questione sulla interpretazione e sulla portata da attribuire alla frase «interesse diretto dei Consorzi di bonificazione» (art. 66 T. U. 1923) in contrapposto (7) alla frase «interesse diretto dei Consorzi» (art. 88, I co., T. U. 1933).

(4) BATTISTA e JAMMARINO: *Commento alla legge sulle tasse di registro*, Utet 1935, III, pag. 303.

(5) BATTISTA e JAMMARINO: *op. cit.*, III, pag. 301 e segg.; Cass. 31 maggio 1933, in *Riv. Leg. Fisc.* 1933, 579; Cass. S.U. 4 gennaio 1949, n. 1, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1949, III, 1134, n. 3208; Comm. Centr. 26 febbraio 1951, n. 21051, in *Riv. Leg. Fisc.* 1952, 741; Comm. Centr. 15 febbraio 1955, n. 68538, in *Riv. Dir. Fin. e Sc. Fin.* 1956, II, 372, n. 419 (anche in *Giust. Trib.* 1957, 136).

(6) Cass. 21 maggio 1952, n. 1478; Cass. 18 dicembre 1952, n. 3241; Cass. 28 febbraio 1953, n. 491; Comm. Centr. 22 febbraio 1956, n. 79235, in *Riv. Leg. Fisc.* 1957, 644; NAPOLITANO, Limiti di applicazione delle norme contenenti agevolazioni tributarie, in *Banca, Borsa e Tit. Cred.* 1955, II, 417.

(7) Si dice in contrapposto perchè solo nel primo caso compete il privilegio fiscale: talchè l'oggetto — necessariamente diverso — delle due frasi, va determinato per stabilire quando il privilegio subiettivo compete, e quando no.

Il concetto esposto è fecondo di pratiche conseguenze, anche perchè — solo così argomentando — si può evitare questa assurda conseguenza: che, cioè, se tutte le opere compiute nell'interesse diretto dei Consorzi di Bonifica fossero sempre da considerare tali anche ai fini dell'art. 66 T. U. 1923, allora l'art. 88, I co., T. U. 1933, sarebbe insuscettibile di qualsiasi pratica attuazione (8).

Circa la grave questione — la cui portata trascende di gran lunga l'importanza della fattispecie — se la limitazione temporale di cui all'articolo 29, II co., legge di registro si applichi anche a quei privilegi che, già contenuti in norme speciali, siano stati poi trasfusi negli articoli della Tariffa allegata alla l. reg. (9), la Corte di Appello non ha preso posizione in maniera esplicita. L'opinione negativa ritiene che l'art. 29 riguarderebbe soltanto i privilegi speciali accordati da apposite norme, ma non i diversi regimi tributari contemplati nella stessa legge del registro. Sostanzialmente l'argomento è quello avanzato dall'Uckmar (10) ma esso non ci sembra possa avere efficacia determinante. La giurisprudenza ha avuto modo di esaminare se l'art. 29 in esame si applichi soltanto ai privilegi di carattere subiettivo, e se — tra di essi — soltanto a quelli accordati da provvedimenti anteriori alla stessa l. di reg. (il privilegio subiettivo in favore dei consorzi di bonifica, si noti, risale alla legge 25 giugno 1882, n. 869, ed al T. U. 22 marzo 1900, n. 195): così Comm. Centr. 16 marzo 1956, n. 80216, in *Riv. Dir. e Sc. Fin.* 1956, II, 268, n. 289 (anche in *Giust. Trib.* 1957, 323); Comm. Centr. 10 ottobre 1953, n. 52213, in *Riv. Leg. Fisc.* 1955, 49; Cass. 14-21 gennaio 1944, n. 14, ivi 1944, 157 (anche in *Rep. Riv. Leg. Fisc.* 1941-45, 407). Contro: Cass. 5 agosto 1952, ivi 1952, 1065; Moschella. La tassa di registro sugli atti di bonifica, in *Riv. It. Dir. Fin.* 1941, parte II, Sez. I, 48: nel senso che l'art. 29 si applica anche ai privilegi obiettivi; e così sembrerebbe, nella specie, anche in base alla considerazione del rinvio all'art. 66, contenuto nell'art. 33 del T. U. 1923, non sembra che la giurisprudenza abbia mai affrontato ex professo il quesito se la limitazione temporale in discorso sia applicabile anche alla Tariffa allegata alla l. di reg.

Il 2° comma dell'art. 29 deriva direttamente dall'art. 5 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2882, con il quale furono presi «provvedimenti per assicurare l'osservanza della legge di registro» (e cioè del T. U. 20 maggio 1897, n. 217, e della tariffa relativa allora vigente, approvata con R.

(8) Per questione simile v. JANDOLO: *La legge sulla bonifica integrale*, Cedam 1935, I, 269.

(9) Nella specie: l'art. 66 T. U. 1923, trasfuso nell'articolo 8, all. B della tariffa.

(10) UCKMAR: *La legge di registro*, Cedam 1949, III ediz., I, pag. 176. Contra, ma senza dimostrazione: Compagno, *In tema di agevolazioni tributarie in favore della bonifica*: in «Acque, Bonifiche e Costruzioni», 1953, 148. Non figurano precedenti giurisprudenziali in termini.

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**BONIFICHE - Tassa di registro sugli atti riguardanti le bonifiche - Privilegi subiettivo ed obbiettivo - Loro applicabilità e limiti.** (Corte di Appello, Sez. Civile di Catania, 30 aprile/16 luglio 1957, n. 195 - Pres. Smiroldo; Est. Amoroso. - Finanze c. Consorzio di Bonifica della Piana di Catania).

1) Il privilegio subiettivo (ex art. 66 T. U. 30 dicembre 1923, n. 3256, ed art. 8, all. A, tariffa della legge di registro) compete ai Consorzi di Bonifica sempreché l'atto da sottoporre alla registrazione sia compiuto nell'interesse diretto del Consorzio; e sempreché esso riguardi le opere di *bonifica idraulica* propriamente detta.

2) *Diretto* può ritenersi l'interesse dell'Ente, ai sensi dell'art. 66 T. U. 1923, quando esso sia tale in rapporto al fine per cui l'Ente venne originariamente costituito, prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla c. d. *bonifica integrale*.

3) Per l'applicazione delle agevolazioni previste dalla legislazione precedente all'attuale T. U. 13 febbraio 1933, n. 215, bisogna fare capo al fine cui tendevano le leggi sulla bonifica idraulica propriamente detta, o ad essa equiparate.

4) Le opere di *manutenzione* delle strade di bonifica non possono considerarsi compiute nell'interesse *diretto* di un Consorzio di Bonifica.

5) Non è determinante — ai fini del decidere se il privilegio subiettivo ex art. 66 T. U. 1923 sia soggetto alla limitazione temporale di cui all'art. 29, II comma, legge di registro — il richiamarsi al contenuto dell'art. 8, all. B della tariffa.

*Il vigente T. U. 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, che riassume, coordina, modifica ed integra (1) tutta la precedente legislazione sulla materia, sottopone gli atti compiuti nell'interesse diretto dei Consorzi di Bonifica e degli esecutori delle opere di bonifica integrale, al normale trattamento tributario. Fa però salvi i privilegi fiscali stabiliti dalla legislazione anteriore a favore dei Consorzi, nonché a favore delle opere di bonifica idraulica e di sistemazione montana, siano esse assunte da consorzi ovvero da altri enti o da privati (art. 88). Occorre pertanto*

*ancora oggi richiamarsi al precedente T. U. 30 dicembre 1923, n. 3256, nonché alla legge 24 dicembre 1928, n. 3134. Poiché l'art. 119 del T. U. 1933, ha — tra gli altri — abrogato anche le citate leggi, il richiamo ad esse deve ritenersi citate leggi, il richiamo ad esse deve ritenersi esclusivamente limitato a quanto di esse acquista stretto rilievo ai fini della necessaria discriminazione per l'applicazione del precedente (art. 88, II co., T. U. 1933) ovvero dell'attuale (art. 88, cit., I co.) regime fiscale. Ed occorre subito a tale riguardo considerare (anche perché ci si possa rendere conto che in nessuna antinomia è incorso il legislatore, da un lato abrogando i privilegi tributari, dall'altro conservando in vita le precedenti norme che viceversa li concedevano) che diverso è l'ambito di applicazione dei due testi unici del 1923 e del 1933: mentre, infatti, la attuale legislazione si informa al (più ampio) concetto della bonifica integrale (2), la precedente legislazione classificava opere di bonifica soltanto quelle opere strettamente necessarie alla bonificazione delle terre paludose: e ciò emerge evidente dal confronto tra gli artt. 1 e 9 T. U. 1923, ed art. 4 legge 1928, da un lato; e gli art. 1 e 2 T. U. 1933 dell'altro.*

*La distinzione dei privilegi in subiettivi e obbiettivi, pur non esplicitamente posta dalla lettera della legge, è però chiaramente — ed utilmente — desumibile dal sistema del T. U. del 1923 (3):*

a) *L'art. 66 T. U. 1923 dispone che « tutti gli atti che si compiono nell'interesse diretto dei consorzi di bonificazione sono registrati col diritto fisso di una lira. Sono soggetti parimenti al diritto fisso di una lira le operazioni ipotecarie fatte nell'interesse dei Consorzi ». Il privilegio viene dunque concesso intuitu personae, con riferimento cioè al soggetto (Consorzio), anche qualora non sia concessionario di opere di bonifica (cfr. il successivo art. 67).*

b) *L'art. 33 T. U. dispone: « ai concessionari di opere di bonifiche di prima categoria si applicano le disposizioni degli artt. 65 e 66 del presente T. U. ». Le opere di bonifica di prima categoria (art. 2 T. U. 1923) che possono essere*

(1) Con effetto innovativo e senza efficacia retroattiva (Cass. 19 luglio 1938, n. 2566; Cons. Stato 1° febbraio 1956, n. 91: in *Foro Amm.* 1956, I, 3, 197). Si veda in generale, circa la legislazione: PETROCCHI, *La legislazione italiana sulle bonifiche*: in « Acque, Bonifiche e Costruzioni », 1953, pag. 5 e segg.; JANDOLO, *La bonifica nella sua storia più recente*, ivi 1950, 7.

(2) ZANOBINI: *Corso di Dir. Amm.*, Giuffrè, 1950, V, pag. 246; BIGNARDI: *La Bonifica in Italia*: in « Acque, Bonifiche e Costruzioni », 1953, pagg. 395 e segg.

(3) Ad essa si riferiscono anche il II co. dell'art. 88 T. U. 1933, e la Normale del Ministero delle Finanze n. 117 del 1933 (*Codice delle esenzioni e riduzioni* del Grisolia, Giuffrè 1950, pag. 156).

tivi, riesce facile riconoscere alla espressione « presentato dal trasgressore o da un suo rappresentante » il significato che il ricorso deve provenire ed essere quindi dagli stessi firmato, mentre la materiale consegna potrà avvenire in qualsiasi modo anche a mezzo del servizio postale.

