

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

Note sul diritto di sciopero del Presidente F. Rocco, p. 221-228.

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) M. NIGRO: *Le decisioni amministrative*, recensione critica dell'avvocato G. GUGLIELMI, p. 229-230.
- 2) *La giurisprudenza amministrativa nel periodo 1935-1950*, p. 230-231.
- 3) N. PAPALDO: *Codice delle leggi sanitarie*, p. 231.
- 4) A. V. WENEDIKTOW: *La proprietà socialista dello Stato*, recensione critica dell'avv. A. SALVATORI, p. 231-232.

III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Amministrazione pubblica - Atti diretti alla tutela dei beni patrimoniali - Azione possessoria - Proponibilità, p. 233.
- 2) Amministrazione pubblica - Rappresentanza della P. A. - *Vocatio in jus* - Indicazione di un organo diverso da quello che ha la rappresentanza dell'Ente - Nullità insanabile, p. 233-234.
- 3) Impiego pubblico - Impiegato statale - Aspettativa - Licenziamento per decorso periodo massimo - Eccesso di potere, p. 234-235.
- 4) Imposte e tasse - Decisione definitiva della Commissione centrale - Impugnabilità immediata - Ricorso per cassazione - Ammissibilità, p. 235-238.
- 5) Imposta di registro - Corrispettivo in moneta estera - Raggiungimento in moneta nazionale - Controversie relative - Carattere - Cambio del giorno - Concetto, p. 238-241.

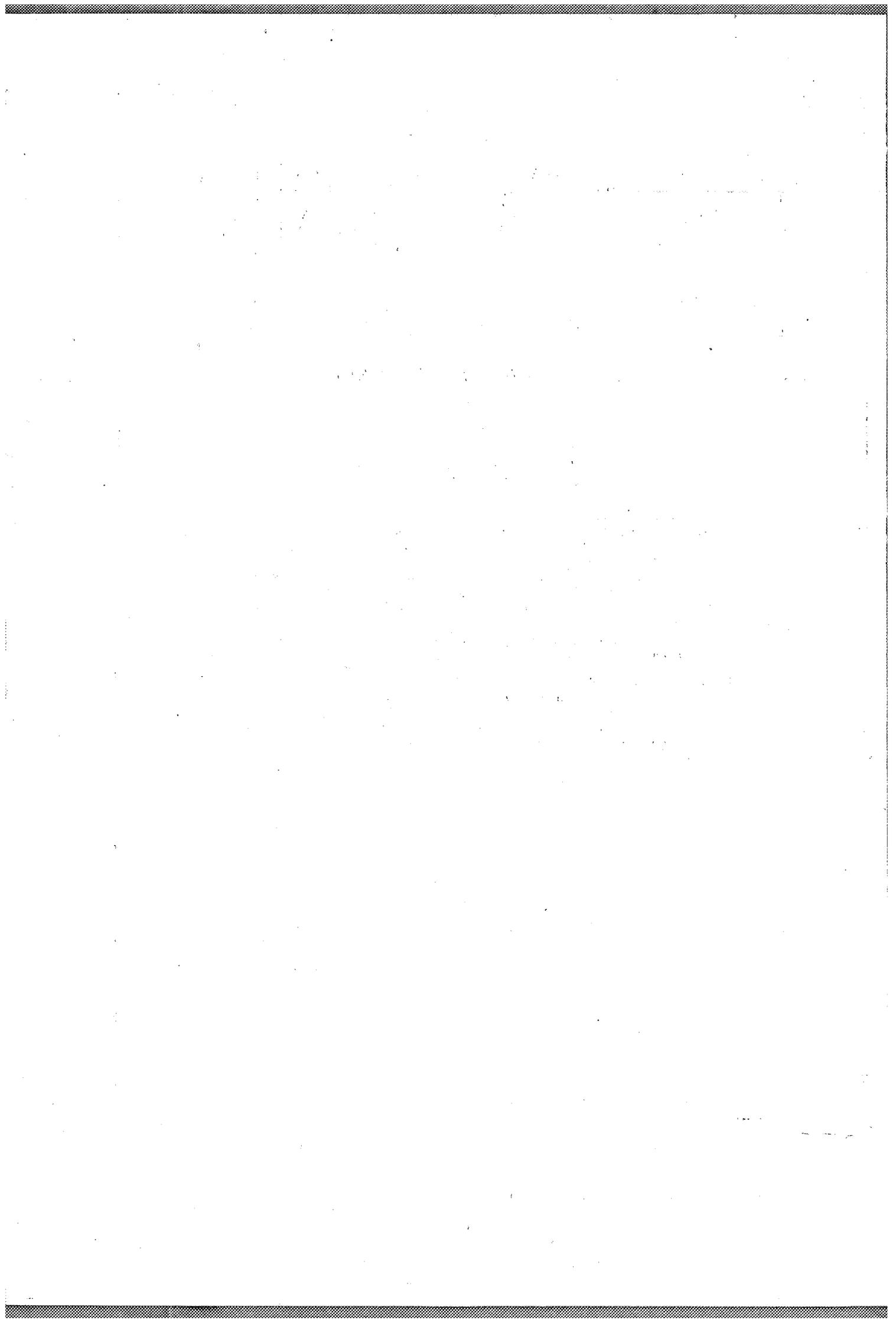
IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Concessioni amministrative - Terreno di pertinenza del Demanio ferroviario - Contratto di affitto di fondi rustici - Competenza dell'A.G.O. a conoscere delle controversie relative - Inapplicabilità della proroga prevista dal D.L.L. 5 aprile 1945, n. 157, p. 242-244.
- 2) Ferrovie dello Stato - Appalti - Revisione prezzi non previste dal contratto di appalto - D.M. 3 settembre 1940, n. 857, art. 1664 C.C. - Deroga art. 326 Legge sui lavori pubblici e Capitolato generale di appalto, p. 244-245.
- 3) Società - Società per azioni - Deliberazione di aumento di capitale - Imposte e tasse - Imposta di negoziazione - Delibera di aumento di capitale - Tassabilità delle nuove azioni, p. 245-247.

V. SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA, p. 248-254.

VI. RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, p. 255.

VII. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, p. 256-259.



RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

NOTE SUL DIRITTO DI SCIOPERO

SOMMARIO. — 1. Premesse economiche: lo sciopero come strumento di difesa privata nelle contese collettive tra capitale e lavoro. — CAPO I: *Natura giuridica del diritto di sciopero.* 2. È un diritto soggettivo pubblico, che intercede tra il cittadino, che ne è titolare e lo Stato. Esso rientra nella categoria dei diritti di libertà. 3. L'ordinamento giuridico italiano e lo sciopero. 4. Inammissibilità giuridica che il diritto di sciopero sia riferibile al cittadino, in quanto prestatore d'opera dello Stato. 5. L'art. 40 della Costituzione ha fatto cadere le sanzioni penali previste per l'astensione collettiva dal lavoro: dubbi per quanto concerne l'efficacia abrogativa delle sanzioni penali per il reato di serrata. 6. Il diritto di sciopero non è riferibile, neppure, ai dipendenti delle aziende autonome dello Stato ed a quelli degli enti autarchici territoriali. — CAPO II: *Contenuto e limiti del diritto soggettivo di sciopero.* 7. I diritti soggettivi pubblici ed, in particolare, quelli di libertà non sono illimitati e neppure, quindi, può essere tale il diritto di sciopero. 8. Limiti consentiti al legislatore ordinario nei riguardi dei soggetti e fondamento giuridico dei limiti stessi. Inammissibile lo sciopero dei dipendenti dello Stato. 9. Problema dell'ammissibilità dello sciopero per le aziende esercenti servizi pubblici. Conclusione positiva. 10. Temperamenti necessari per tale ammissibilità. 11. Limiti oggettivi al diritto di sciopero: divieto dello sciopero politico, tutela della libertà del lavoro. 12. Modalità obbligatorie nella procedura per l'esercizio legittimo del diritto di sciopero.

1. *Premesse economiche.* — Sotto l'aspetto economico, che ne costituisce il contenuto sostanziale, lo sciopero e cioè l'astensione collettiva dal lavoro, rappresenta l'estrema ratio, l'ultima e non sempre decisiva arma, cui possono ricorrere i prestatori d'opera nei conflitti tra capitale e lavoro.

Tali conflitti si risolvono — normalmente — in una contesa per la ripartizione dei profitti quale retribuzione rispettiva da un lato del lavoro, dall'altro del capitale e dell'impresa.

Non sempre, in verità, gli investimenti di capitale consentono margini di profitti tali da soddisfare le anzidette contrapposte esigenze, ma queste possono trascurarsi e, se non sono conciliabili, sono causa di perniciose conseguenze economiche e sociali.

Giacchè se le retribuzioni del lavoro risultano non sufficienti a far fronte alle minime necessità della vita dei lavoratori un turbamento grave delle relazioni sociali fatalmente ne deriva.

Parimenti se i margini di profitto del capitale e delle imprese si riducono oltre certi limiti o addirittura spariscono si rischia di allontanare il capitale dagli investimenti produttivi e di compromettere l'esistenza stessa delle imprese, con conseguenti danni economici e sociali.

Non può disconoscersi che assai più agevole è il controllo pubblico su la capacità delle mercedi di fronte alla entità e qualità delle prestazioni di lavoro, congruità oggi considerata dalla carta costituzionale (art. 36) come un diritto del lavoratore, che non quello su i profitti del capitale e delle imprese, difficilmente accertabili nelle occulte pieghe dei bilanci dei datori di lavoro.

Arduo compito, invece, come ho detto è quello di determinare i limiti obiettivi di sopportabilità da parte delle intraprese degli oneri salariali e delle altre retribuzioni senza per di più il pericolo di effetti talora, addirittura, controproducenti per gli interessi dei lavoratori.

Ho osservato che lo sciopero tende a risolvere, con atto collettivo di forza, le contese fra capitale e lavoro. Occorre precisare che tali contese non concernono solamente le questioni fondamentali delle retribuzioni ai prestatori d'opera, ma involgono anche tutte le contestazioni riguardanti le modalità e le condizioni del rapporto di lavoro, le quali spesso, ma non sempre, hanno un contenuto economico o esclusivamente economico.

La citata norma costituzionale demanda, in particolare, alla legge di stabilire, obbligatoriamente, la durata massima della giornata lavorativa e sancisce il diritto al riposo settimanale ed a ferie annuali retribuite e non rinunciabili.

È ovvio, poi, far presente che lo sciopero, come strumento economico di resistenza, si riferisce alla contese collettive tra datori di lavoro e prestatori d'opera e non già alle contestazioni individuali le quali, tuttavia, possono rappresentare la causa occasionale del ricorso allo sciopero-protesta.