« Fondato invece e sufficiente a giustificare da solo la decisione è l'altro motivo. La legge ha prefissato una durata al diritto d'impugnazione; ne consegue che una volta decorso il termine, il diritto resta colpito da decadenza e si estingue. Nella specie l'ordinanza doveva essere impugnata con ricorso al Ministro delle Finanze che doveva essere presentato all'Intendenza di Finanza « nel termine di 30 giorni dalla notificazione » della ordinanza stessa. Pervenuto il ricorso all'Intendenza il 31° giorno, vi è pervenuto quando la decadenza si era già verificata ed il diritto all'impugnazione era perciò estinto.

« Assume la ricorrente che entro il 30° giorno invece il ricorso era stato presentato all'ufficio postale per l'inoltro, e richiamando le norme secondo le quali in tema di dichiarazione di redditi (art. 12 R.D. 17 settembre 1931, n. 1608, ora articolo 15 T.U. approv. con D.P. 4 luglio 1951, numero 573), ed in tema di ricorsi, sia in materia d'imposte dirette e d'imposte di trasferimento delle ricchezze (art. 43 R.D.L. 7 agosto 1936, n. 1639), che in materia d'imposte dirette ed indirette sugli affari (art. 23 R.D. 8 luglio 1937, n. 1516), il

legislatore, agli effetti del computo del termine, si è riferito alla data del timbro postale dello ufficio cui l'atto era stato consegnato per l'inoltro, vorrebbe dalle stesse trarre un principio applicabile al caso. Senonchè tali norme hanno manifestamente carattere eccezionale, e di esse non può essere consentita l'estensione analogica. La loro applicazione deve essere perciò circoscritta ai soli casi dalle stesse contemplati. Il principio generale è che se un atto deve essere presentato o recapitato, la sua presentazione od il suo recapito avviene al momento in cui l'atto viene effettivamente consegnato al destinatario, avvenga ciò direttamente ad opera dell'interessato o a mezzo di altri di cui egli si sia servito; pertanto è a questo momento che occorre riferirsi per il computo del termine.

« Il rigetto del primo motivo rende ultroneo ed assorbe l'esame del secondo. Facendo decorrere il termine di 60 giorni per proporre il gravame avanti l'Autorità giudiziaria contro il decreto del Ministro dalla data di notifica dello stesso, il legislatore richiede che il decreto, perchè decorra il termine sia notificato, e la notifica non può essere sostituita da equipollenti. Per altro nella specie, per quanto si è detto, non vi era stata una rituale impugnazione dell'ordinanza intendenziale, e quindi non vi era stata una decisione del Ministro cui proporre il gravame avanti l'Autorità giudiziaria ».

tributo di ricostruzione determinati lavori in progetto, l'interesse legittimo del privato si trasformi in diritto soggettivo perfetto, cosicchè spetterebbe al giudice ordinario di conoscere delle questioni sulla misura del contributo liquidato dopo il collaudo dei lavori.

« La tesi non può essere accolta, perchè l'interesse legittimo di cui il danneggiato è titolare, rimane tale fino a quando non sia espletata la procedura amministrativa diretta ad accertare le condizioni a cui è subordinata la concessione e la determinazione del contributo, e cioè: a) il fatto bellico come causa del danno; b) la effettiva esecuzione delle sole opere occorrenti per la ricostruzione o riparazione dell'immobile.

« L'accertamento definitivo di questi inderogabili presupposti di legge avviene solo a mezzo del collaudo, dopo il quale ed in base al quale l'organo della P. A. fissa e liquida la somma da erogare a titolo di contributo di ricostruzione.

« Per conseguenza, fino a tale momento non può parlarsi, per la misura dell'anzidetto contributo, di un diritto soggettivo subentrato all'originario interesse legittimo del privato, nè può fondatamente sostenersi che vi sia competenza del giudice ordinario ».

**IMPOSTE E TASSE - Imposta generale sull'entrata - Reclamo all'Intendente di Finanza - Termine.**  
(C. Cass., Sez. I, sent. n. 3500/57; Pres. Oggioni; Est. Arras; P. M. Calderera (conf.); Soc. An. Macchine Agricole c. Amministrazione Finanze).

In tema di imposta generale sull'entrata, deve ritenersi tardivo il reclamo che sia pervenuto all'Intendente di finanza nel 31° giorno dalla notifica dell'ordinanza, anche se esso sia stato consegnato all'ufficio postale entro il 30° giorno.

*Riportiamo integralmente la motivazione in diritto della sentenza:*

« Denunciando col primo motivo la violazione degli articoli 56-57 legge 7 gennaio 1929, n. 4, anche in relazione all'art. 12 R.D. 17 novembre 1931, n. 1608, la ricorrente censura la sentenza per avere ritenuto irrituale e tardiva l'impugnazione proposta avanti il Ministro delle Finanze, solo perchè il ricorso non era stato presentato personalmente dal trasgressore o da un suo rappresentante, ed era stato consegnato in plico all'ufficio postale il 30° giorno della notifica dell'ordinanza, in modo che era pervenuto all'Intendenza il giorno successivo.

« Il motivo non è fondato. L'art. 52 legge 19 giugno 1940, n. 762, sull'imposta generale sull'entrata, dispone che per l'accertamento, la cognizione e la definizione delle violazioni previste dalla legge e dal regolamento si applicano le norme della legge 7 gennaio 1929, n. 4. Secondo le quali spetta all'Intendente accertare, in base agli atti raccolti ed alle eventuali deduzioni del contribuente, la sussistenza delle violazioni e la responsabilità del trasgressore ed applicare, con ordinanza motivata, la pena pecuniaria relativa

(art. 55, legge 1929). Se la pena pecuniaria comminata dalla legge non è superiore nel massimo a L. 5000 (ora a L. 50.000 secondo l'art. 11 D. L. 27 dicembre 1946, n. 462), l'ordinanza dell'Intendente è definitiva e diventa titolo esecutivo appena notificata; se la pena pecuniaria è superiore (ed è il caso in esame) l'ordinanza intendenzia è suscettibile di essere impugnata mediante ricorso gerarchico al Ministro delle Finanze, ricorso che il trasgressore od un suo rappresentante dovrà presentare all'Intendenza di Finanza nel termine di giorni 30 dalla notifica dell'ordinanza (articoli 56-57, legge 1929). Infine contro l'ordinanza definitiva dell'Intendente o contro il decreto del Ministro è consentito il gravame avanti l'Autorità giudiziaria in sede civile, gravame che deve essere proposto nel termine di 60 giorni dalla notificazione dell'ordinanza o del decreto.

« Nella specie la Corte di merito ritenne l'azione giudiziaria improponibile per essere la Soc. « ARMA » decaduta dalla facoltà di esperirla avendo accettato l'ordinanza intendenzia col fatto stesso che non l'aveva validamente impugnata. Irritualmente proposto doveva infatti ritenersi il ricorso perchè non presentato direttamente dallo stesso trasgressore o da un suo rappresentante all'Intendenza, come prescritto dall'art. 57, legge 1929, e perchè presentato oltre il termine, in quanto, sebbene consegnato all'ufficio postale il 30° giorno della notifica dell'ordinanza, era pervenuto all'Intendenza solo il giorno successivo. Ora la decisione della Corte risulta corretta, anche se non sono validi tutti i motivi adottati a sostenerla.

« La Corte non può infatti essere seguita nella interpretazione dell'art. 57 legge 1929. Per giustificare la quale ha fatto ricorso al carattere peculiare della materia (repressione delle frodi fiscali) per assimilarla alla materia penale, sia sotto il profilo sostanziale che processuale. Ora, se anche una tale assimilazione fosse consentita, non ne risulterebbe confortata l'interpretazione restrittiva dell'articolo citato, una volta che il legislatore penale (art. 509 c.p.p.) per stabilire che la opposizione al decreto penale doveva essere proposta dall'interessato o da un suo procuratore speciale, ha usato altra formula includendovi lo avverbio « personalmente » che non è contenuto nell'art. 57. Ma l'assimilazione non è giustificata. La legge 7 gennaio 1929, n. 4, distingue le violazioni delle leggi finanziarie che costituiscono delitto o contravvenzione, per le quali è stabilita una delle pene previste dal codice penale, dalle violazioni che non costituiscono reato, per le quali è stabilito a carico del trasgressore l'obbligo di pagare una somma a favore dello Stato a titolo di pena pecuniaria (art. 3, legge del 1929). Per modo che la pena pecuniaria, pur avendo funzione sanzionatoria, ha natura di obbligazione meramente civile, ed il ricorso al Ministro delle Finanze contro il provvedimento dell'Intendente che ha applicato la pena pecuniaria meglio si inquadra nel sistema dei reclami amministrativi. Ed allora interpretata la norma in armonia con le altre norme che disciplinano i reclami amministra-

in quanto perciò suscettibili di essere diversamente regolate per effetto della pronuncia stessa e della dichiarata illegittimità costituzionale della norma così ottenuta, sia pure da altre parti, e per gli effetti di un giudizio tra loro soltanto in corso. Ciò perchè la pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale non può non spiegare i propri effetti *erga omnes*, dichiarando l'illegittimità della norma e facendone così cessare l'applicabilità e l'esecutorietà, con la conseguenza che la valutazione dei fatti anche passati, in quanto si intende ancora suscettibili di giudizio, deve essere fatta come se la legge dichiarata incostituzionale non fosse mai esistita ».