Pericolosa china questa dell'uso di quell'estremo rimedio dei conflitti economici collettivi per scopi non economici i quali ne possono paurosamente moltiplicare le manifestazioni, attraverso le indefinite occasioni di rimostranze estreme, con danni incalcolabili per l'economia pubblica e privata e per l'ordine e la pace sociali.

Comunque, seppure degenerazioni del ricorso allo sciopero ne alterino, talvolta, la natura e la funzione e, quindi, la giustificazione etica, non può negarsi — in linea di principio — che ove gli ordinamenti giuridici non riescano diversamente a soccorrere le forze del lavoro contro il prepotere, in qualche caso, pregiudizievole alla compagine economica e sociale dello Stato, l'autodifesa

del contendente *più debole*, con la ammissione in tesi e in diritto dello sciopero, sia da considerarsi conforme ad un postulato logico di giustizia sociale, cui corrisponde anche un interesse economico generale, per la crescente e ormai preponderante importanza spettante al fattore lavoro nel quadro dell'economia nazionale degli Stati democratici.

Correlativamente potrebbe sostenersi, e viene sostenuto, che anche il fenomeno economico della così detta « serrata » sia da ammettersi come fenomeno lecito, almeno quale *controdifesa* degli interessi contrapposti del capitale e delle imprese. Ma può seriamente dubitarsene non solo perchè tali interessi rappresentano una forza maggiore nelle contese con i prestatori d'opera, ma anche perchè, come già ho accennato, la legittimità della resistenza da parte dei portatori di questi interessi importa un giudizio ed un controllo pubblico assai più difficile o talora, addirittura, impossibile, mentre la serrata che, in virtù di quella preponderante forza, può prolungarsi assai più dello sciopero si risolve in una sottrazione di lavoro socialmente deprecabile.

Le premesse poste di ordine economico valgono ad illuminare e ad agevolare la soluzione del problema del diritto di sciopero; della sua natura giuridica; dei soggetti ai quali può riferirsi; dell'ampiezza del suo contenuto, cioè dei limiti al suo esercizio legittimo.

CAPO I

NATURA GIURIDICA DEL DIRITTO DI SCIOPERO

2. Non par dubbio, innanzi tutto, che il diritto di sciopero abbia la natura di un diritto soggettivo pubblico, avente per titolare il singolo e rientri nella vasta categoria dei *diritti di libertà*, i quali, come è noto, assumono qualificazioni varie, in relazione al loro svariato contenuto: ad esempio diritto di libertà personale, di riunione e di associazione, di circolazione e soggiorno nel territorio dello Stato, di emigrazione, libertà di culto, di pensiero, ecc. (art. 13 e segg. costituzione della Repubblica).

Essi costituiscono diritti propri della « personalità umana », quasi diritti innati, sono come tali inalienabili, irrinunciabili, imprescrittibili e possono farsi valere *principaliter* verso lo Stato, che ne garantisce e può contrastarne il godimento, e verso coloro, privati singoli o associati, che ne contestino o ne ostacolino il regolare e indisturbato esercizio.

I diritti di libertà hanno per contenuto non già un *facere* da parte di chicchessia, bensì un *non facere*, cioè l'obbligo di non invadere la sfera di autodeterminazione e di conseguente incontrollabile attività riservata al privato, che si risolve in un *pati*, cioè nel dovere da parte di tutti di sopportare, senza resistenze, le manifestazioni svariate della libertà consacrate dalla legge a favore dei titolari, anche se ciò porti pregiudizio ai propri particolari interessi.

Queste osservazioni eliminano l'impressione suadente che il diritto di sciopero costituisca un diritto soggettivo privato, da farsi valere nei confronti dei privati singoli o associati, Non rileva,

infatti, che il diritto di sciopero, costituendo uno strumento di coercizione della volontà di determinate persone fisiche o giuridiche (i datori di lavoro), possa ledere interessi economici specifici di queste persone e possa consentire di respingere per le vie legali anche eventuali rappresaglie in violazione del rapporto di lavoro (licenziamento, sanzioni punitive varie). La lesione di interessi di particolari categorie può ben configurarsi anche nell'esercizio di altri diritti di libertà, ma ciò non toglie che questi diritti siano tutti *diritti assoluti* di natura pubblicistica, tutelati *erga omnes* in analogia soltanto a certi diritti soggettivi privati, quali ad esempio il diritto di proprietà.

Si tratta perciò, ripeto, di un diritto soggettivo pubblico che intercede tra il cittadino e lo Stato, il quale, per primo, è obbligato attraverso i suoi organi pubblici, a non invadere la sfera di libertà entro la quale il diritto di sciopero legittimamente può esplicarsi ed, anzi, a prestare la sua tutela contro ogni eventuale forma di resistenza a tale esplicazione da parte dei privati.

Il diritto di *astensione collettiva* dal lavoro altro non è, infatti, se non la conseguenza del diritto di *astensione individuale* dal lavoro, che rientra nel concetto generale di libertà del singolo, nella sfera, cioè, riservatagli dalla legge. Se la legge restringe o limita tale diritto per la circostanza che l'astensione dal lavoro si esplica per concertato divisamento, contemporaneamente da parte di più prestatori d'opera o colpisce, addirittura, con sanzioni punitive l'astensione collettiva dal lavoro o sciopero, evidentemente questa forma di esplicazione della libertà individuale diviene illecita e di diritto di sciopero non è più a parlare.

3. La storia del nostro diritto pubblico ci fornisce l'esempio del comportamento vario dell'ordinamento giuridico nei riguardi dello sciopero.

Prima dell'avvento del regime fascista lo sciopero, come fenomeno economico era già penetrato nella coscienza popolare e nella prassi delle contese collettive tra capitale e lavoro, ma, mentre sino al 1890 esso era considerato atto sedizioso penalmente represso, con la promulgazione del più liberale codice Zanardelli scompariva ogni traccia della sua repressione penale, pur senza che alcuna norma di legge consacrasse un diritto allo sciopero, ignorato, quindi, o tollerato dal diritto positivo.

Fu il codice penale Rocco del 1930 che, di nuovo, ne contestò espressamente la legalità, considerandolo sempre, al pari della serrata, come reato, di maggiore o minore gravità a seconda dei casi, perseguibile perciò con sanzioni punitive varie (artt. 503, 504, 505, 506 e anche 330, 331, 332 e 340 concernenti l'interruzione o l'abbandono dei pubblici servizi).

Una profonda evoluzione legislativa si è, successivamente, verificata sino a capovolgere l'ordinamento giuridico in materia, giacchè, come a tutti è noto, la costituzione repubblicana ha sancito solennemente all'art. 40 il *diritto di sciopero*, pur rinviandone, peraltro, alla legge la specifica regolamentazione.

4. Per valutare la portata di quella radicale innovazione legislativa in rapporto ai soggetti del diritto di sciopero occorre esaminare, in primo luogo, lo scopo della norma, che è quello come si è visto di intervenire sul terreno economico nei conflitti tra capitale e lavoro, ossia tra imprese le quali investono capitali per trarne profitti e prestatori d'opera al loro servizio. Tale scopo che corrisponde alle origini storiche del fenomeno, risulta anche chiaramente, per la costituzione italiana, dalla collocazione della norma relativa.

Lo scopo stesso non appare raggiungibile nelle contese collettive tra lo Stato e i propri impiegati. Le retribuzioni di questi prestatori d'opera infatti, sono fissate con atti del Parlamento, ossia con leggi normali ovvero con leggi delegate, alle condizioni però poste dall'organo legislativo, il quale, in ogni caso, ha la esclusiva competenza a reperire e ad assegnare al Governo i mezzi finanziari all'uopo necessari.

Non si tratterebbe, quindi, in realtà di una contesa tra Governo e impiegati dipendenti, bensì di un conflitto tra questi ed il Parlamento, che è l'espressione massima della sovranità dello Stato. Mancherebbe, per conseguenza, e sarebbe addirittura inconcepibile la possibilità di una qualsiasi forma di coazione anche soltanto psicologica, mediante l'arma dello sciopero su le determinazioni del Parlamento. Tanto più che gli stanziamenti di bilancio, per disposizione statutaria (art. 81 della costituzione) sono subordinati alla provvida condizione della necessaria copertura della relativa spesa, la quale non può conseguirsi — ovviamente — che attraverso nuove imposizioni di tributi, ovvero mediante riduzioni di altre spese, a pregiudizio, cioè, della massa dei contribuenti, ovvero con il sacrificio di altre esigenze dello Stato implicanti valutazioni, in altri termini, che debbono essere riservate al giudizio sereno e sovrano del Parlamento e per nessuna ragione possono essere influenzate e, peggio ancora, imposte da una categoria di cittadini.

Si aggiunga, in secondo luogo, che contestazioni del genere richiedono, necessariamente, due distinti soggetti di diritto i quali, nelle ipotesi comprese nella norma sono i prestatori d'opera e i datori di lavoro, singolarmente o collettivamente considerati non importa.

Nel caso invece, di contese fra lo Stato ed i propri dipendenti non vi è duplicità di soggetti di diritto, nè contrapposizione di interessi dei quali essi, rispettivamente siano titolari. Lo Stato è persona giuridica pubblica, anzi è la massima delle persone giuridiche pubbliche e, in quanto agisce mediante persone fisiche suoi prestatori di opera, trasforma questi in propri organi; gli interessi che lo Stato ed i suoi organi perseguono non possono essere distinti e tanto meno contrapposti; sono e restano interessi pubblici statuali che la persona giuridica persegue mediante l'opera dei propri dipendenti.

Il cittadino può, bensì, vantare diritti soggettivi verso lo Stato, ma in quanto tale, in quanto cioè in rapporto di sudditanza generale con il medesimo, non già quale suo organo-prestatore d'opera, in quanto cioè legato al medesimo da un rapporto

di sudditanza speciale. In questo speciale rapporto sono concepibili solamente interessi legittimi dei singoli verso l'amministrazione dello Stato, tutelabili dinanzi alla giurisdizione amministrativa.

Il diritto di sciopero, così, come limite all'ingerenza altrui nella sfera di libertà accordata dalla legge all'astensione collettiva dal lavoro, può essere invocata dal cittadino nei confronti dello Stato esclusivamente per sollecitare la sua tutela contro arbitrarie invasioni di quella sfera di libertà da parte dei terzi e precisamente dei normali datori di lavoro, che la vogliano disconoscere ostacolando l'esercizio oppure anche, per respingere ingerenze dello Stato stesso nei rapporti tra cittadino prestatore d'opera e terzi datori di lavoro, ma non già per impedire che lo Stato, eventualmente, intervenga per respingere l'uso dell'arma dello sciopero contro il cittadino suo prestatore d'opera in virtù del particolare rapporto con il medesimo istituito liberamente e non già contrattualmente: il rapporto di pubblico impiego.

Sarebbe, sotto il profilo giuridico aberrante addirittura un'opposta soluzione la quale — in sostanza — rimetterebbe all'uso della forza dei privati un conflitto comunque sorto fra suoi organi e lo Stato, il cittadino prestatore d'opera al servizio del medesimo e il Parlamento, conflitto che, ove mai fosse configurabile, non potrebbe in ipotesi essere risolto che da organi di conciliazione in via amichevole ovvero coattivamente per le vie legali da un terzo organo, superiore ad entrambi, il quale non potrebbe essere a mio giudizio che la Corte Costituzionale.

5. Una terza considerazione, che si collega, in parte alla seconda, ora esposta, discende dallo esame del valore giuridico della norma sancita dall'art. 40 della Carta costituzionale, in rapporto alle disposizioni legislative preesistenti.

Che tale norma abbia carattere immediatamente precettivo nessun dubbio e, quindi, essa è certo divenuta subito obbligatoria. Da taluni è stato posto in dubbio il carattere precettivo della norma, che avrebbe, invece, solo natura di principio programmatico, ma la tesi mi sembra insostenibile giacchè la circostanza che una norma primaria dimanda la sua specifica esplicazione ad una successiva norma secondaria non significa inapplicabilità del precetto sino a quando tale esplicazione più particolareggiata non sia intervenuta: così normalmente avviene per le norme regolamentari delegate di fronte alla norma legislativa, la quale non per questo non è immediatamente applicabile.

Quale norma generale quella costituzionale quantunque per ciò l'esercizio del diritto di sciopero sia rimesso ad una successiva regolamentazione della legge, è da ritenersi abbia fatto cadere, inesorabilmente, ogni altra norma contraria o con essa comunque incompatibile, e ciò in applicazione delle disposizioni preliminari previste dal codice civile su l'abrogazione, anche tacita, delle leggi.

Conseguentemente non è discutibile, a mio avviso che le disposizioni del vigente codice penale più sopra citate, certo di carattere generale in quanto puniscano come reato lo sciopero, ossia l'astensione collettiva dal lavoro, sotto qualsiasi

forma, anche qualificata in relazione alle persone dei soggetti debbano ritenersi abrogate dalla data di entrata in vigore della Costituzione, in quanto incompatibili con la norma costituzionale « per la contraddizione che nol consente », di considerare reato l'esercizio di un diritto. L'abrogazione, la norma abrogata avendo anch'essa carattere generale, non può evidentemente far sopravvivere la sanzione penale in confronto di chiunque commetta il reato e quindi anche in confronto dei dipendenti dello Stato, scioperanti.

Ad opposta conclusione penserei di dover giungere, per quanto dubbia la tesi, nei riguardi del reato di serrata pure previsto dalle norme del codice penale vigente.

La Costituzione, invero, non consacra il diritto di serrata parallelamente a quello di sciopero. La questione fu agitata in seno alla Commissione dei costituenti, ma, nel contrasto di opinioni al riguardo, si preferì non far menzione della serrata, pur da alcuni essendo stato espresso l'avviso che la legge ordinaria avrebbe dovuto contemplare un simile reato. Ora a me sembra che, rimanendo ignorata dalla Costituzione nel testo approvato, la figura della serrata, la tesi dell'abrogazione tacita di questo diverso reato sia difficilmente sostenibile.

Certo, è da rilevare, la serrata dei datori di lavoro si risolve in una contrazione talora assai grave dell'offerta di lavoro e può così rappresentare un fenomeno contrastante con il principio programmatico dell'art. 4 della Costituzione che riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro.

Assai meno sicura appare l'efficacia abrogativa della norma costituzionale nei confronti delle sanzioni disciplinari sancite dagli articoli 58 e 59 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 2960: censura ovvero nei casi più gravi riduzione dello stipendio per le assenze ingiustificate.

Queste disposizioni, quali norme particolari concernenti il rapporto di pubblico impiego degli impiegati dello Stato, sembra, al contrario, siano sopravvissute alla norma statutaria, in base al principio che la legge generale non deroga alla speciale se non per espressa statuizione, mentre, per le osservazioni più innanzi fatte il diritto di sciopero non potendosi riconoscere ai dipendenti dello Stato non è da considerarsi giustificata la assenza collettiva dovuta a sciopero.

Eguale la norma costituzionale non vale ad incrinare il principio generale di diritto, consacrato dalla concorde giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, che il lavoro non prestato da qualunque prestatore d'opera pubblico o privato non dà diritto a retribuzione quando la mancata prestazione, anche incolpevole del lavoro, non conservi il diritto a retribuzione in forza di disposizione espressa di legge o di contratto.

6. Alle stesse conclusioni, pur forse con qualche dubbio, sembra doversi giungere anche per i dipendenti di quelle aziende dello Stato, aventi carattere di autonomia amministrativa e finanziaria e, spesso, di gestione industriale. In questi casi potrebbe, talvolta, superarsi l'eccezione che

la contesa a contenuto economico verta tra prestatore d'opera e Parlamento, potendosi la contesa stessa risolvere nell'ambito dell'amministrazione autonoma, per determinazione degli amministratori. Ma non è da trascurare la considerazione che, in definitiva, tali aziende gravano sempre sul bilancio dello Stato ed i relativi stanziamenti non sfuggono alla competenza del Parlamento sovrano.

Si aggiunga che l'altra obiezione già mossa alla ammissione del diritto di sciopero dei dipendenti dello Stato e, cioè, che manchino i due soggetti giuridici tra i quali la contesa sia sorta, vale anche in questi casi perchè gli impiegati delle aziende autonome dello Stato sono da considerarsi sempre dipendenti dello Stato e quindi organi del medesimo.

Qualche maggior dubbio potrebbe semmai sorgere nei riguardi dell'ammissibilità del diritto di sciopero per i dipendenti degli enti pubblici autarchici, a proposito dei quali alcune delle ragioni che hanno condotto a negare quel diritto ai dipendenti dello Stato in parte non sussistono o si attenuano; ma sarei, tuttavia, di avviso di comprenderli nella esclusione dal diritto di sciopero. In particolare più difficile, direi quasi impossibile, contestare quel diritto ai dipendenti delle aziende autonome comunali o provinciali aventi carattere industriale.

Infine propenderei nettamente per permettere il diritto di sciopero ai dipendenti di tutte quelle aziende pubbliche, anche parastatali, che siano ammesse all'inquadramento sindacale, in quanto agiscano in regime di concorrenza nell'esplicazione della propria attività industriale o commerciale. In questi casi, bisogna riconoscere che le obiezioni mosse contro l'ammissibilità dello sciopero dei dipendenti dello Stato non possano più reggere.

CAPO II

CONTENUTO E LIMITI DEL DIRITTO SOGGETTIVO DI SCIOPERO.

7. Nel campo del diritto pubblico, per regola che può dirsi generale, i diritti subiettivi dei privati dai quali sorgono rapporti giuridici con lo Stato non sono, può dirsi, mai *illimitati* nel loro contenuto.

Mentre i diritti soggettivi privati, di fronte ad alcune potestà dello Stato, costituendo diritti soggettivi pubblici del medesimo, si *affievoliscono* e residuano meri interessi legittimi, quali ad esempio il diritto di proprietà di fronte al diritto di espropriazione per pubblica utilità, i diritti soggettivi pubblici soffrono — normalmente — limitazioni varie, le quali, talvolta, ne paralizzano l'esercizio. Ciò perchè, pur essendosi giunti, come è ben noto, storicamente attraverso la concezione dello Stato di diritto, alla configurazione di diritti soggettivi pubblici del cittadino verso lo Stato, non si è potuto contestare la esigenza che questo, espressione della sovranità, sia *facoltizzato* ad imporre *dei limiti* all'esercizio dei diritti soggettivi dei privati, nell'interesse supremo della collettività nazionale.

In particolare il diritto di libertà, nelle sue svariate configurazioni, soffre tutta una serie di limitazioni più o meno gravi scontrandosi, per così dire, con diritti soggettivi poziori dello Stato; così, ad esempio, il diritto di libertà personale cede, innanzitutto, di fronte al diritto soggettivo di punire dello Stato, quando il cittadino incorra in una pena restrittiva della libertà personale.

Gli esempi potrebbero moltiplicarsi e ciò spiega perchè sia inconcepibile giuridicamente l'esistenza di un diritto di sciopero illimitato non solo, come si è detto, con riferimento ai soggetti che ne siano titolari, bensì anche nei riguardi del suo oggetto contenuto ed esercizio.

È questa la ragione della spiegabile perplessità, che io, tuttavia, non condivido di taluni Costituenti alla proclamazione solenne di un diritto di sciopero (del quale tace ad esempio la costituzione sovietica) ed è pure, soprattutto, la ragione, invece perfettamente aderente ai principi generali del diritto, della conclusione alla quale saggiamente pervenne l'Assemblea Costituente, dopo elevata discussione, negando un diritto illimitato di sciopero, come aveva proposto la Commissione dei 75, ed approvando la più cauta formula inserita nel testo definitivo. Simile formula è la testuale riproduzione della disposizione della nuova carta costituzionale francese la quale recita « le droit grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

L'esigenza etica, poi, di non consentire in qualunque caso un diritto illimitato di sciopero a favore dei prestatori d'opera è rafforzata dalla diversità di trattamento usata, per ragioni che io giustifico, nei confronti della serrata, che la Costituzione ha rifiutato di riconoscere come un diritto, neppure di resistenza all'altrui azione di forza, a favore dei datori di lavoro.

Nessun dubbio, dunque, che la legge ordinaria la quale in esecuzione della norma costituzionale, sta per disciplinare la delicata materia abbia la facoltà di inserire talune limitazioni, derivanti dallo scopo della norma statutaria al diritto di sciopero, pur rispettando il principio costituzionale che lo sciopero costituisce un diritto del cittadino.

Non conosco il testo del disegno di legge predisposto dal Governo e che sarà presto sottoposto alla discussione parlamentare, se non attraverso le informazioni certo non complete, che la stampa ne ha dato. Penso, tuttavia, che le limitazioni e le modalità di esercizio del diritto di sciopero, in conformità anche delle considerazioni esposte potrebbero essere concretate secondo le direttive che appresso indicherò.

a) Quanto ai *soggetti attivi* del diritto di sciopero così concluderei ad integrazione esplicitiva dei rilievi già fatti: *esclusione del diritto di sciopero* nei riguardi dei dipendenti tutti dello Stato.