*La soluzione cui è pervenuta la Corte Suprema, e che è stata successivamente ribadita dalle sentenze 16 ottobre 1957, n. 3884 e 29 ottobre 1957, n. 4186, è da condividere nella sostanza, per quanto possa apparire non del tutto conferente il richiamo al principio dello jus superveniens, giacché in realtà qui non si tratta di una successione di leggi verificatesi in pendenza del processo, ma di applicare, come si vedrà, un tutt'altro principio, che si ricollega da un lato alla natura della pronuncia della Corte Costituzionale e dall'altro ad una specifica norma di legge ordinaria di carattere generale.*

*Giova altresì avvertire che la massima sopra riportata — quale redatta dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione — non è rispondente all'esatta motivazione della sentenza. In realtà sfuggono agli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale non soltanto i rapporti « già definiti con sentenza passata in giudicato », ma altresì tutti « i rapporti esauriti », per tali dovendosi intendere quelli non più « suscettibili di giudizi », di essere cioè portati alla cognizione del giudice per una qualsiasi ragione (acquiescenza, prescrizione, decadenza, e via dicendo).*

*Sembra, infine, che l'effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale debba discendere non tanto dall'effetto ex nunc o ex tunc che alla pronuncia della Corte Costituzionale si deve attribuire, quanto dalla precisa disposizione portata dall'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la quale, chiarendo il principio fissato dall'articolo 136 della Costituzione, pone per il giudice il divieto di applicare la norma di legge dichiarata costituzionalmente non legittima. Ed è questo divieto di applicazione della norma preesistente che costituisce l'effetto peculiare delle pronunce della Corte Costituzionale; le quali — com'è stato giustamente osservato assai di recente dal Liebman (Contenuto ed efficacia delle decisioni della Corte Costituzionale, in Riv. dir. proc. 1957, I, 507 segg., n. 6) — non comportano nè annullamento nè abrogazione della legge: non annullamento, che sarebbe inconcepibile rispetto a una norma di per sé nulla; non abrogazione, che è effetto tipico, per esplicito o per implicito, di una legge successiva, cioè di un atto proveniente dagli organi investiti del potere legislativo con pienezza*

*di discrezionalità; senza contare che l'abrogazione non può normalmente riferirsi ai rapporti in corso, anche se litigiosi.*

*Sulla natura poi delle pronunzie della Corte Costituzionale (se giurisdizionali o meno) e sul loro carattere (costitutivo, dichiarativo di mero accertamento, di accertamento costitutivo), si vedano fra gli scritti più recenti, oltre il LIEBMAN: op. cit., n. 4, anche il BACCARI « Natura giuridica delle pronunzie della Corte Costituzionale », n. 8-9, in La Corte Costituzionale, raccolta di studi a cura della Avvocatura dello Stato).*

N. G.

**DANNI DI GUERRA - Indennizzo - Interesse legittimo - Diritto soggettivo.** (C. Cass., Sez. un., sent. n. 439/57; Pres. Piacentini; Est. Caporaso; P. M. Roberto (conf.); Lavori Pubblici c. Maffei).

In materia di indennizzo per danni di guerra o di contributo di ricostruzione non sussiste, in nessun caso, un diritto soggettivo perfetto del privato, ma solo un interesse legittimo, sicché non è dato al danneggiato proporre azione davanti alla autorità giudiziaria ordinaria.

Il predetto interesse legittimo, di cui il danneggiato è titolare, rimane tale fino a quando non sia espletata la procedura amministrativa diretta ad accertare le condizioni a cui è subordinata la concessione e la determinazione del contributo e cioè: a) il fatto bellico come causa del danno; b) l'effettiva esecuzione delle sole opere occorrenti per la ricostruzione o riparazione dell'immobile. L'accertamento di questi due inderogabili presupposti di legge avviene solo a mezzo del collaudo, dopo il quale e in base al quale l'organo competente della Pubblica amministrazione fissa definitivamente e liquida la somma da erogare a titolo di contributo di ricostruzione; per conseguenza, fino a questo momento, non può parlarsi, per la misura dell'anzidetto contributo di un diritto soggettivo subentrato all'originario interesse legittimo, nè può quindi sostenersi la competenza del giudice ordinario.

*Riportiamo integralmente la motivazione in diritto della sentenza:*

« Ritiene la Corte che il difetto di giurisdizione denunciato col primo motivo di ricorso sussiste e deve essere immediatamente dichiarato.

Come è stato già altre volte ritenuto, in materia di indennizzo per danni di guerra o di contributo di ricostruzione non esiste, in nessun caso, un diritto soggettivo perfetto del privato, ma solo un interesse legittimo, sicché non è dato al danneggiato di proporre azione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria (Cass., Sez. Unite, 22 febbraio 1954, n. 491 e Cass., 9 maggio 1955, n. 1320).

« I Maffei non negano che nella soggetta materia la Pubblica amministrazione esercita soltanto un suo potere discrezionale, ma che non appena comunicato al proprietario dell'immobile sinistrato o distrutto il provvedimento che ammette al con-

l'art. 87, deve concludersi che l'atto pubblico, richiesto sotto pena di nullità assoluta dal codice civile per la validità della donazione, non può essere che quello rogato dal notaio ».

*Con questa sentenza la Corte di Cassazione ha confermato la precedente sentenza n. 470/55 (Rass., 1955, p. 107). Tuttavia, non solo la motivazione è diversa ma in essa si ripudiano esplicitamente gli argomenti già posti a base della decisione precedente.*

*Non sembra peraltro che i nuovi argomenti adottati a sostegno della sentenza in esame possono considerarsi assolutamente ineccepibili e tali da consigliare la riproposizione della questione all'esame della Stessa Corte Suprema.*

*Invero, non sembra che l'art. 87 della legge comunale e provinciale contenga soltanto i contratti preceduti da asta pubblica o licitazione privata, si che ne restino esclusi i contratti di donazione o gli atti di liberalità ai quali, ovviamente, tali forme di contrattazione sono inapplicabili.*

*Detto articolo, invece, prevedeva anche (prima della riforma del 1947 e prevede tuttora) la trattativa privata, e cioè quella forma di contrattazione che è peculiare agli atti di trasferimento a titolo gratuito.*

*In tal modo, richiamarsi puramente e semplicemente ai contratti previsti nell'art. 87 per escludere la competenza del Segretario comunale a rogare atti di donazione appare assolutamente insufficiente, dato che, come abbiamo detto, dalla previsione del citato art. 87 tali atti non sono affatti esclusi.*

*Come si vede la questione merita di essere riesaminata.*

G.G.

**COSTITUZIONE - CORTE COSTITUZIONALE - Dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge - Effetti sui processi in corso.** (Cass., Sez. I, 16 settembre 1957, n. 3492; Pres. Pasquera; Est. Favara; P. M. Tavolaro (conf.) - S. p. a. Farnitalia c. Ente Prov. Turismo Roma).

La legge dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale diviene inapplicabile a tutti i rapporti controversi, sempre che questi non siano stati già definiti, al momento in cui la legge cessa di avere efficacia, con sentenza passata in giudicato.

Il giudice deve dichiarare anche di ufficio tale inapplicabilità in ogni stato e grado del processo.

*E' questa, per quanto risulta, la prima sentenza emessa dalla Corte Suprema in relazione alla portata ed efficacia della dichiarazione, da parte della Corte Costituzionale, di illegittimità costituzionale di una norma di legge.*

*In proposito la sentenza, prendendo posizione fra le opposte tesi (vedile citate in nota in Foro it. 1957, I, 1608), così ha motivato:*

« La disposizione dell'art. 136 in base alla quale, nel caso in cui la Corte Costituzionale dichiari la illegittimità costituzionale di una norma di legge, o di un atto avente forza di legge, questa cessa di avere efficacia a partire dal giorno successivo a quello di pubblicazione della decisione (disposizione rifermata dall'art. 30 legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87), va intesa nel senso che la pronuncia di incostituzionalità, mentre, da un canto, lascia salvi tutti gli effetti ormai irrevocabilmente prodottisi in modo definitivo in base alla norma di legge dichiarata incostituzionale, spiega invece la sua efficacia sulle situazioni giuridiche non ancora esaurite, in quanto tuttora suscettibili di essere diversamente regolate per effetto della pronuncia stessa. Pertanto, la pronuncia di incostituzionalità di una legge rende questa inapplicabile a tutti i rapporti controversi in sede giudiziale, sempre che gli stessi non siano stati, ormai, regolati mediante sentenza passata in cosa giudicata, con la conseguenza che il giudice deve in ogni stato e grado del giudizio, ed anche di ufficio, tenere conto dell'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge nel pronunciarsi sul rapporto sottoposto alla sua decisione, nello stesso modo e con la stessa estensione di un *ius superveniens*.

« Nè si dica che, trattandosi di rapporti legittimamente sorti in base alla norma poi dichiarata incostituzionale, essi dovrebbero rimanere salvi, dal momento che la pronuncia di incostituzionalità toglie efficacia alla legge solo a partire dal giorno successivo a quello della pubblicazione della decisione; infatti, se il giudice continuasse ad applicare la legge incostituzionale dopo la pronuncia di incostituzionalità, sia pure in riferimento ad un rapporto precedentemente sorto, egli finirebbe per dare efficacia ultrattiva alla norma, di cui la Corte Costituzionale ha pure dichiarato l'inefficacia.

« E' questa, del resto, l'interpretazione che la dominante e più autorevole dottrina ha, appunto, accettato della norma contenuta nell'art. 136 Cost., il cui senso è reso definitivamente più chiaro dall'art. 30 legge 11 marzo 1953, n. 87, che, pure avendo natura di legge ordinaria, non può non fornire risposta definitiva ai dubbi, in primo tempo, sorti intorno al significato della disposizione dell'art. 136 (dubbi ai quali si è, appunto, richiamata l'autorevole difesa della resistente nella odierna discussione orale), nel senso che la legge dichiarata incostituzionale non può ricevere, dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, alcuna successiva applicazione, con la conseguenza che essa non può ulteriormente essere invocata nei giudizi pendenti davanti al magistrato, sempre che, sul punto (come è già stato rilevato), non si sia già formata la cosa giudicata.

« La pronuncia di incostituzionalità lascia, perciò, salvi solo gli effetti ormai irrevocabilmente e definitivamente prodottisi, in base alla norma di legge dichiarata incostituzionale, sui rapporti esauriti, ma spiega invece la propria efficacia sulle situazioni giuridiche non ancora esaurite,

D.L. 22 gennaio 1922, n. 107). Come emerge dalla relazione al detto decreto n. 288 2(11), la norma venne posta per mettere un limite alla congerie di leggi speciali, sorte durante e dopo la guerra, sicchè si rendeva necessario « qualche freno organico ». L'art. 5 fu perciò dettato soltanto per le leggi speciali, successive al T. U. 1897 e dalla tariffa 1922, recanti privilegi in materia di tasse di registro. Senonchè identico principio venne inserito anche nell'attuale T. U. 1923, n. 3269, nella cui Tabella vennero inclusi e riordinati così negli allegati B e C) privilegi tributari già contenuti nelle leggi più disparate: ne furono esclusi i soli privilegi aventi durata breve e transitoria. Ora, si vorrebbe trarre argomento da ciò per affermare che le agevolazioni contenute nelle tabelle hanno acquistato, per questo solo fatto, carattere definitivo e quindi insuscettibile della limitazione dell'art. 29. Al che ci sembra però facile disporre:

a) disposizioni brevi e transitorie sono quelle che esauriscono in un determinato lasso di tempo la propria efficacia, rendendosi quindi esse stesse del tutto inoperanti. Ma una disposizione quale quella risultante dal combinato disposto degli artt. 8, all. B, della tariffa, e 29 l. di reg., non è disposizione breve e transitoria, bensì definitiva: — il beneficio della tassa fissa compete ancor oggi a distanza di oltre trent'anni — a tutti i Consorzi costituiti posteriormente al decennio, e competerà per un decennio a tutti quei Consorzi che saranno costituiti in futuro. Transitoria sarebbe la disposizione che accordasse un beneficio fiscale in favore del Consorzio X per dieci anni: talchè, trascorso quel decennio, si caducherebbero tanto il beneficio quanto la disposizione di legge che lo accordava.