Una discriminazione tra dipendenti e dipendenti dello Stato non mi sembra agevole e potrebbe apparire arbitraria, non equa e, comunque, di attuazione pressochè impossibile.

Potrebbe, infatti, sostenersi che le ragioni addotte per la soluzione negativa sussistano soltanto

o principalmente per gli impiegati i quali, esercitando una *pubblica funzione*, abbiano una rappresentanza dello Stato e siano perciò a giudizio di taluni da considerarsi per questa ragione veri e propri organi dello Stato medesimo: esclusione, quindi, del diritto di sciopero soltanto nei riguardi di detta categoria di dipendenti dello Stato, tra i quali, evidentemente, sono da annoverarsi tutti i funzionari direttivi forniti di rappresentanza. Non sarebbero da comprendersi, invece, nella esclusione gli impiegati con attribuzioni meramente esecutive ed i salariati dello Stato.

Simile tesi mi parrebbe fallace in diritto e pericolosa per le sue conseguenze.

Ritengo, infatti, che l'estremo della rappresentanza non sia elemento necessario per integrare il concetto di organo. È concepibile anche l'organo sfornito di rappresentanza: questo agisce, tuttavia, per la persona giuridica Stato il quale non può operare, se non per l'appunto, attraverso persone fisiche.

L'elemento della rappresentanza è più rilevante nel campo dell'attività di diritto privato dello Stato e nel campo, in qualche modo affine, dei contratti di diritto pubblico, in cui soltanto (e non sempre definitivamente) i dipendenti forniti di rappresentanza, o forniti di mandato speciale, possono impegnare giuridicamente lo Stato, ma, in più lato senso, tutti i dipendenti dello Stato sono stretti da un *rapporto organico* con il medesimo e, normalmente, dai loro atti discendono responsabilità per lo Stato, tranne i casi di responsabilità personale esclusiva degli impiegati, concepita la responsabilità della persona giuridica esattamente in questo caso come *responsabilità diretta*.

Certo più evidente è l'assurdità di consentire lo sciopero ai capi e dirigenti delle amministrazioni dello Stato i quali siano forniti di *rappresentanza di volontà*, ma si tratta sempre in ogni caso di rapporto organico tra Stato e suoi dipendenti tutti.

Ammettere, d'altra parte, ad usufruire del diritto di sciopero esclusivamente talune categorie di dipendenti, quali ad esempio gli impiegati esecutivi o anche i soli salariati dello Stato, urterebbe sempre contro i principi di diritto posti, costituirebbe un privilegio non ammissibile a loro favore e sarebbe causa delle stesse perniciose conseguenze ed egualmente della paralisi della vita dello Stato, con grave disordine della compagine interna amministrativa.

Alle stesse conclusioni giungerei, come ho più sopra accennato, per i dipendenti delle aziende autonome dello Stato, degli enti autarchici minori — Regioni, Province e Comuni — seppure con argomentazioni in parte meno ferree, mentre ammetterei al diritto di sciopero i dipendenti delle aziende autonome provinciali e comunali a carattere industriale e i dipendenti degli altri enti pubblici inquadabili sindacalmente perchè esercenti un'attività industriale o commerciale in regime di concorrenza.

Per quanto concerne le sanzioni da introdurre nella legislazione allo scopo di reprimere il fatto illecito dello sciopero dei dipendenti statali e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai primi

equiparabili, potrebbe sostenersi la giustificazione di un ripristino in questo settore di norme penali di repressione a carico degli scioperanti.

Ma io, personalmente, penso che se pur sanzioni penali potrebbero essere consigliabili nei confronti dei promotori ed organizzatori dello sciopero, i maggiori e talvolta unici responsabili dell'infrazione al divieto che la legge dovrebbe porre, nei riguardi invece dei partecipanti allo sciopero potrebbe ritenersi sanzione sufficiente, repressiva e intimidatrice, un'adeguata punizione disciplinare, sempre che naturalmente, l'astensione collettiva concertata dall'ufficio, per le sue finalità e le sue modalità non integri gli estremi di reato previsto da altre disposizioni del Codice penale.

Certo, d'altra parte che le sanzioni ora previste dalla legge sullo stato giuridico degli impiegati concernono un'ipotesi — l'assenza individuale arbitraria dal servizio — ben meno grave della volontaria astensione collettiva la quale appare in netto contrasto anche con l'art. 98 della Costituzione che afferma i pubblici impiegati essere al servizio esclusivo della Nazione.

Quanto, viceversa, alle garanzie specifiche da riconoscersi a favore di quei dipendenti, in sostituzione del diritto di sciopero, penserei, come pure ho già accennato, che, a prescindere da una soluzione non contenziosa delle contese attraverso commissioni di conciliazioni o arbitrati volontari, per i dipendenti dello Stato non sarebbe configurabile che il ricorso all'organo superiore ad entrambe le parti contendenti e cioè alla Corte Costituzionale. Ciò sia che le contese tra Stato e suoi dipendenti vogliano considerarsi, come in realtà parrebbe, un caso di conflitto tra organi di poteri diversi dello Stato — Parlamento cioè e organi del potere esecutivo — sia che il conflitto stesso voglia considerarsi verificato tra organi dello stesso potere esecutivo, Governo e prestatori di opera suoi organi.

L'attribuzione ai contratti collettivi della facoltà di determinare retribuzioni e altre condizioni di lavoro con efficacia vincolante *erga omnes* non è rilevante per la questione giacché le amministrazioni dello Stato non inquadrabili sindacalmente, non potrebbero mai sottostare a quelle determinazioni, in nessun caso d'altronde irrevocabilmente vincolanti. Resterebbe sempre di competenza del Governo e, in definitiva del Parlamento, di stabilire attribuzioni e condizioni di lavoro del personale dipendente.

L'unico rimedio contenzioso concepibile per le contese collettive fra lo Stato e i suoi dipendenti sarebbe perciò, ripeto, quello già adombrato del ricorso alla Corte Costituzionale, da promuoversi, come è ovvio, non già dai singoli, bensì dalle organizzazioni sindacali riconosciute.

Penso che forse una simile particolare competenza della Corte Costituzionale potrebbe essere inserita con legge ordinaria, trattandosi, in buona sostanza, di contemplare un caso di conflitti tra organi dello Stato, già previsti dalla carta costituzionale.

Meno difficile la configurazione di organi, anche a carattere contenzioso, per la soluzione delle contese collettive tra dipendenti degli enti autar-

chici territoriali e gli enti stessi giacché quegli organi potrebbero bene costituirsi — *super partes* — con rappresentanze tratte dai poteri dello Stato.

b) 9. Serio problema quello dell'ammissione ovvero esclusione del diritto allo sciopero dei dipendenti di aziende pubbliche o private *esercenti pubblici servizi*.

Se si eccettuano le aziende autonome statali esercenti servizi pubblici, per le quali si rafforza la ragione della esclusione dal diritto di sciopero secondo l'opinione già da me più sopra espressa, sono d'avviso, pur non dissimulandomi la gravità delle conseguenze, che alla soluzione affermativa — ammissione del diritto di sciopero — debba necessariamente pervenirsi.

L'opposta soluzione, invero, incrinerebbe troppo profondamente il principio generale sancito dalla Costituzione che non è lecito distruggere, senza che soccorrano, in questi casi, le ragioni giuridiche, insuperabili, le quali hanno condotto a negare il diritto di sciopero ai dipendenti dello Stato e degli enti autarchici territoriali. Troppo numerose sono le aziende pubbliche e private esercenti servizi pubblici della più svariata natura e così evanescente il concetto stesso di servizio pubblico, per consentire l'esclusione.

In sostanza, e fu osservato in seno all'Assemblea Costituente, se volesse adottarsi un simile criterio di discriminazione dovrebbe finirsi con il negare, per identica ragione il diritto di sciopero a buona parte degli addetti ai lavori agricoli, i quali concorrono ad assicurare l'alimentazione pubblica, che è certo l'esigenza prima da soddisfare nel pubblico interesse. Pacificamente, quindi, a mio giudizio il diritto di sciopero va ammesso per i dipendenti delle aziende esercenti pubblici servizi che non appartengono allo Stato.

10. A temperare la gravità delle conseguenze incalcolabili per la vita civile, la sicurezza e la salute pubblica derivanti dallo sciopero nei servizi pubblici occorrerebbe, tuttavia che l'esercizio di questo estremo rimedio venisse, per tale settore circondato da eccezionali cautele e precisamente:

1° da norme le quali, mediante turni obbligatori, anche modesti di personale assicurassero un *minimo* di funzionalità ai servizi, in concorso anche con l'adozione dei provvedimenti di cui al n. 2, nel supremo interesse della collettività;

2° che gli scioperanti non potessero opporsi a quelle organizzazioni di emergenza, le quali, a mezzo di personale straordinario o militare coadiuvassero negli anzidetti turni di lavoro, per evitare la totale paralisi dei servizi.

Non si tratterebbe già di organizzazione del cosiddetto e deplorato *crumiraggio*, bensì di iniziative da adottarsi, d'intesa con gli scioperanti o dai medesimi tollerate, le quali varrebbero anche a non alienare le simpatie del pubblico per l'adozione ed il prolungamento eventuale dello sciopero, riducendone gli effetti dannosi sociali e civili, nei riguardi soprattutto delle classi umili di solito più colpite.

c) 11. Limite *oggettivo*, al contenuto, cioè, del diritto di sciopero, derivante anch'esso dalla rilevata funzione e finalità economica dello sciopero, dovrebbe concretarsi nel divieto assoluto dello sciopero a *carattere politico*.

Il divieto, evidentemente, per essere efficace dovrebbe accompagnarsi con una sanzione penale specifica, aggravata per i promotori dello sciopero.

Va da sé che, ove il ricorso a questa manifestazione di protesta collettiva, integrasse nelle sue finalità o nel suo esercizio, gli estremi di reato più grave contro i poteri dello Stato, sarebbero da applicare le maggiori sanzioni previste dal Codice penale e che tale tipo di sciopero andrebbe colpito anche nelle sue forme dissimulate o attenuate di parziali interruzioni o di prestazioni dirette a turbare la regolarità del lavoro, certo meno gravi, ma sempre meritevoli di repressione in relazione al fine illecito che possono proporsi.

Delicato, indubbiamente, talvolta il problema del riconoscimento del carattere politico dello sciopero, ma sufficiente la garanzia che la cognizione dei reati è sempre affidata all'apprezzamento sereno ed obiettivo del magistrato penale.

Altra limitazione oggettiva è rappresentata dalla esigenza, insopprimibile, della tutela della libertà del lavoro.