Del resto ci si potrebbe anche limitare a rispondere che non è esatta, in tesi, l'affermazione della definitività delle disposizioni contenute nelle tabelle: ne è prova l'esempio dei casi previsti ai nn. 5-6-7 dell'allegato B, in cui il privilegio ha rispettivamente la durata di sei, quattro e sei anni; nulla osta pertanto, concettualmente, acchè secondo i principi generali le norme della tariffa siano applicate in armonia e con l'osservanza dell'art. 29, che fa parte integrante della legge fondamentale di registro;

b) il principio già posto dall'art. 5 della legge 1923, n. 2882, per effetto della sua trasfusione ed inclusione, con l'art. 29, tra le « Disposizioni generali per l'applicazione e liquidazione delle varie specie di tasse », è divenuto canone generale di applicazione per la stessa legge fondamentale (12); epperò non si possono più invocare, per la sua interpretazione, le ragioni che sorreggevano il testo dell'originario art. 5;

c) di quanto precede, è ulteriore conferma, tanto autorevole quanto inequivoca, la formulazione dell'art. 47 della nuova legge sul bollo (D. P. 25 giugno 1953, n. 492). Si osservi la fondamentale differenza, nella lettera della legge, tra l'art. 29 l. di reg. (ed il corrispondente art. 92 della vecchia legge sul bollo 1923, n. 3268) e l'attuale art. 47 del decreto 1953, n. 492: se per escludere dall'applicabilità di questa norma il T. U. su bollo, il legislatore ha ritenuto necessario, come era necessario, esplicitamente far « salvo quanto disposto nella tariffa e nella tabella », di parlare di riduzioni stabilite da « altre leggi », ed inoltre collocare la norma (a differenza dell'art. 29 l. di reg. tra le disposizioni finali e transitorie; se ciò è vero, come sembra, discende logica la conclusione che la diversa, generica formulazione, nonchè la specifica collocazione dell'art. 29 nel sistema della legge di registro, non possono autorizzare l'interprete a disattendere — de jure condito — troppo chiari criteri di interpretazione letterale e sistematica per escludere dal campo della sua efficacia normativa quella legge nel cui stesso seno è contenuto;

d) infine, diversamente argomentando si giungerebbe a questa abnorme conclusione: che tutta una serie di privilegi contenuti in leggi speciali che per l'art. 5 della legge n. 2882 sarebbe stata colpita da decadenza, avrebbe ripreso immediatamente vigore (13) nonostante la formulazione di identica disposizione con l'art. 29, per il solo fatto che l'allegato B della tariffa ha materialmente ricompresi nel suo testo alcuni di quei privilegi posti da leggi speciali: con la conseguenza allora di ottenere l'effetto diametralmente opposto a quello voluto dal legislatore.

L'esame del se alla fattispecie sottoposta al giudizio della Corte d'Appello — appalto dei lavori di manutenzione di una strada di bonifica — fosse applicabile il privilegio obiettivo, non è stato sostanzialmente affrontato dal Collegio, il quale si è limitato alla pronuncia di cui alla massima 4. Ma, pro veritate, ci sembra che il problema andava diversamente impostato. Infatti la manutenzione delle opere di bonifica di 1ª categoria spetta ai Consorzi (artt. 56 e 78 T. U. 1923), ai quali l'Amministrazione dà in consegna i lavori man mano che essi siano stati ultimati (articolo 104 T. U. 1923). Pertanto gli atti aventi per oggetto lavori di manutenzione godono del privilegio subiettivo, se ed in quanto ne goda il consorzio stipulante, ma non di quello obiettivo (14); e ciò perchè quest'ultimo è limitato alle opere di bonifica di 2ª categoria che possono essere eseguite in concessione (artt. 17 e 24 T. U. 1923); e tra tali opere (art. 9 T. U. 1923; artt. 4 e 6 legge 24 dicembre 1928, n. 3134) non sono previsti an-

(11) Vedila in CAPPELLOTTI: *Le tasse di registro*, Venezia 1932, II, pag. 654.

(12) BERLIRI: *Le leggi del registro*, Giuffrè 1952, pagine 98; Cass. 5 agosto 1952, in *Riv. Leg. Fisc.* 1952, 1065 (in particolare, colonne 1070 e 1071).

(13) Si tenga presente che il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2882 è coevo all'attuale l. di reg. (30 dicembre 1923, n. 3269).

(14) Comm. Centr. 18 febbraio 1947, n. 87819; Comm. Centr. 28 maggio 1947, n. 90993.

che i lavori di manutenzione (15). Lavori di manutenzione sono poi, ovviamente, anche quelli che vengono generalmente chiamati « di sistemazione » (ad es. di strade) e che consistono nella riparazione o nel rifacimento di quelle parti del manufatto, già costruito, che siano state deteriorate dell'uso.

F. DE LUCA

**CITTADINANZA - Controversia in materia di cittadinanza - Legittimazione passiva - Spetta al Ministro dell'Interno e non al Sindaco ufficiale dello stato civile - Posizione del Sindaco quale ufficiale di governo.** (Corte di Appello di Trieste, sent. n. 95/57; Pres. Renzi; Est. Roatti; P.M. Castellano; Maar Carlo c. Comune di S. Dorligo della Valle e Ufficiale dello stato civile del comune di San Dorligo della Valle).

Nelle cause che hanno ad oggetto una controversia sulla cittadinanza, la legittimazione passiva spetta al Ministro dell'Interno e non al Sindaco quale ufficiale dello stato civile; nè il difetto di legittimazione passiva per essere stato citato il Sindaco è sanato dalla costituzione di costui nella veste di ufficiale di governo.

Le due massime enunciate dalla Corte di Appello di Trieste sono da approvare senz'altro.

La prima riguarda una questione particolarmente delicata, esattamente impostata e risolta. La Corte — dopo aver richiamato sia le norme della legge sulla cittadinanza del 13 luglio 1912, n. 555, e successive modificazioni fino all'ultima legge 9 gennaio 1956, n. 27, e del regolamento approvato con R. D. 2 agosto 1912, n. 949, sia le disposizioni della legge 9 luglio 1939, n. 1239 sull'ordinamento dello stato civile — ha rilevato che l'attività del sindaco, quale ufficiale dello stato civile, si limita a conservare i relativi registri, a ricevere e a registrare le dichiarazioni interessanti lo stato di cittadinanza, e che invece nessun potere di deliberare nella subiecta materia gli spetta. Pertanto, ogni volta che (come nella specie) sorga controversia in ordine a diritti che possono formare oggetto di iscrizione o trascrizione nei registri di cittadinanza, legittimo contraddittore del privato non può essere il sindaco quale ufficiale del governo (e ancor meno quale capo dell'amministrazione comunale), ma il Ministro degli Interni cui appartiene il diritto di decidere al riguardo.

Nè vale opporre (come aveva opposto la difesa del Maar) che l'ufficiale di stato civile è tenuto ad eseguire le registrazioni, in base a ciò che egli riconosce giusto per legge e in base ad un ordine del giudice, giacchè l'art. 450 c. c., invocato al riguardo, dispone soltanto (secondo comma) che gli uffi-

ciali suindicati devono rilasciare gli estratti e i certificati che vengono loro domandati con le indicazioni delle leggi prescritte. Si tratta cioè di attività rientrante anche essa nella categoria delle funzioni di mera registrazione, trascrizione e verifica; nè ovviamente le cose cambiano aspetto quando si tratti di registrazioni di provvedimenti giudiziari, sia pure relativi a rettificazioni di cui all'art. 454 c. c.

Il fondamento della seconda massima, poi, è di tutta evidenza.

Qui, peraltro, cade opportuno precisare brevemente quale è la posizione che, rispetto all'ordinamento giuridico viene ad assumere il Sindaco, quando agisce quale ufficiale di governo (e la opportunità appare ancora maggiore, in quanto una frase della sopra riferita motivazione della sentenza in rassegna potrebbe indurre in inganno).

In proposito è da ritenere che, quale che sia la qualità nella quale opera, il Sindaco resta sempre organo del Comune e capo dell'amministrazione comunale, e non assume mai la veste di organo della Amministrazione dello Stato (come ha invece erroneamente ritenuto il Tribunale di Trieste con sentenza 4 dicembre 1956, in causa *Bubnic c. Ministero Interno e Ufficiale dello stato civile di Trieste*). E' questa la tesi della dominante dottrina che, mirabilmente esposta dal Forti, in due note a sentenza in Foro italiano 1939, I, 538 e 1941, I, 608, è stata riassunta dal De Gennaro (*La responsabilità degli atti del podestà quale ufficiale di governo*, in Riv. dir. pubblico 1942, I, 50) e recentemente dal Carbone (*Persone giuridiche - organi*, in questa *Rassegna*, 1955, 228, V). La posizione che, in questa veste particolare, il Sindaco viene ad assumere ha, poi, ovviamente la sua influenza in ordine alla responsabilità degli atti posti in essere dal Sindaco, responsabilità che è da ritenere debba essere addossata al Comune, e ciò precipuamente perchè:

a) anche questa attività è spiegata generalmente per soddisfare interessi che, se pur dallo Stato assunti come propri perchè di particolare rilevanza, non cessano per questo di essere interessi diretti e prevalenti dei comunisti, al cui soddisfacimento dovrebbe provvedere in via primaria proprio il Comune;

b) la incidenza sui Comuni della spesa per l'organizzazione e l'espletamento di tali servizi, sta a dimostrare come lo Stato ha voluto operare un decentramento finanziario relativamente a tali oneri, addossandoli ai Comuni; e l'incidenza di questo onere non può che riferirsi a tutte le spese comunque derivanti da quella particolare attività affidata al Comune.

E ciò vale anche a chiarire, per altra via, come nei casi in cui l'interesse dei comunisti esula del tutto — come in quello delle controversie per il riconoscimento o il disconoscimento dello status civitatis — nessuna attività debba spiegare il Sindaco ufficiale dello stato civile, proprio perchè, non essendo egli organo dello Stato, neppure in questa veste, non può rappresentare e impegnare la Amministrazione dello Stato.

N. G.

(15) Si confronti: C. App. Roma 6 febbraio 1941, in Riv. Dir. Fin. 1941, parte II, Sez. I, 43, con nota del CARUGNO: Inammissibilità del beneficio dell'esenzione tributaria per i lavori di manutenzione di strade di bonifica.

**VALLE D'AOSTA - Devoluzione beni patrimoniali dello Stato alla Regione - Limiti.** (Tribunale di Torino. Sentenze 14 giugno/5 settembre 1957, n. 2148 e 2149 - Pres. ed est. Germano - Valle d'Aosta c. Finanze).

I « beni immobili patrimoniali » dello Stato trasferiti nella loro totalità alla Valle d'Aosta in forza dell'art. 6, 1° comma dello Statuto regionale sono quelli *disponibili*; dei beni indisponibili sono state trasferite solo le categorie elencate nel capoverso dell'articolo stesso (foreste, cave, beni destinati a servizi regionali).

« L'art. 6 dello Statuto della regione valdostana (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), stabilisce: « I beni immobili patrimoniali dello Stato, situati nella Regione, sono trasferiti al patrimonio della Regione.

« Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste che, a norma delle leggi vigenti, appartengono allo Stato;

« le cave, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo;

« gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione ».

« Secondo la Valle d'Aosta, il primo comma dell'articolo sancirebbe nella sua ampiezza la devoluzione alla Regione di tutti i beni patrimoniali dello Stato, disponibili e indisponibili; l'elencazione della seconda parte avrebbe solo lo scopo di mettere in evidenza le categorie più importanti di beni che, passando alla Regione, vengono a costituire il patrimonio indisponibile.

« Secondo l'Amministrazione delle Finanze invece l'elencazione dei beni indisponibili contenuta nella 2° parte dell'art. 6 ha carattere tassativo, per cui la 1° parte non può interpretarsi se non con esclusivo riferimento ai beni *redditizi*. Ciò è confermato dagli artt. 7 e 11 dello Statuto, dai quali traspare il criterio razionale di assegnazione alla Regione di determinati beni *strumentali* (demaniale e patrimoniali indisponibili) adottato dal legislatore costituzionale: quello della attribuzione alla Regione delle relative funzioni e servizi pubblici già statali. Rimangono quindi necessariamente allo Stato i beni che rappresentano il mezzo per conseguire quei fini pubblici (difesa, giustizia, telecomunicazioni, ecc.) che lo Stato continua a svolgere nell'ambito ed a vantaggio della Valle.

Con queste due sentenze il Tribunale di Torino ha risolto varie delicate questioni e respinto, con argomenti ineccepibili, le domande della Valle d'Aosta tendenti ad ottenere declaratoria di proprietà di immobili appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato. Riportiamo la parte essenziale della chiara e persuasiva motivazione della prima sentenza.

« Ritiene il Collegio che la interpretazione data all'art. 6 dall'Avvocatura dello Stato sia da seguirsi.

« Se essa non coincide perfettamente con la lettera del 1° comma dell'art. 6, ciò può imputarsi unicamente alla imperfezione che è propria degli

uomini quando si accingono a formulare testi legislativi; ma la perplessità in cui può venire, a prima vista, a trovarsi l'interprete di fronte alla lettera del 1° comma dell'art. 6 rimane superata facilmente solo che si osservino quei criteri che l'art. 12 delle disposizioni preliminari del codice civile ordina all'interprete di seguire quando esso ha da determinare il significato preciso dei testi legislativi.

« A) *Criterio sistematico*: il sostenere, come fa la Valle, che *tutti* i beni indisponibili sono stati trasferiti alla Regione, urta in modo palese con l'art. 11 della legge citata, dove è *presupposto come dato di fatto indiscutibile*, che le miniere, le quali sono sicuramente dei beni indisponibili, non sono state trasferite alla Regione.

« E quanto importa tosto porre in evidenza è che l'art. 11 non ha la portata di un'eccezione all'art. 6 (a differenza di quanto avviene nell'art. 5 della legge, dove è detto ben chiaro che determinati beni demaniale sono eccettuati dal trasferimento alla Regione); infatti nell'art. 11 non si sancisce affatto una precisa eccezione al principio sostenuto dalla Valle (che tutti i beni indisponibili sono trasferiti alla Regione).

« Ne consegue logicamente che, se nell'art. 11 è *come presupposto* che le miniere non sono trasferite dallo Stato alla Regione, il principio fondamentale, cioè la premessa che le miniere sono beni rimasti in proprietà dello Stato, discende direttamente dall'art. 6, perché l'11 ne è una applicazione.

« Interpretando, adunque, l'art. 6 nella sua connessione con l'art. 11 si arriva al risultato (del tutto antitetico a quello enunciato dalla Valle) che i beni indisponibili trasferiti alla Regione non sono affatto *tutti* i beni di tale natura esistenti nella Regione, per cui la conclusione finale non può essere che una sola e precisamente la seguente: i beni patrimoniali indisponibili trasferiti dallo Stato alla Regione sono quelli (e solo quelli) già elencati nelle tre categorie del 2° comma dell'art. 6 ... onde al relazione tra i due commi dell'art. 6 viene ad essere la seguente: il 1° comma si riferisce ai beni disponibili dello Stato; il 2° comma ai beni indisponibili.

« B) *Criterio logico*: se si considera l'ultima categoria dei beni indisponibili elencati nel 2° comma dell'art. 6 ... viene spontanea la domanda perchè mai il legislatore accennò unicamente agli edifici ed ai beni destinati ad un servizio della Regione.

« Se fossero esatti i due punti affermati dalla Regione; e cioè a) che tutti i beni indisponibili dello Stato furono trasferiti alla Regione; b) che la elencazione contenuta nel 2° comma dell'art. 6 ha solo lo scopo di porre in particolare evidenza i beni indisponibili che, in sè e per sè, hanno una funzione pubblica di maggiore importanza, è evidente che non avrebbe alcun senso la limitazione.

« La ragione non può essere certamente quella della maggiore importanza » enunciata dalla Valle, perchè, se fosse vero che sono stati trasferiti alla Regione *tutti* i beni indisponibili dello Stato,

tra i beni indisponibili aventi una funzione statale ed i beni aventi una funzione regionale non sarebbero certo questi ultimi ad avere una maggiore importanza.

« Tale considerazione appare perentoria, ed allora la conclusione che, anche sotto questo profilo logico, si deve trarre non può essere che la seguente: i beni destinati ad una funzione statale, per essere stati elencati nell'art. 6, 2° comma, sono da considerarsi esclusi dal trasferimento alla Regione.

« Il che è ribadito ancora dalla seguente osservazione: se lo Stato avesse trasferito alla Regione anche i beni indisponibili aventi una funzione statale, ne verrebbe che tutti gli organi statuali operanti nella Regione (come gli organi finanziari, la Questura, ecc.) si troverebbero ora ad avere la loro sede in stabili di proprietà della Regione: questa avrebbe pertanto il diritto di farsi pagare dallo Stato dei canoni locativi (e non si riesce davvero a comprendere come mai

la Regione, che afferma di essere proprietaria di tali stabili sin dal 1948, non abbia avanzato una tale pretesa) nonchè di far valere, nella sua qualità di proprietaria, altre pretese contro lo Stato, semplice conduttore di tali stabili. Ora, tutto ciò non può certo farsi rientrare nella *ratio* dell'articolo 6.

« Se è logico e spiegabile che lo Stato abbia trasferito alla Regione la proprietà degli edifici e dei beni aventi una funzione regionale, è semplicemente assurdo pensare che lo Stato, per quanto riguarda i beni e gli edifici di cui esso abbisogna per esplicare le sue funzioni sovrane, abbia voluto porsi in piena balia della Regione. Lo Stato infatti, continua a svolgere anche nell'ambito della Regione ed a vantaggio del territorio valdostano proprie fondamentali funzioni ».

Sull'argomento cfr. VITTA: *Diritto amm.vo*, Torino 1948, I, 261 e 632; FALZONE: *Il patrimonio regionale*, Milano 1951, 105.

G. OLMI

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

## APPALTO

CONTRATTI. — I) Se un contratto di fornitura d'acqua potabile sia soggetto alla disciplina dell'art. 1559 e segg. del Codice civile (n. 228). — II) Se ai contratti di pubbliche forniture sia applicabile la norma dell'art. 1476 C.C., relativa alla risoluzione dei contratti per sopravvenuta eccessiva onerosità di alcuna delle prestazioni corrispettive (n. 229).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

UCEFAP. — Se, data la natura giuridica riconosciuta all'U.C.E.F.A.P., sia possibile pretendere dallo stesso i contributi di cui alla lett. c) dell'art. 5 della legge n. 43 del 1949 (INA-Casa) (n. 208).

## ANTICHITA' E BELLE ARTI

VINCOLO ARTISTICO. — Se, ai sensi della legge 21 giugno 1939, n. 1089, lo Stato possa essere tenuto a rispondere dei danni derivati dalla mancanza di manutenzione di un immobile soggetto a vincolo artistico (n. 36).

## BORSA

AGENTI DI CAMBIO. — I) Se, ai sensi dell'art. 4 della legge 23 maggio 1956, n. 515, i rappresentanti alle grida di agenti di cambio possano essere esentati dal possesso del titolo di studio se abbiano fatto un tirocinio pratico per almeno cinque anni (n. 10). — II) Se, ai sensi dell'art. 7 del R.D.L. 7 marzo 1925, n. 222, la nomina dei rappresentanti alle grida spetti all'agente di cambio (n. 10). — III) Se, ai fini del computo dell'anzianità prescritta dall'art. 5 della legge n. 515 del 1956, debba tenersi conto dell'effettiva ammissione del rappresentante alle grida nel recinto di Borsa oppure dalla data di approvazione della nomina (n. 10).

## CAMBIALI

Se gli Uffici postali possano accettare dalle Banche per la riscossione, effetti cambiari privi della firma di quietanza, ma con la girata « per l'incasso » preveduta dall'art. 22 della legge cambiaria (n. 4).

## CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

LOCAZIONI. — I) Se il rapporto in base al quale è stata costituita a favore di una ditta privata la facoltà di godimento su alcuni locali di una Scuola elementare debba considerarsi di locazione o di concessione (n. 55).

SERVIZIO DI AUTOTRASPORTI. — Se sia legittima l'imposizione di un canone alle Imprese esercenti gli autoser-

vizi di collegamento degli Aeroporti con i centri abitati per l'uso speciale del bene demaniale « Aeroporto » (n. 56).

## CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO

ASTA. — I) Se le società di fatto possano concorrere ad aste pubbliche (n. 163).

LICITAZIONE PRIVATA. — II) Se, a norma dell'art. 77 del Reg. Cont., in una gara per licitazione privata sia richiesta, in modo assoluto, la presenza di tutti coloro che hanno fatto offerte uguali perchè si possa procedere ad una ulteriore licitazione fra costoro (n. 164).

## CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

FALLIMENTO. — I) Se, dopo la risoluzione del contratto di mutuo e durante la procedura esecutiva a carico del mutuatario inadempiente, lo Stato debba continuare il versamento del contributo negli interessi sui finanziamenti previsti dal D.L.L. 1° novembre 1944, n. 367 (n. 24). — II) Se, intervenuto il fallimento del mutuatario, debba continuarsi il versamento del suddetto contributo (n. 24). — III) Se, intervenuto il fallimento del mutuatario, i contributi maturati prima della sentenza che lo ha dichiarato, debbano essere versati al curatore o possano ancora essere versati all'Ente mutuante (n. 24).

GARANZIA DELLO STATO. — IV) Se la garanzia prestata dallo Stato ai sensi dell'art. 19 D.L. 28 dicembre 1944, n. 416, si estenda agli accessori del debito principale (n. 25).

## COSE RUBATE O SMARRITE

I) Se la somma di denaro, rinvenuta da un supplente nell'atrio di un ufficio postale, debba considerarsi cosa smarrita o dimenticata (n.10). — II) Se ove il proprietario della somma rinvenuta non si presenti nel termine di cui all'art. 929 C.C.; il supplente ritrovatore abbia diritto ad avere la somma in questione (n. 10).

## DAZI DOGANALI

RESTITUZIONE. — Se le bollette di esportazione abbiano natura di titoli di credito (n. 10). — II) Se ai terzi giratari di bollette di esportazione, che le presentino per avere restituiti diritti doganali possa essere opposto il mancato avveramento, per frodi perpetrate ai danni della Amministrazione, del presupposto di fatto che avrebbe dato titolo alla restituzione dell'imposta (n. 10). — III) Se, in caso di frode — non ancora accertata con sentenza penale — nella già avvenuta restituzione di diritti

doganali, possa procedersi, ai fini del recupero delle somme indebitamente percepite, alla misura cautelare di sospendere pagamenti dovuti ad altri titoli alle Ditte intestatarie o giratarie delle bollette incriminate (n. 10).

#### DEMANIO E PATRIMONIO

ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI. — I) Se, ai fini della competenza degli Uffici finanziari periferici a vendere o permutare beni mobili o immobili dello Stato, a norma dell'art. 2 del D.P.R. 4 febbraio 1955, n. 72, emanato in dipendenza della legge 11 marzo 1953, n. 150, debbasi aver riguardo al valore dei singoli lotti posta in vendita o da permutare, o al loro valore complessivo (n. 130).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE. — II) Se sia legittima la imposizione di un canone alle imprese esercenti gli autoservizi di collegamento degli Aeroporti con i centri abitati per l'uso speciale del bene demaniale « Aeroporto » (n. 131).

#### EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

INA-CASA - ALLOGGI A RISCATTO. — Se la norma dell'art. 26 del D.P.R. 9 aprile 1956, n. 1165, che regola la cessione degli alloggi a riscatto, sia applicabile anche alle domande di cessione presentate — ma non ancora accolte — prima della data di entrata in vigore della norma stessa (n. 71).

#### ENTI E BENI ECCLESIASTICI

CHIESE CATTOLICHE - POSSESSO. — I) Se le Chiese Cattoliche — destinate ad uso pubblico — siano considerate beni demaniali quando appartengono ad enti od istituti ecclesiastici (n. 25). - II) Se l'intestazione in catasto di una chiesa come « luogo sacro pubblico » sia idonea a designarne l'appartenenza (n. 25). - III) Se, ai sensi della legge 21 giugno 1939, n. 1089, lo Stato possa essere tenuto a rispondere dei danni derivati dalla mancanza di manutenzione di un immobile soggetto a vincolo artistico (n. 25).

#### ESECUZIONE FISCALE

FALLIMENTI. — I) Se le somme versate dal curatore all'esattore al fine di ottenere la sospensione della procedura esecutiva a carico delle attività fallimentari abbiano carattere di « pagamento definitivo » (n. 38). - II) Se, quando vi sia ragione di ritenere che l'esattore possa essere costretto a riversare alla massa fallimentare parte delle somme che gli sarebbero pagate al fine di ottenere la sospensione della procedura esecutiva, detta sospensione debba essere ugualmente accordata (n. 38).

#### ESPROPRIAZIONE PER P. U.

PIANI DI RICOSTRUZIONE. — I) Quali siano i criteri da seguire nella determinazione delle indennità di espropriazione per l'esecuzione dei piani di ricostruzione di cui alle legge 27 ottobre 1951, n. 1402 (n. 135).

RETROCESSIONE. — Se l'ipoteca iscritta sul fondo oggetto di retrocessione, a carico dell'espropriante, ha seguito nei confronti del retrocedente (n. 136).

#### FALLIMENTO

DICHIARAZIONE. — I) Se il fallimento, di cui all'art. 25 del R.D. 19 settembre 1931 può essere dichiarato a carico di commercianti per imposte relative alla loro attività commerciale (n. 36). - II) Se, ai sensi dell'art. 31 del T.U. del 1918, il fallimento poteva essere dichiarato anche a carico di contribuenti non commercianti (n. 36). - III) Se, a carico del debitore per profitti di regime, la dichiarazione di fallimento può aver luogo indipendentemente dalla qualità di commerciante del debitore medesimo (n. 36).

#### FERROVIE

CONCESSIONI DI VIAGGIO. — I) Quale sia l'interpretazione delle norme contenute nel regolamento 29 gennaio 1942 e della legge 21 novembre 1955, n. 1108 concernenti le concessioni di viaggio a favore del personale del Ministero dei LL. PP. addetto alle nuove costruzioni ferroviarie (n. 266).

IMPIEGATI ED AGENTI. — II) Se, ai sensi del Regolamento del personale delle FF. SS. e dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, nonchè dei principi generali del diritto, la punizione disciplinare spieghi i suoi effetti, nei confronti dell'impiegato o dell'agente sottoposto a procedimento disciplinare, nel momento in cui viene irrogata (n. 267). - III) Se ed in quali limiti l'Amministrazione delle FF. SS. possa concedere, in applicazione della legge n. 489/1951 e legge n. 98/1954, le indennità ed i rimborsi di spese di trasloco al personale collocato a riposo ed alle famiglie del dipendente deceduto (n. 268).

PENSIONI. — IV) Quali siano i presupposti per il conferimento da parte dell'Amministrazione ferroviaria del trattamento eccezionale di pensione agli orfani maggiori degli agenti ferroviari (n. 269). - V) Se in materia di concessione del trattamento eccezionale di pensione si applichi il generale principio della revoca di pensioni e di assegni di guerra (n. 269).

#### IMPIEGO PUBBLICO

ASSEGNI FAMILIARI. — I) Se, in pendenza del giudizio di annullamento di precedente matrimonio, le quote complementari di carovita debbano essere corrisposte anche per il nucleo familiare costituito col secondo matrimonio (n. 442).

COMMISSIONI. — II) Se i « gettoni di presenza » corrisposti ai membri delle Commissioni siano soggetti al termine quinquennale di prescrizione, sia per gli appartenenti all'Amministrazione che per gli estranei alla medesima (n. 443).

PUNIZIONI DISCIPLINARI. — III) Se, ai sensi del Regolamento del personale delle FF. SS. e dello Statuto degli Impiegati civili dello Stato, nonchè dei principi generali del diritto, la punizione disciplinare spieghi i suoi effetti, nei confronti dell'impiegato o dell'agente sottoposto a procedimento disciplinare, dal momento in cui viene irrogata (n. 444).

#### IMPORTAZIONE - ESPORTAZIONE

DAZI DOGANALI. — Se le bollette di esportazione abbiano natura di « titoli di credito » (n. 7). - II) Se ai terzi giratari di bollette di esportazione, che le presentino per

avere restituiti diritti doganali, possa essere opposto il mancato versamento per frodi perpetrate ai danni dell'Amministrazione, del presupposto di fatto che avrebbe dato titolo alla restituzione dell'imposta (n. 7). - III) Se, in caso di frode — non ancora accertata con sentenza penale — nella già avvenuta restituzione di diritti doganali, possa procedersi, ai fini del recupero delle somme indebitamente percepite, alla misura cautelare di sospendere i pagamenti dovuti ad altro titolo alle Ditte intestatarie o giratarie delle bollette incriminate (n. 7).

IMPORTAZIONI TEMPORANEE. — IV) Se l'operazione di riesportazione di valuta debba essere necessariamente compiuta dalla medesima persona per conto della quale furono compiute le importazioni temporanee (n. 8).

PRODOTTI PETROLIFERI. — V) Se, ai fini della determinazione dei maggiori oneri relativi ai noli di importazione dei prodotti petroliferi — per gli effetti dell'art. 3 D.M. 26 gennaio 1957 — si debba tener conto, come termine di paragone rispetto ai noli pagati dopo il 1° novembre 1956, delle medie del nolo pagato nel settembre-ottobre 1956 da ogni singola Azienda oppure dalla media dei noli di tutte quelle Aziende che hanno contribuito a formare la media generale ponderale (n. 9).

#### IMPOSTA DI BOLLO

CONCORSI PUBBLICI. — Se, in tema di concorso per la concessione di pubblico servizio, sia legittima l'esclusione dalla gara di un concorrente per avere questi corredata l'offerta con documenti non in regola con il bollo; in conseguenza, se sia legittima l'aggiudicazione disposta in favore di altro concorrente (n. 7).

#### IMPOSTA DI REGISTRO

VENDITA DI EREDITÀ. — Se la discriminazione in cose mobili ed immobili dei beni ereditari oggetto della cessione o vendita — ai fini del loro assoggettamento alla aliquota di registrazione mobiliare od immobiliare — possa essere provata aliunde, senza che necessariamente risulti dal contesto dell'atto sottoposto a registrazione (n. 127).

#### IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

ESENZIONI. — Se l'esenzione dall'I.G.E., prevista dall'art. 9 del D.L. 29 giugno 1947, n. 779, sia applicabile ai materiali esteri importati temporaneamente ed impiegati in costruzioni navali eseguite per conto di armatori stranieri (n. 66).

#### IMPOSTE E TASSE

IMPOSTA ADDIZIONALE. — Se l'applicazione dell'addizionale istituita con la legge 26 novembre 1955, n. 1177 debba avere inizio su tutte le rate d'imposta dell'esercizio 1955, 1956 o sulle rate d'imposta aventi la normale scadenza nel primo semestre dell'anno 1956 (n. 289).

#### ISTRUZIONE SUPERIORE

CONVITTI NAZIONALI. — Se possano estendersi le norme sul trattamento economico del personale non di ruolo dello Stato anche al personale di una Scuola, annessa ad un Convitto Nazionale (n. 8).

#### MATRIMONIO

ASSEGNI FAMILIARI. — Se, in pendenza del giudizio di annullamento di precedente matrimonio, le quote complementari di carovita debbano essere corrisposte anche per il nucleo familiare costituito con il secondo matrimonio (n. 11).