Se è da riconoscersi il diritto alla astensione collettiva dal lavoro è fuor di dubbio che al singolo prestatore d'opera non può farsi *obbligo* di una partecipazione allo sciopero decretato dalle organizzazioni sindacali e neppure — quando fosse considerato questo caso — deliberato per *referendum* da una maggioranza di prestatori d'opera.

Il diritto soggettivo di sciopero va riferito come già fatto presente, al singolo prestatore d'opera e non già ad una qualsiasi organizzazione di lavoratori, benchè riconosciuta dalla legge, nè tali organizzazioni avrebbero titolo giuridico alcuno per costringere per le vie legali il lavoratore dissenziente a partecipare allo sciopero, costrizione neppure esercitabile da una qualsiasi maggioranza a danno di un singolo, senza palese violazione della libertà individuale.

Di qui la necessità anzi di garantire la libertà del lavoro a coloro i quali, per diverso apprezzamento personale su la necessità, su la utilità o su la opportunità del ricorso a quell'estremo rimedio di forza rifiutassero di aderirvi. Conseguentemente impossibilità di attribuire allo sciopero quel carattere totalitario, per volontà soltanto dei promotori, che rappresenta d'altronde spesso la ragione principale del suo insuccesso nelle controversie collettive.

Naturalmente gli eventuali attentati alla libertà del lavoro cadrebbero sotto le sanzioni del Codice penale, già esistenti, concernenti la violenza privata (art. 610), senza bisogno quindi di creare sanzioni punitive nuove.

d) 12. Circa le *modalità obbligatorie* procedurali per il legittimo esercizio del diritto di sciopero, per qualsiasi ipotesi di ricorso a tale forma di autodifesa degli interessi dei prestatori d'opera, riterrei potessero così, principalmente, fissarsi:

1° per la proclamazione dello sciopero e per la sua cessazione, nella ipotesi che mancasse l'accordo fra tutte le organizzazioni sindacali o, quanto meno, fra quelle in complesso rappresentanti la maggioranza degli iscritti alle organizzazioni stesse, dovrebbe — obbligatoriamente — richiedersi lo sperimento del *referendum* fra i prestatori d'opera interessati;

2° in tutti i casi di sciopero ammesso dalla legge dovrebbe essere prescritto il tentativo di conciliazione da esperirsi mediante arbitrato.

L'inosservanza delle accennate prescrizioni, da inserirsi nella legge ordinaria, dovrebbe importare anch'essa sanzioni penali, forse da prevedersi soltanto a carico dei promotori ed organizzatori dello sciopero.

In tal modo si ridurrebbe il numero di proclamazioni di sciopero o di prolungamenti dei medesimi, a vantaggio della efficienza di questa arma divenuta legittima nella maggioranza dei casi, ma tuttavia insidiosa per l'economia collettiva e per la pace sociale.

FERDINANDO ROCCO

BIBLIOGRAFIA

Numerosi gli studi monografici e gli articoli sul reato di sciopero nella letteratura giuridica fascista e assai più numerosi quelli sul diritto di sciopero secondo la nuova Costituzione italiana.

Del diritto di sciopero si occupano anche commenti e scritti su la Costituzione italiana.

Non presumo di offrire al lettore una bibliografia completa, tanto questa è ricca, ma mi limito a ricordare parecchi scritti, indicati per autori in ordine alfabetico, in grande prevalenza italiani per il maggiore interesse che per il nostro ordinamento giuridico presentano:

AMORTH ANTONIO: *La Costituzione Italiana*. Milano, Giuffrè, 1948, pag. 50.

ARDAU GIORGIO: *Limiti entro i quali i lavoratori esercitano un diritto ai sensi dell'art. 51 C. P.*, in « Giurisprudenza Italiana », 1952, P. I, Sez. 2^a, col. 127; *Lo sciopero non è reato nè giusta causa di risoluzione del contratto a tempo determinato*, in « Giurisprudenza Italiana », 1951, P. I, Sez. 2^a, col. 299; *Requisiti attuali dello sciopero legittimo*, in « Giurisprudenza Italiana », 1952, P. I, Sez. 1^a, col. 321.

BALLADORE-PALLIERI: *La nuova Costituzione Italiana*. Milano, Marzorati, 1948, pag. 50.

BASCHIERI D'ESPINOSA E GIANNATTASIO: *La Costituzione Italiana. Commento analitico*. Firenze, Nocioli, 1949, pag. 212 e segg.

BARATIERI PAUL: *Du droit de grève en Grande Bretagne*. « Revue de droit public de la science politique », 1951, n. 1, pag. 165.

BATTAGLINI ERNESTO: *I mezzi di autodifesa e di azione diretta nella crisi di regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro*, in « Foro Padano », 1951, P. IV, pagina 101.

BERRUTI ADALBERTO: *Il diritto di sciopero e i suoi limiti*, in « Idea », 1951, n. 12, pag. 664.

BOZZINI FRANCO: *Sciopero e serrata*, in « Giornale d'Italia » del 30 gennaio 1953.

CALAMANDREI PIERO: *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in « Rivista giuridica del lavoro », 1952, fasc. 4 e 5, P. I, pag. 221.

CARNELUTTI FRANCESCO: *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti del lavoro*. Cedam, 1928, pag. 57.

DE HULSTER JEAN: *Le droit de grève et sa réglementation*. Paris, 1952, pag. 234.

DE TARANTO AMILCARE: *Lo sciopero e i dipendenti pubblici*, in « Voce di Segretari e dipendenti enti locali », 1952, 8, 9, pag. 273.

- FERRARI MARIO: *Sciopero e serrata nei confronti della Costituzione*, in «Giurisprudenza Italiana», 1951, P. II, col. 307.
- GALUPPO GIUSEPPE: *La disciplina dei rapporti di lavoro: il diritto di sciopero dei dipendenti di enti pubblici*, in «L'Amministrazione Italiana», 1952, pag. 412.
- GUICCIARDI ENRICO: *Ancora in tema di sciopero dei dipendenti pubblici*, in «Giurisprudenza Italiana», 1951, disp. 11, P. III, col. 161.
- GIANNINI AMEDEO: *Serrata e sciopero negli ordinamenti italiani*, in «Rivista di Politica Economica», 1952, pag. 425.
- LEVI ALESSANDRO: *Il diritto di sciopero*, in «Commento sistematico alla Costituzione Italiana», Barbera, 1950, pag. 461.
- LYON-CAEN GÉRARD: *Il diritto di sciopero e il contratto individuale di lavoro*, in «Rivista Giuridica del lavoro», 1952, fasc. II, P. III, pag. 53.
- MALINVERNO RENATO: *Il diritto di sciopero e lo sciopero dei dipendenti pubblici*, nel giornale «Il Tempo» del 30 dicembre 1953 e 1° gennaio 1954.
- MICELI GIUSEPPE: *Il diritto di sciopero e la Costituzione*, in «Diritto del lavoro», n. 9 e 10, P. II, pag. 367.
- MICELI ROSARIO: *L'art. 502 Codice Penale è stato abrogato dall'art. 40 della Costituzione*, in «Diritto del lavoro», 1952, 7, 8, P. III, pag. 257.
- MIMIN PIERRE: *La grève encadrée*. «Recueil Dalloz», 1952, n. 33, «Chronique», pag. 125.
- MOLITOR ERICH: *Concetti e limiti dello sciopero secondo l'ordinamento tedesco*, in «Diritto del lavoro», 1953, n. 1 e 2, pag. 3.
- ROCCO ARTURO: *Diritto o delitto? A proposito dello sciopero nei servizi pubblici*, in «Idea Nazionale», 30 gennaio 1920.
- SANTORO-PASSARELLI FRANCESCO: *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in «Rivista Italiana per le scienze giuridiche», 1949, pag. 138.
- STENDARDI G. G.: *Idee chiare sul diritto di sciopero*, in «Foro Padano», 1952, IV, pag. 153; *Legittimità dello sciopero secondo la Costituzione*, in «Foro Padano», 1951, P. I, col. 133.
- TABARELLI MARIO: *Il diritto di sciopero*, in «Montecitorio», marzo 1953.

NOTE DI DOTTRINA

MARIO NIGRO: *Le decisioni amministrative*. (Jovene, p. 153).

Il Nigro, che accomuna con opportuno equilibrio le due qualità, di studioso e di pratico del diritto amministrativo, prende lo spunto da una serie di procedimenti contenziosi, il cui numero è andato via via aumentando in questi ultimi tempi, per esaminare la natura dei provvedimenti, che chiudono quei procedimenti e che egli definisce « decisioni ».

Il problema è di grande interesse, anche in relazione alla VI disposizione transitoria della Carta costituzionale, che, però, a nostro avviso, va interpretata in senso difforme da quello, cui sembra aderisca l'autore. Il termine di cinque anni previsto dalla citata disposizione è meramente ordinatorio, come ha avuto occasione recentemente di confermare la Corte di Cassazione e, comunque, le giurisdizioni speciali esistenti debbono essere revisionate, ma non necessariamente soppresse.

Anche la revisione, però, impone che siano distinti nettamente gli organi di giurisdizione speciali dagli organi contenziosi non giurisdizionali.

La difficoltà di questa distinzione è a tutti nota e per più di un organo si è discusso, in questi ultimi tempi, della natura giurisdizionale o amministrativa della sua attività.

Ai molti esempi adottati dal Nigro dovrebbe aggiungersi quello del Ministro, che decide sui ricorsi in materia di revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche e delle pubbliche forniture. A queste decisioni è stato riconosciuto, anche di recente, il carattere giurisdizionale.

Il Nigro ricerca, appunto, il criterio di discriminazione fra attività amministrativa e giurisdizionale ed esattamente afferma che né l'esistenza di una lite, né lo sviluppo del procedimento in forma contenziosa sono elementi sufficienti per far affermare la natura giurisdizionale dell'attività e della decisione.

Non riteniamo, però, di poter concordare sulla affermazione che possa esservi giurisdizione anche senza lite. L'esistenza di una contesa è a nostro avviso, condizione necessaria, anche se non sufficiente per l'esistenza della giurisdizione.

Neppure il contraddittorio può essere assunto come criterio di discriminazione; ma non ci sembra che sia da respingere, come fa il Nigro, il criterio sostenuto dal Guicciardi, il quale distingue fra il

contraddittorio giudiziario, diretto a garantire l'uguaglianza delle parti davanti al giudice, e quello contenzioso amministrativo, che è principalmente diretto a consentire il migliore svolgimento dell'azione amministrativa.

Il suddetto criterio non ci sembra molto lontano da quello adottato dal Nigro, il quale pone in luce come la giurisdizione sia esercitata dallo Stato nell'interesse dei terzi litiganti e l'amministrazione contenziosa dello Stato *anche* (direi soprattutto) nel proprio interesse.

La sentenza assolve il suo compito *dicendo ius*; la decisione amministrativa, invece, rappresenta una fase dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Al rapporto fra l'atto e gl'interessi, che ad esso sono collegati, fa riscontro la diversa natura e le diverse finalità del contraddittorio.

Quello contenzioso non giurisdizionale tende immediatamente a fornire all'amministrazione utili elementi di giudizio per le proprie determinazioni e solo mediamente ad assicurare alle parti una tutela dei propri interessi.

Nè riteniamo di poter aderire alla tesi esposta nel testo, secondo la quale l'attività giurisdizionale non può essere affidata che ad organi indipendenti. Il principio non trova fondamento nel diritto vigente e l'inverso è perfettamente ammissibile: ad un organo indipendente (giurisdizionale) può ben essere affidata ed in concreto è affidata un'attività amministrativa.

Il principio affermato ci sembra più politico che giuridico.

Premessa la distinzione fra attività giurisdizionale e attività amministrativa, il Nigro esamina, tentando di ridurli ad unità, i concetti di procedimento contenzioso e organo contenzioso.

In ordine al primo concetto debbono farsi molte riserve: i procedimenti contenziosi attualmente vigenti sono numerosi e dissimili, per cui è molto difficile, se non impossibile, trarre dei principi generali, né ad essi possono applicarsi per analogia i principi del contraddittorio giurisdizionale, che è sostanzialmente diverso e, come s'è visto, tende a fini diversi.

Nè sembra potersi affermare che ogni vizio, sia pure essenziale, del procedimento si traduca in vizio della decisione. Questo effetto può riconoscersi soltanto ai vizi del procedimento che abbiano influito sulla decisione.

A proposito della legittimazione dell'organo contenzioso riteniamo che sia decisamente da respingere la teoria della *incompatibilità presunta*, adottata in analogia coi principi, che regolano l'astensione e la ricsuazione del giudice.

Esattamente ritiene il Guicciardi che, mancando un principio generale, debba ritenersi sussistere la incompatibilità soltanto quando sia espressamente prevista.

Nè l'incompatibilità presunta può ricondursi all'eccesso di potere sintomatico, che, comunque, è un vizio della causa e non attiene alla legittimazione dell'organo.

Le conseguenze aberranti di questa teoria non potevano sfuggire all'ingegno acuto dell'autore, che, infatti, ne limita l'applicazione agli organi collegiali.

La ricsuazione del Prefetto o del Ministro è un assurdo logico, prima che giuridico.

Sulla definizione della categoria abbiamo qualche perplessità, sembrando piuttosto equivoco il termine *decisione*. Attraverso il procedimento contenzioso, infatti, l'Amministrazione *si determina* o, come dice il Giannini M.S., *attuа la determinazione del voluto*, ma non decide una controversia.

Il Nigro, seguendo altri autori, ne fa una sottospecie degli accertamenti e più precisamente della specie *accertamenti in senso giuridico*, in contrapposto agli accertamenti in senso storico.

Riprendendo l'analogia del contraddittorio, l'autore fa rientrare in questa specie anche la sentenza di accertamento, ma questa ha efficacia obiettiva; la decisione amministrativa, invece, ha effetto solo per l'Amministrazione, e perciò, si diversifica anche dal negozio giuridico di accertamento, che è diretto a terzi estranei al dichiarante.

Decisamente da respingere, poi, ci sembra la affermazione della natura vincolata delle decisioni.

Può parlarsi di un loro effetto vincolante, ma è innegabile la natura discrezionale e a volte tecnicamente discrezionale dell'accertamento contenuto nella decisione.

A nostro avviso il procedimento contenzioso non è idoneo a dar luogo ad una categoria autonoma di atti. La decisione è la determinazione del contenuto dell'atto amministrativo; essa può essere il frutto di un procedimento logico non contenzioso, secondo la difficoltà e la delicatezza della situazione da accertare, ma non muta natura per la diversità del procedimento adottato.

Il Nigro, poi, è costretto a distinguere fra decisioni preliminari e finali ed attribuisce alle prime l'effetto di conferire all'Amministrazione il potere di provvedere, donde la loro efficacia costitutiva.

Riteniamo, invece, che il potere sia attribuito all'Amministrazione dalla legge e che la decisione-accertamento sia soltanto un presupposto di legittimità del provvedimento.

La decisione non è legge per l'Amministrazione più di quanto la determinazione cosciente del volere lo sia per il singolo, entrambe sono espressioni di autonomia, mentre il comando è eteronomo.

Sulla differenziazione delle decisioni dai pareri concordiamo con l'Autore, ma la questione è prin-

cipalmente terminologica dal momento che il Nigro esclude dalla categoria dei pareri quelli vincolanti, che effettivamente non sono pareri, ma determinazione del contenuto dell'atto amministrativo.

Non ci sembra, però, che tale differenziazione possa fondarsi sulla presenza o meno del procedimento contenzioso.

La distinzione fra decisione e deliberazione ci sembra, poi, non del tutto esatta, trattandosi di termini non omogenei.

Il Nigro esamina poi vari tipi concreti di decisioni, finali e preliminari.

Fra le prime è il decreto del Presidente della Repubblica su ricorso straordinario, che il Nigro ritiene ammissibile, ma di scarsa importanza dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, che assicura la piena tutela giurisdizionale contro tutti gli atti amministrativi, ivi compreso il decreto presidenziale in esame (cfr. sull'argomento: « *Rass. Avv.* », 1948, 10 1; 1951, 39; 1953, 1 e segg. infra pag.).

Fra le seconde il Nigro colloca gli accertamenti fiscali e le decisioni delle Commissioni tributarie.

In proposito non possiamo che dissentire dalle tesi esposte nel testo e riaffermare la natura giurisdizionale delle decisioni delle Commissioni e l'effetto non vincolante dell'accertamento non giurisdizionale, ancorchè concordato. L'accertamento, di ufficio o su denuncia, ha effetto dichiarativo, il debito sorge nel momento in cui si verificano i presupposti e l'accertamento non ha altro scopo che di renderlo liquido.

A proposito della forma delle decisioni il Nigro afferma ch'esse debbono essere adottate nella sede dell'organo e comunicate o notificate al privato. Nè l'una nè l'altra esigenza risultano dalla legge.

Lo stesso riteniamo si possa dire degli *accidentalita negotii*, che, secondo l'autore, non possono essere contenuti in una decisione.

Nè ci sembra che possa affermarsi il principio, sia pure tendenziale, dell'impugnabilità delle decisioni in via autonoma. Tale principio potrebbe ammettersi soltanto per le decisioni finali, per le altre la lesione dell'interesse verificandosi soltanto con l'emanazione del provvedimento finale.

Non può, infatti, contestarsi che la decisione preliminare sia vincolante solo quanto al contenuto dell'atto, salva all'Amministrazione la facoltà di provvedere o meno.

G. GUGLIELMI

La giurisprudenza amministrativa nel periodo 1935-1950. (Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1952).

Sotto questo titolo è stato pubblicato il repertorio della « *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana* », di cui appare superfluo mettere in rilievo la importanza come strumento di lavoro e di consultazione.

La giurisprudenza raccolta nel volume è presentata con un opportuno temperamento del

criterio alfabetico con quello sistematico; indici parziali molto accurati rendono agevole la consultazione delle voci più importanti.

Nel volume in esame non ci si limita solo a segnalare la giurisprudenza amministrativa ma anche la legislazione e le circolari più notevoli. Sicché può concludersi che si tratta di un'opera indispensabile per chiunque si occupi del diritto amministrativo sia come studioso che come professionista.

N. PAPALDO: Codice delle leggi sanitarie. (A. Giuffrè, Milano, 1952).

Nella preziosa collezione legislativa diretta da Guido Zanobini è ora comparsa, per la prima volta anche questa raccolta delle leggi sanitarie, curata, sotto la guida del prof. Papaldo, da una schiera di funzionari particolarmente esperti nella materia.

Il metodo di presentazione delle leggi è quello seguito anche negli altri codici pubblicati nella collezione; così come sono ugualmente esaurienti ed accurati gli indici analitici, cronologici e sistematici che sono in calce al volume.

Oltre alle leggi ed ai regolamenti sono riportate nel volume anche le ordinanze ministeriali e dell'A.C.I.S. sicché si ha un panorama completo di tutta la veramente imponente mole di disposizioni normative che regolano questa complessa materia.

A. V. WENEDIKTOV: La proprietà socialista dello Stato. (Ediz. Einaudi, 1953).

Dopo la pubblicazione del libro dello Schlesinger, su la *Teoria del Diritto nell'Unione Sovietica* Einaudi, 1952 è ora comparsa questa opera del W. che riguarda l'istituto certamente più importante del diritto sovietico.

È, infatti, evidente che la disciplina giuridica della proprietà socialista dello Stato è alla base di tutto l'ordinamento dello Stato sovietico, in quanto la differenza essenziale che sussiste tra l'ordinamento economico socialista e quello capitalista sta proprio nella titolarità del diritto di proprietà.

Questa differenza salta immediatamente agli occhi fin da un primo sguardo all'indice stesso del libro del W., dal quale risulta che sono trattati nell'opera istituti che, secondo le nostre concezioni giuridiche, non fanno assolutamente parte del diritto di proprietà, (persone giuridiche, organi dello Stato) mentre sono completamente assenti istituti che tradizionalmente rientrano nello studio di tale diritto (ad es: servitù, *jura in re aliena*, ecc.).

Il W. imposta tutto il suo studio su una definizione del diritto di proprietà che egli ritiene applicabile a tutti gli ordinamenti economici e giuridici; secondo W., invero, il diritto di proprietà è il « diritto di usare dei mezzi di produzione in virtù di un potere proprio e nel proprio interesse sulla base del sistema di rapporti classisti dominanti in

quella data società ». Il W. aggiunge che questa definizione obbliga « quando si vogliono analizzare le forme di proprietà particolari ai vari sistemi giuridici a stabilire: 1° nel potere di chi si trovano i mezzi di produzione e 2° nell'interesse di chi essi vengano goduti ».

Posta questa premessa, ne discende logicamente che la parte più importante del libro è quella nella quale il W. si occupa della organizzazione da parte dello Stato, unico titolare della proprietà socialista, dell'esercizio del potere spettantegli sui beni come proprietario.

Lo studio di tale organizzazione implica, anzitutto, lo studio degli organi dello Stato ai quali è dall'ordinamento sovietico affidata la titolarità dell'esercizio del diritto di proprietà.

Questi organi sono tutti persone giuridiche, sì che, a differenza del nostro diritto nel quale la *personalità* degli organi dello Stato è un'eccezione, nel diritto sovietico tale personalità, almeno per quegli organi che sono incaricati dell'esecuzione di compiti statali di carattere economico (esecuzione del Piano), costituisce la regola.