#### MEZZOGIORNO

AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE. — I) Se i contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge 22 dicembre 1951, n. 1575, possano essere inclusi nell'ambito di applicazione della legge stessa mediante la redazione di un atto aggiuntivo (n. 5). - II) Se nelle quote di abbonamento speciale, previste dall'art. 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646, istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, siano comprese le imposte e tasse relative ai negozi ed altri atti posti in essere dagli Enti concessionari ai sensi dell'art. 8 della stessa legge istitutiva (n. 5).

#### NAVE E NAVIGAZIONE

CONSTRUZIONI NAVALI. — I) Se gli onorari notarili per gli atti e contratti aventi ad oggetto l'attuazione delle provvidenze disposte a favore dell'industria delle costruzioni navali e dell'armamento, debbano essere ridotti alla misura di un quarto (n. 88).

RICOSTRUZIONE NAVIGLIO. — II) Se l'esenzione dall'I.G.E., prevista dall'art. 9 del D.L. 29 giugno 1947, n. 779, sia applicabile ai materiali esteri importati temporaneamente ed impiegati in costruzioni navali eseguite per conto di armatori stranieri (n. 89).

#### NOTARIATO

ONORARI NOTARILI. — Se gli onorari notarili per gli atti e contratti aventi ad oggetto l'attuazione delle provvidenze disposte a favore dell'industria e delle costruzioni navali e dell'armamento debbano essere ridotti alla misura di un quarto (n. 7).

#### PARTE CIVILE

Se sia ammissibile la costituzione di parte civile dell'Amministrazione finanziaria nei confronti di persona imputata della contravvenzione di cui all'art. 58 T. U. 9 maggio 1950, n. 203 (n. 11).

#### PECULATO

I) Se, ai sensi del 1° comma dell'art. 17 del Regolamento approvato con R. D. 30 maggio 1940, n. 775, l'Amministrazione Postale debba provvedere al risarcimento in favore degli aventi diritto del danno derivante da frodi nei servizi a danaro solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza pronunciata dal Magistrato penale (n. 4). - II) Se a tale disposizione possa derogarsi nei casi in cui il colpevole abbia rifiuto interamente le somme sottratte ed abbia, inoltre, rilasciato una dichiarazione con la quale autorizzi l'Amministrazione a risarcire subito i danneggiati, liberandola da ogni responsabilità per il risarcimento stesso (n. 4).

#### PENSIONI

ORFANI MAGGIORENNI. — I) Quali siano i presupposti per il conferimento da parte dell'Amministrazione Ferroviaria del trattamento eccezionale di pensione agli

orfani degli agenti ferroviari (n. 83). - II) Se in materia di concessione del trattamento eccezionale di pensione si applichi il generale principio della revoca di pensioni e di assegni di guerra (n. 83).

#### POSTE E TELEGRAFI

CONTI CORRENTI POSTALI - Cessione. — I) Se, non essendosi proceduto, ai sensi dell'art. 127 Cod. post., alla risoluzione dei rapporti relativi a depositi in c/c postale costituiti al fine di consumare frodi valutarie in danno dello Stato, l'Amministrazione Postale che abbia avuto notificata la cessione delle somme iscritte nei precitati c/c debba eseguirne il pagamento in favore dei terzi cessionari (n. 62).

UFFICI POSTALI. — II) Se gli Uffici postali possano accettare dalle Banche, per la riscossione, effetti cambiari privi della firma di quietanza, ma con la girata « per l'incasso » preveduta dall'art. 22 della legge cambiaria (n. 63).

TRASPORTO. — III) Quali siano le condizioni di legge perchè il trasporto di pacchi e colli fino a 20 kg. possa essere affidato, anzichè all'Amministrazione postale, alle Ferrovie dello Stato o ad altre imprese sovvenzionate (n. 64).

#### PRESCRIZIONE

Se i « gettoni di presenza » corrisposti ai membri delle Commissioni siano soggetti al termine quinquennale di prescrizione, sia per gli appartenenti all'Amministrazione che per gli estranei alla medesima (n. 33).

#### PREVIDENZA ED ASSISTENZA

CONTRIBUTI PREVIDENZIALI. — I) Se l'Amministrazione Pubblica possa avvalersi dei poteri che gli derivano dal rapporto di concessione per costringere una impresa concessionaria di servizi pubblici all'adempimento degli obblighi previdenziali di cui all'art. 24 della legge 28 dicembre 1952, n. 4435 (n. 26). - II) Se l'Amministrazione sia tenuta a segnalare l'inosservanza delle leggi sulle assicurazioni obbligatorie dei lavoratori all'Ispettorato del Lavoro dell'I.N.P.S. (n. 26).

ORFANI DI GUERRA. — III) Se, in caso di ricovero obbligatorio di orfano di guerra in manicomio, le relative spese facciano carico all'Opera o alla Amministrazione Provinciale competente (n. 27).

#### PREZZI

IMPORTAZIONE PRODOTTI PETROLIFERI. — I) Se, ai fini della determinazione dei maggiori oneri relativi ai noli di importazione dei prodotti petroliferi — per gli effetti dell'art. 3 D.M. 26 gennaio 1957 — si debba tener conto, come termine di paragone rispetto ai noli pagati dopo il 1° novembre 1956, delle medie del nolo pagate nel settembre-ottobre 1956 da ogni singola Azienda oppure dalla media dei noli di tutte quelle Aziende che hanno contribuito a formare la media generale ponderale (n. 35).

#### PROCEDURA CIVILE

ESTINZIONE DEL PROCESSO. — Se la ordinanza con la quale il Pretore dichiara la estinzione del processo costituisca « provvedimento definitivo » o se invece sia suscettibile di impugnazione mediante reclamo (n. 25).

#### PROFITTI DI REGIME

FALLIMENTO. — Se, a carico del debitore per profitti di regime la dichiarazione di fallimento può aver luogo indipendentemente dalla qualità di commerciante del debitore medesimo (n. 68).

#### PROPRIETA' INTELLETTUALE

PROGETTI DI INGEGNERIA. — I) Se i progetti di lavori di ingegneria che costituiscano soluzione originale di problemi tecnici possano formare oggetto del c. d. « diritto morale d'autore » (n. 16). - II) Se i medesimi attribuiscono all'autore il diritto esclusivo di realizzazione e sfruttamento dell'opera (n. 16).

#### SCAMBI E VALUTE

RIESPORTAZIONE DI VALUTA. — Se l'operazione di riesportazione di valuta debba essere necessariamente compiuta dalla medesima persona per conto della quale furono compiute le importazioni temporanee (n. 14).

#### SOCIETA'

DI FATTO. — Se le Società di fatto possano concorrere alle aste pubbliche (n. 71).

#### SUCCESSIONI

EREDITA' GIACENTE. — I) Se, ai sensi dell'art. 980 del 1865, il chiamato ad una eredità rimasta giacente, in difetto di eredi noti, sia legittimato a chiedere il riconoscimento della sua qualità ereditaria contro chiunque possiede tutti o parte dei beni, allo scopo di ottenere la restituzione dei beni medesimi (n. 52). — II) Quale sia il termine di prescrizione del diritto di accettare una eredità acquisita dallo Stato per mancanza di successibili legittimi o testamentari (quando la morte del *de cuius* risalga al 1937) (n. 52).

#### TELEFONI

LINEE TELEFONICHE. — Se l'altezza minima prevista dall'art. 5 R.D. 25 novembre 1940, n. 1969, per i conduttori di linee elettriche debba ritenersi prescritta anche per la costruzione delle linee di telecomunicazioni che vengono progettate in base a criteri diversi stabiliti dagli organi tecnici dell'Amministrazione (n. 14).

#### TRASPORTO

FERROVIE. — Quali siano le condizioni di legge perchè il trasporto di pacchi e colli fino a 20 kg. possa essere affidato, anzichè all'Amministrazione postale, alle Ferrovie dello Stato o ad altre imprese sovvenzionate (n. 40).

#### TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Quale sia, ai sensi della Convenzione italo-tedesca del 9 marzo 1936, l'esecutorietà da eseguirsi in Italia delle decisioni emesse in Germania dalle Autorità di Riparazione, istituite a norma della legge 28 novembre 1947, n. 59, del Governo Militare Alleato di occupazione (n. 7).

#### TRATTATO DI PACE

**BENI DELLO STATO ITALIANO.** — I) Se la Francia, in forza delle disposizioni contenute nell'art. 79 del Trattato di pace e nella convenzione internazionale del 29 novembre 1947, abbia il diritto di incamerare, per il tramite di una procedura interna, somme di denaro appartenenti

al Governo italiano e destinate alle esigenze di rappresentanze consolari italiane in territorio francese (n. 70).

**CITTADINANZA.** — II) Se la nozione di « domicilio » nel territorio ceduto alla data del 10 giugno 1940, di cui all'art. 19, n. 1 del Trattato di Pace, debba intendersi come « *res facti* » e se quindi lo spostamento della persona possa essere provato indipendentemente dalle risultanze anagrafiche (n. 71).

#### VENDITA

**DIRITTO DI PRELAZIONE.** — Se il diritto di prelazione sia configurabile nel nostro ordinamento giuridico come un diritto reale (n. 16).

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

A CURA DI SALVATORE SICA

## COLOMBIA

### 1. La difesa della Pubblica Amministrazione.

Abbiamo presente il *Código Judicial (Organización Judicial y Procedimiento Civil)* (legge n. 105 del 17 ottobre 1931, entrata in vigore il giorno 1° gennaio 1932) e la *Constitución Política de Colombia* (in vigore dal 1886 e modificata nel 1905, 1909, 1910, 1921, 1924, 1936 e 1945). La difesa della Pubblica Amministrazione è affidata al Pubblico Ministero (*Procuraduría General de la Nación*).

La procura pubblica è esercitata sotto la direzione suprema del Governo, da un *Procurador General de la Nación*, dai *Procuradores* dei tribunali superiori e dagli altri *Procuradores* determinati dalla legge. La stessa Camera dei rappresentanti ha alcune funzioni inquirenti. I funzionari del Pubblico Ministero hanno la stessa classificazione, compensi, privilegi e benefici dei magistrati e giudici davanti ai quali esercitano i propri poteri (*Costit.*, art. 142). Ai funzionari del Pubblico Ministero spetta la difesa degli interessi della Nazione, promuovere l'esecuzione delle leggi, delle decisioni giudiziali e degli ordini amministrativi, il controllo della condotta ufficiale dei pubblici impiegati e l'accusa di quelli che siano colpevoli di delitti e di mancanze che pongano in pericolo l'ordine pubblico (*Costit.*, articolo 143).

Il *Procurador General de la Nación* è eletto dalla 'Camara de Representantes' su di una terna di candidati, inviata dal Presidente della Repubblica, per un periodo di quattro anni. La eleggibilità è condizionata all'esistenza degli stessi requisiti indispensabili per essere magistrato della Corte suprema della Nazione (art. 144, n. 1, *Costit.*; v. art. 1 del *Acto Legislativo* n. 1 del 1947 che ha sostituito l'art. 150 della *Costituzione*; v. art. 175 della legge n. 105 del 1931).