Il W. definisce tali organi come « una collettività di operai e impiegati organizzata dallo Stato, avente a capo un dirigente responsabile, che lo Stato incarica della esecuzione di determinati compiti statali e al quale esso conferisce, per la esecuzione di questi compiti, una parte del fondo unitario oggetto della proprietà dello Stato ». Questa definizione del W. ha dato origine a vivaci discussioni nella scienza giuridica sovietica e può dirsi che la maggioranza degli scrittori ed anche il pensiero ufficiale dell'Istituto di Scienze giuridiche siano contro la tesi dell'A. Di tali discussioni si può avere un'informazione abbastanza completa per mezzo di articoli pubblicati sulla rivista « Stato e Diritto Sovietico » (1952, n. 6 e 10).

Ma l'interesse della trattazione da parte del W. del problema delle persone giuridiche sta, in modo particolare, nel fatto che egli giunge alla sua definizione attraverso un accurato esame del diritto comparato (specialmente autori tedeschi e francesi); ed è attraverso le critiche che egli muove alle tesi di tali autori che ci si può rendere conto abbastanza chiaramente della diversità di concezione tra la scienza giuridica sovietica e la scienza giuridica dei paesi a diverso ordinamento.

Un altro istituto trattato dal W. con particolare accuratezza e che presenta anche per noi un notevole interesse pratico, è quello della tutela del diritto della proprietà socialista dello Stato, e particolarmente della tutela del possesso. Questo istituto è impostato su due presupposti fondamentali, assolutamente peculiari al diritto sovietico e incompatibili con il nostro ordinamento giuridico: 1° la presunzione di proprietà a favore dello Stato e non a favore del possessore; 2° la inesistenza dell'istituto dell'usucapione.

Anche nella trattazione dell'istituto del possesso il W. compie un accurato esame del diritto comparato mettendolo in relazione con le norme del diritto sovietico e, soprattutto, con l'interpretazione che di tali norme dà la giurisprudenza del c.d. « Arbitrato di Stato », unico organo giudiziario competente a decidere delle vertenze tra imprese statali.

È appena il caso di rilevare come la *summa divisio* tra i beni, secondo il diritto sovietico, non sia quella tra beni mobili e beni immobili, ma tra mezzi fissi e mezzi circolanti, i quali ultimi soltanto sono suscettibili di divenire oggetto di contratti di compravendita tra le imprese che ne hanno la gestione.

Anche alla disciplina giuridica dei contratti il W. dedica una parte, sia pure non notevole, del suo trattato, ma non può dirsi che in proposito

egli abbia delle idee molto precise e che, comunque, apporti un contributo notevole alla risoluzione della questione, vivacemente dibattuta nella scienza sovietica, circa la natura giuridica di tale contratto. (Si veda in proposito in questa Rassegna, 1952, p. 132-134).

Larga parte dell'opera è poi dedicata ad informazioni di carattere storico-giuridico sulla evoluzione della disciplina del diritto di proprietà socialista dello Stato dal 1917 in poi.

A.S.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Atti diretti alla tutela dei beni patrimoniali - Azione possessoria - Proponibilità. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. numero 1980/53 - Pres.: Anichini; Est.: Moscati; P. M.: Macaluso - Amministrazione finanziaria contro Della Rosa).

Gli atti della Pubblica Amministrazione diretti alla tutela dei beni patrimoniali, esulano dalla sfera delle attribuzioni di carattere amministrativo, non integrano cioè l'esplicazione di un'attività autoritaria amministrativa, con la potestà di comando, come avviene nel campo della difesa dei beni demaniali, bensì, per la materia cui si riferiscono e per l'oggetto che di questa forma il substrato, devono trovare attuazione nell'orbita del diritto privato e pertanto non sono assistiti da forza coattiva.

Di conseguenza, l'Ente pubblico non è autorizzato a portare ad esecuzione la sua volontà con mezzi propri e coercitivi nei confronti di subietti che, quale che sia la pretesa di loro diritti per la conservazione del possesso di tali beni patrimoniali, trovansi in una situazione di fatto della quale non possono essere privati se non *iussu iudicis*.

La Corte di Cassazione, confermando il principio ormai consolidato della proponibilità dell'azione possessoria contro la Pubblica Amministrazione quando la stessa agisca *iure privatorum* è negato ad essa ogni potestà di diritto pubblico relativamente alla tutela dei beni patrimoniali.

Nonostante l'ormai avvenuto consolidamento della giurisprudenza sul primo principio, non possiamo accettare le tesi accolte dalla Suprema Corte su entrambi i punti decisi.

Come si ebbe già occasione di precisare (cfr. « *Rassegna Avvocatura* », 1951, p. 88) il limite imposto dallo art. 4 della legge 20 marzo 1865 all. E, ribadito dallo ultimo comma dell'art. 113 della Carta costituzionale, sussiste anche quando la Pubblica Amministrazione agisca *iure privatorum*; sussiste detto limite senza alcun dubbio, quando la Pubblica Amministrazione, come nella specie, agisce *iure publico*, sia pure fuori della sfera delle sue attribuzioni, essendo inconcepibile per il principio della divisione dei poteri, che il giudice si sostituisca all'Autorità amministrativa e ne revochi l'atto, sia pure illegittimo o illecito. Se una tale illiceità sussista, se, cioè, abbia leso diritti soggettivi altrui, il giudice potrà conoscere degli effetti dell'atto, ma non potrà sospenderlo o revocarlo, come invece avviene in sede di azione possessoria.

Ma, soprattutto, non possiamo concordare sul secondo principio, che nega alla Pubblica Amministrazione ogni potere pubblico in ordine alla tutela

dei beni patrimoniali, sia pure disponibili. Se la legge attribuisce alla Pubblica Amministrazione il potere di disporre della proprietà privata, quando ragioni di pubblico interesse lo richiedano, non si vede perchè dovrebbe negarsi un potere analogo e naturalmente più lato relativamente ai beni patrimoniali propri della pubblica amministrazione. Questo potere, si noti, è espressamente regolato dalla legge per quanto attiene alla riscossione delle entrate di diritto patrimoniale. Né le norme del T. U. del 1910 possono considerarsi eccezionali; esse disciplinano l'esercizio di un potere, la cui esistenza si evince dai principi generali dell'ordinamento giuridico.

L'argomento *a-contrario*, che si vorrebbe ricavare dalla norma contenuta nell'art. 823 C. C., non convince affatto. Col riconoscimento espresso che alla sola Autorità amministrativa spetta la tutela dei beni demaniali e con la precisazione che anche in questo caso di attribuzione esclusiva l'Autorità può valersi dei mezzi ordinari a tutela della proprietà o del possesso non si volle certo negare che un analogo potere avesse la Pubblica Amministrazione relativamente ai beni patrimoniali.

V'è di più: è pacifico che anche rispetto a detti beni, specialmente se appartenenti al patrimonio indisponibile, possano instaurarsi rapporti di diritto pubblico. Si pensi, ad esempio, alle concessioni forestali e minerarie, espressamente previste dalla legge, alle concessioni di alloggi di servizio ed in genere a tutti i rapporti, che sorgono, relativamente a beni patrimoniali, per il soddisfacimento di pubblici interessi.

In questi casi è innegabile il potere pubblico della Amministrazione, che è rivolto non tanto alla tutela della proprietà e del possesso del bene patrimoniale, quanto alla tutela del servizio ed al soddisfacimento di pubblici interessi.

Confidiamo, pertanto, in un riesame della questione da parte della Corte di Cassazione, almeno limitatamente al secondo principio affermato.

G. G.

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Rappresentanza della P. A. - Vocatio in jus - Indicazione di un organo diverso da quello che ha la rappresentanza dell'ente - Nullità insanabile. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 1583/53 - Pres.: Galizia; Est.: Gionta; P. M.: Eula - Ministero Lavori Pubblici e Gridi contro I.A.C.P., Bari - Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 1804/53 - Pres.: Anichini; Est.: Gionta; P. M.: De Martini - Ministero Lavori Pubblici contro De Cagno).

Per la chiamata in giudizio dell'Amministrazione è indispensabile l'indicazione inscindibile della amministrazione medesima e dell'organo che ne ha la rappresentanza.

L'indicazione di un organo diverso (nella specie citazione del Ministero dei Lavori Pubblici in persona del capo di un ufficio del Genio Civile, anzichè del Ministro) produce la nullità insanabile della *vocatio injus*, nè soccorre all'uopo il fatto che sia stata con esattezza nominata l'amministrazione che disimpegnava quel ramo di attività nell'ambito del quale è sorta la controversia o la circostanza che si sia costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, la quale esercita soltanto lo *jus postulandi*.

Le decisioni annotate hanno riconfermato un principio pacificamente ammesso da una giurisprudenza ormai consolidata, secondo il quale la violazione degli articoli 163 e 164 C.p.c., per le persone giudicizie in genere, e dell'art. 11 del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611, per l'Amministrazione dello Stato, che prescrivono che l'atto di citazione per la chiamata in causa delle persone giuridiche deve contenere, a pena di nullità, l'indicazione dell'organo o ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio, importa l'invalidità del rapporto processuale.

È stato espressamente riconfermato che quella sanzione di nullità, insanabile perchè attiene alla sostanza e al contenuto dell'atto di citazione, ha vigore non solo nei confronti dello Stato, ma anche di tutte le persone giuridiche in genere; che non è sufficiente per la costituzione del rapporto processuale il fatto che sia stata con esattezza indicata e chiamata in giudizio la amministrazione che disimpegna quel ramo di attività nell'ambito del quale è sorta la controversia; che la lacuna non è colmata neanche dalla costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, la quale disimpegna soltanto la *jus postulandi* e il patrocinio della pubblica amministrazione.

E, questa, come si è detto, una giurisprudenza costante: ma l'importanza delle decisioni in esame sta nell'aver risolto una perplessità che in taluni aveva determinato la sentenza n. 1657 del 1949 delle stesse Sezioni Unite, con la quale era stata respinta l'eccezione di difetto di costituzione del rapporto processuale per erronea designazione dell'organo cui è devoluta la rappresentanza del Gran Magistero dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro.

Avevano affermato le Sezioni Unite, in quella circostanza, che la rappresentanza di diritto di alcuni enti pubblici, spettante senza bisogno di mandato all'Avvocatura dello Stato, e in concreto assunta merce la sostituzione in giudizio, sana le eventuali irregolarità incorse nella designazione dell'organo della persona giuridica pubblica che nell'atto giudiziale si qualifica erroneamente rappresentante dell'ente, quando non vi sia dubbio sull'identità dell'ente pubblico che sta in giudizio e non si esigano speciali autorizzazioni per le liti attive e passive.