I 'Fiscales' dei Tribunali superiori (*Tribunales superiores*) sono nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di quattro anni in base a liste presentate dal Procuratore Generale. Sono necessari i medesimi requisiti che per i magistrati dei Tribunali Superiori (*Costit.*, art. 144, n. 2; art. 176, legge n. 105 del 1931).

Il Ministero Pubblico « en lo judicial » (recita la legge 105 del 17 ottobre 1931) è esercitato dalla

Camera dei Rappresentanti, dal Procuratore Generale della Nazione, dai « Fiscales » dei Tribunali e « Juzgados » superiori, dai « Fiscales » dei *Juzgados* di circuito e dai « Personeros » (procuratori) municipali.

Gli agenti del Pubblico Ministero non possono intervenire (*impedidos*) nella trattazione delle cause (*negocios*) quando essi, od i loro parenti (entro il IV grado di consanguineità od il II di affinità) vi abbiano interesse (art. 166). Nella presentazione e nel corso dell'azione giudiziaria civile, gli agenti del Pubblico Ministero sono assimilati ai Procuratori ordinari (art. 169). Gli agenti del Pubblico Ministero mancano della facoltà di transigere: essi non possono desistere da azioni intentate, senza l'autorizzazione dell'organo interessato. Tale facoltà è invece concessa quando i ricorsi siano stati proposti da essi stessi. Essi non possono rifiutare eccezioni e le confessioni (*confesiones*) non possono pregiudicare la parte che essi rappresentano (art. 170). Tale principio non è stato interamente accolto dalla Suprema Corte di Giustizia colombiana. Infatti la giurisprudenza ha così detto: anche se è certo che gli agenti del Pubblico Ministero non possono compromettere con le proprie confessioni gli organi di diritto pubblico che essi rappresentano, è pur vero che questo principio non debba portarsi sino all'estremo di annullare completamente la potestà di rappresentanza giudiziale che i medesimi funzionari hanno nei confronti delle dette autorità. E' stato ammesso tale principio specialmente in relazione ai fatti collaterali o secondari dell'azione e tali da non pregiudicare le entità difese in giudizio (*Corte Suprema*, 26 marzo 1941, *Gaceta Judicial*, 1973-1974, p. 726 seg.).

Gli agenti del Pubblico Ministero non possono promuovere azioni civili senza ordine od istruzioni del Governatore o del Governatore od Alcade competente. Costoro non possono ordinare di desistere dalle azioni che siano previste dalla legge, ordinanza od « acuerdo » municipale (art. 171).

Lo Stato, i dipartimenti ed i municipi non possono essere rappresentati da procuratori ordinari (*apoderados*) nelle cause, salvo che tale eccezione non sia giustificata dalla distanza, dall'importanza della controversia o dall'incompatibilità di funzioni. In tali casi, il Governo, il Governatore o l'Alcade possono celebrare contratti con avvocati per la rappresentanza dell'istituto (art. 173; arti-

colo 252, sugli « apoderados »; art. 194 della Costituzione).

Ai procuratori dello Stato è affidato anche l'incarico di difendere gli incapaci nei casi previsti dal Codice civile (art. 172). Peraltro (come per i notai, i senatori, i deputati ed in genere gli impiegati che esercitino funzioni imperative e giurisdizionali) i procuratori di Stato non possono rappresentare i privati (servir de apoderados judiciales) anche se siano iscritti come avvocati (art. 254 e seg.).

L'azione si considera estinta ove per due volte e tra le stesse parti l'attore (demandante) abbandoni il giudizio (e si reputa abbandono l'inattività processuale per un anno); tale norma non è valida per i giudizi in cui attore sia lo Stato, un dipartimento, un municipio od uno stabilimento pubblico o di beneficenza (art. 365).

La presenza dello Stato nelle controversie produce alcuni spostamenti di competenza. Nei giudizi contro lo Stato, è competente il Tribunale Superiore del domicilio dell'attore; nei giudizi promossi dallo Stato, è competente il tribunale più prossimo al domicilio del convenuto (el de vecindad del demandado) (art. 155). Nei giudizi contro un Dipartimento è competente il Tribunale superiore relativo (ove questi siano più, quello della capitale). Nei procedimenti proposti dal Dipartimento, è competente il Tribunale superiore che corrisponde al domicilio del convenuto (articolo 156).

Ove si tratti di controversie insorgenti da contratti celebrati dallo Stato con qualsiasi ente o persona, la cognizione di queste spetta alla Corte Suprema de Justicia nella sua sezione degli affari generali (Sala de negocios generales) (Legge 67 del 1943 ed art. 40 del codice processuale). Nei giudizi in cui sia parte un municipio, è competente, in prima istanza, il giudice di circuito (juez de circuito) rispettivo (art. 109, n. 1).

Nei giudizi di successione ed in quelli promossi « contra la herencia » o relativi a controversie sul diritto a succedere, ecc. (art. 152, 5) è competente il giudice di circuito normale, anche se lo Stato, i dipartimenti o municipi vi abbiano interesse. Nei giudizi di cessione di beni e nel concorso di creditori, anche se siano interessati lo Stato, i dipartimenti ed i municipi, è competente il giudice del domicilio del debitore negli ultimi sessanta giorni precedenti la sospensione dei pagamenti (art. 152, 9). Nei giudizi di espropriazione, anche in presenza di interessi statali, è competente il giudice rispettivo di circuito (art. 109; e normalmente nelle controversie di cui sia parte il Comune e si ventilino solo questioni di diritto privato).

Emanata una sentenza e resa esecutiva contro lo Stato, la sentenza stessa è comunicata al Governo perchè sia eseguita. Ove questo non posseda tale competenza, il Governo dovrà promuovere immediatamente un atto legislativo che renda la sentenza efficace. Non è ammessa esecuzione contro lo Stato (art. 554). Tale articolo, peraltro, va collegato con l'art. 1003 dello stesso codice: non sono sequestrabili (non sono embargables) gli edi-

fici comunali (casas consistoriales), gli edifici destinati all'istruzione pubblica, le carceri e gli altri edifici dipartimentali e comunali. « A contrario » si rileva poi che il sequestro può essere ammesso unicamente su di un terzo delle rendite dei dipartimenti e municipi.

Sia lo Stato che i dipartimenti ed i municipi non possono essere condannati alle spese (costas) (art. 576) e non sono tenuti all'uso di carta da bollo nei procedimenti.

## 2. La responsabilità dello Stato.

Abbiamo presente la Costituzione politica di Colombia. L'art. così recita: i privati (particulares) non sono responsabili davanti allo Stato (ante las autoridades) che per violazione della Costituzione e delle leggi. I funzionari pubblici sono responsabili per la stessa causa ed inoltre per eccesso di potere (extralimitación de funciones) o per omissione nell'esercizio delle funzioni.

Il concetto di extralimitación de funciones è stato così interpretato da F. P. de Perez (derecho constitucional colombiano, tomo I, p. 238, ed Temis, Bogotà, senza data): il pubblico funzionario, nella sua qualità, è tenuto a fondare i suoi atti su di norme che espressamente li permettano. Non è sufficiente che il funzionario dimostri che nessuna disposizione vieti il suo atti: deve dimostrare quale norma giuridica sia alla base della sua attività. Come funzionario, deve eseguire le leggi nello stretto termine necessario. Operare diversamente consiste in una 'extralimitación de funciones'.

L'art. 20 della Costituzione sembrerebbe alludere ad una responsabilità diretta e personale del funzionario. I giuristi hanno cercato di escludere tale responsabilità dal diritto civile, per sistemarla invece nel diritto pubblico. Si è, a tale scopo, richiamato l'art. 16 della stessa Costituzione: le autorità della Repubblica sono istituite per proteggere tutte le persone esistenti in Colombia, nel loro onore e nei loro beni, e per assicurare l'adempimento dei doveri sociali dello Stato e dei privati (innovazione con art. 9 dell'Acto legislativo 1 del 1936).

La giurisprudenza applica invece i principi della colpa in 'escogencia' (in eligendo) ed in 'vigilancia' (in vigilando), ponendo il problema sul terreno della responsabilità indiretta e considerando l'amministrazione pubblica responsabile per fatto altrui alle stesse condizioni dei privati (articoli 2347 e 2349 del Código civil; Suprema Corte, 30 giugno 1941, in *Gaceta Judicial*, tomo LII, p. 115; 27 agosto 1943, *Gaceta judicial* LVI, p. 509, ecc., citate in « Perez Vives A. », *Teoría General de las Obligaciones*, II vol. part prima, p. 419 e seg., ed. Temis, Bogotà, 1954). Si è tuttavia ammessa la responsabilità diretta dello Stato in certi casi, anche se dipendente da agenti o « contratistas » dell'amministrazione (in generale sent. 7 aprile 1943, *Gaceta Judicial* 1943, 1996, p. 259) e si è ammessa una responsabilità obbligatoria dello Stato per i danni cagionati agli immo-

bili dei lavori pubblici (sent. 2 ottobre 1947, *Gaceta Judicial*, LXIII, u. 471 e seg.).

La giurisprudenza ha tuttavia molte volte riconosciuto che non si può parlare, in relazione allo Stato, di responsabilità per fatto altrui, poichè non si possono configurare (trattandosi di persona giuridica di diritto pubblico) gli elementi essenziali di una tale responsabilità e cioè debolezza di autorità ed assenza di vigilanza ed attenzione (v. « Perez Vives » cit., p. 422 e seg.).

In sostanza, l'Amministrazione è responsabile e deve indennizzare i danni subiti dai cittadini: a) per (falta) mancanza di un servizio pubblico indispensabile; b) per cattiva organizzazione o difettoso funzionamento di un pubblico servizio; c) per lavori pubblici; d) responsabilità ammini-

strative (v. D. SICA, COLOMBIA, in « Rassegna del Consiglio di Stato », 1957, fasc. 12); e vie di fatto dell'amministrazione.

#### BIBLIOGRAFIA

- E. SARRIA: *Tratado de derecho administrativo*, Publ. « Crítica Jurídica », Bogotá, 1952.
- A. PEREZ VIVES: *Teoría General de las obligaciones*, Ed. Temis, Bogotá, 1954.
- J. M. RESTREPO BARRIENTOS: *Comentario al Código Judicial*, 2ª ed., tip. S. Antonio, Medellín, 1950.
- J. IRIZARRY Y PUENTE: *The responsibility of the State as a « Juristic Person »* in « Latin America », in *Tulane Law Review*, marzo 1944, p. 408 e seg.
- CAVALIER G.: *A statement of the laws of Colombia*, Pan American Union, Washington, 1953.