L'oggetto di quel giudizio non aveva nulla a che fare con la materia in esame e con gli articoli 163 del C.p.c. e 11 del R.D. n. 1611 del 1933, perchè l'errore nella designazione dell'organo si era prodotto nei confronti della giuridica attrice (*rectius*, nella specie ricorrente) e non di quella convenuta, e, non riguardando la chiamata in causa del convenuto, non impediva la regolare costituzione del rapporto processuale.

Non tutti però avevano compreso e qualche decisione di giudici di merito aveva fatto applicazione di quei principi nel diverso caso in cui l'erronea desi-

gnazione dell'organo riguardava la persona giuridica convenuta in giudizio. Molto opportunamente, quindi, le Sezioni Unite hanno ora chiarito che non vi è contrasto tra le diverse pronunce, dovendosi distinguere quel caso, in cui l'indicazione dell'organo, divergente dalle norme statuarie, era contenuta solo nel ricorso per cassazione proposto nell'interesse dell'ente stesso, dagli altri in cui riguarda l'ente convenuto.

La sentenza n. 1583/53 non si è però arrestata a questo chiarimento, opportuno perchè anche i meno avvertiti potessero comprendere nel loro giusto significato alcune espressioni forse un po' equivocate della sentenza n. 1657 del 1949, ed ha aggiunto che non si può escludere che anche per le amministrazioni statali possa ricorrere qualche singolo caso in cui l'entità della deviazione, per essere di minima importanza, possa consentire sanatoria anche nell'ambito dei principi generali.

L'affermazione appare corretta, perchè collegando con l'anche le amministrazioni dello Stato con gli enti pubblici considerati nella decisione del 1949, ha voluto chiarire che anche per le amministrazioni statali vale il principio che, mentre l'erronea indicazione dell'organo rappresentante l'amministrazione statale convenuta importa senz'altro la nullità della citazione, nel caso in cui l'azione non sia stata promossa dalla stessa Amministrazione, il successivo comportamento processuale di essa, attraverso la costituzione in giudizio, sana l'errore in cui si sia eventualmente incorso nell'atto introduttivo.

In questo senso si può intendere il significato di una sanatoria nell'ambito dei principi generali, determinata dall'entità della deviazione; ma sarebbe stato più opportuno che per esprimere quel concetto si fossero adoperate parole più precise e meno generiche, onde evitare che anche a questa affermazione, come alla precedente, possa essere dato un diverso più ampio significato da qualche lettore meno avvertito.

S. V.

IMPIEGO PUBBLICO - Impiegato statale - Aspettativa - Licenziamento per decorso periodo massimo - Eccesso di potere. (Cons. di Stato, Sez. IV, n. 821, 25 settembre 1953 - Capizzi contro Ministero Africa Italiana).

Incorre in eccesso di potere quando manifesta contraddittorietà l'Amministrazione che pretenda licenziare un impiegato per decorso del termine massimo di aspettativa previsto dalla legge, dopo aver dimostrato decorso tale termine, di considerare tuttora in corso il rapporto.

Il principio affermato dal Consiglio di Stato è troppo grave perchè possa essere lasciato sotto silenzio.

L'Amministrazione ha posto in aspettativa un funzionario, decorre il termine per l'aspettativa: l'Amministrazione per benevolenza o per omissione non procede a dichiarare la risoluzione del rapporto, ma cerca di sistemare il funzionamento altrove.

È chiaro che in tal modo l'Amministrazione, sia pure per ragioni di equità, non rispetta la legge: non fa, cioè, uso di un potere vincolato.

Sorgono allora spontanee due domande può il Consiglio di Stato censurare per eccesso di potere, qualsiasi sia la ragione addotta, l'uso da parte della Amministrazione di un potere vincolato? Evidentemente non perchè l'eccesso di potere riguarda soltanto l'uso del potere discrezionale e non può investire l'uso del potere vincolato tassativamente dalla legge. Ora la manifesta contraddittorietà non è che una figura dell'eccesso di potere. In tal caso anzi, il Consiglio di Stato ha violato i limiti della sua giurisdizione con chiaro eccesso di potere giurisdizionale.

Può il Consiglio di Stato ordinare, per qualsiasi motivo, alle Amministrazioni di non rispettare la legge o deve in ogni caso ritenere illegittimo il comportamento della Amministrazione contrario alla volontà della legge? Anche qui la risposta è facile: se da un lato c'è l'applicazione della legge e dall'altro un comportamento della Amministrazione che la viola non può darsi valore al comportamento illegittimo per rendere inapplicabile la volontà della legge in quanto in contrasto con esso. Ma tale comportamento deve essere considerato illegittimo e quindi irrilevante. La contraddizione, perchè non c'è perchè il comportamento illegittimo non può avere alcun effetto. Manifesta contraddittorietà può esservi infatti, solo tra due provvedimenti discrezionali legittimi.

Si tratta di principi chiari e che si dovrebbero ritenere pacifici. È evidente che il Consiglio di Stato è stato indotto da suggerimenti equitativi a superarli, ma siamo convinti che la decisione non potrà non restare isolata.

IMPOSTE E TASSE - Decisione definitiva della commissione centrale - Impugnabilità immediata - Ricorso per Cassazione - Ammissibilità. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 1911/53 - Pres.: Galizia; Est.: Tavolaro; P. M.) Eula - Comune Brescia contro Finanze).

Contro la decisione della Commissione centrale delle imposte — che, dichiarata l'assoggettabilità di un reddito a tributo, rimetta gli atti all'Ufficio accertatore perchè proceda a liquidazione in base a criterio diverso da quello precedentemente adottato — è immediatamente proponibile ricorso per Cassazione senza preventiva osservanza della norma del solve et repete, ove, nel frattempo, non sia intervenuta la predetta nuova liquidazione del tributo medesimo.

I. — Riportiamo il testo della motivazione di questa importante decisione delle Sezioni Unite, che investe una questione di massima:

Questione preliminare, prospettata, nella discussione orale dal P. M. e dall'Avvocatura dello Stato e rilevabile peraltro di ufficio appunto perchè investe le proponibilità della domanda e quindi la giurisdizione dell'autorità giudiziaria, è quella; se, dichiarata dalla Commissione centrale delle imposte l'assoggettabilità di un determinato reddito alla imposta (nella specie: di manomorta) e rimessi dalla stessa Commissione gli atti allo Ufficio accertatore, perchè proceda alla liquidazione della imposta in base a criterio diverso da quello precedentemente adottato, possa il contribuente contro tale decisione proporre

ricorso all'Autorità giudiziaria, per far dichiarare l'imposta non dovuta o non debba invece, per poter spiegare l'azione giudiziale, attendere che sia nuovamente liquidata l'imposta in via amministrativa, e cioè determinato nuovamente il quantum debeatur allo Stato.

Pur riconoscendo la delicatezza della proposta questione, non esita il Supremo Collegio ad affermare che essa deve essere risolta nel senso che detta decisione è da considerare definitiva, in quanto chiude il giudizio presso la Commissione centrale, e che contro la decisione è senz'altro proponibile il ricorso all'Autorità giudiziaria.

Invero il R. D. 7 agosto 1936, n. 1639, sulla riforma degli ordinamenti tributari, dopo avere (art. 28) demandato alle Commissioni tributarie « la risoluzione in via amministrativa delle controversie relative all'applicazione dell'imposta di registro, di successione e in surrogazione, di manomorta e ipotecarie », dispone all'art. 29 che tutte le controversie relative all'applicazione della legge sono decise in primo grado dalle Commissioni provinciali e in secondo grado dalla Commissione centrale, « salvo il ricorso all'Autorità giudiziaria nei modi e nei termini stabiliti dalle vigenti leggi ». E, mentre l'articolo 36 del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3271, dichiara, per la riscossione della imposta e per il modo di decidere le controversie in materia, applicabile le disposizioni della legge di registro, l'art. 146 di detta legge (nel suo testo sostituito con R. D. 13 gennaio 1936, n. 2313) dispone che in tutte le controversie « riguardanti le tasse e le soprattasse », le quali abbiano formato oggetto di decisione amministrativa, il termine per ricorrere all'Autorità giudiziaria è di sei mesi dalla data di notificazione della decisione.

Da tutto il sistema della citate disposizioni si evince chiaramente che il ricorso all'Autorità giudiziaria è ammissibile tosto che sia definito il procedimento dinnanzi alle Commissioni tributarie. E, se normalmente la definizione avviene mediante una decisione la quale non soltanto stabilisca che la imposta è dovuta, ma anche questa determini sul quantum, devesi egualmente ritenere che tale definizione si abbia anche nel caso, in verità eccezionale, in cui la Commissione centrale, risolvendo tutte le questioni relative all'applicazione della imposta, ritenga questa dovuta, ma liquidabile con un criterio diverso, e, per la nuova liquidazione in base a detto criterio, rimetta gli atti all'Ufficio del registro. In tal caso il contribuente che si ritenga leso nel suo diritto da siffatta decisione, contro l'affermazione di un obbligo tributario che egli ritenga ingiusto e non conforme a legge, può ben ricorrere all'autorità giudiziaria. Non deve egli attendere che s'instauri il nuovo procedimento di liquidazione e che anche questo venga definito. Concreto e attuale è il suo interesse a rimuovere l'affermazione della sussistenza dell'obbligo tributario in relazione a un determinato cespite, ormai definitivamente fatta in sede amministrativa con l'avvenuto passaggio dal piano astratto al piano concreto.

E, costituendo questo un punto fermo per la imposizione, non può sostenersi che sia l'Autorità giudiziaria chiamata a un preventivo sindacato sul dovuto o sul non dovuto, il quale si risolverebbe in una interferenza sul comportamento della Pub-

blica Amministrazione, o che manchi il contenuto di una controversia o di una decisione concreta.

Collegata con la risolta questione è quella sollevata dall'Amministrazione delle Finanze nel ricorso incidentale, se sia nel caso in esame ammissibile il ricorso all'Autorità giudiziaria, pur non avendo il Comune di Brescia ottemperato all'obbligo del pagamento dell'imposta, da comprovarsi mediante la esibizione della prescritta quietanza. E, contrariamente allo assunto dell'Amministrazione finanziaria, deve ritenersi che giustamente la Corte di merito abbia ritenuto l'azione proponibile, senza con ciò incorrere nella violazione degli articoli 6, comma 2°, della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, e 149 della legge del registro, da porsi in correlazione con l'art. 36 della legge tributaria sulla manomorta.

Invero il precetto del solve et repete ha come necessario presupposto la formulazione concreta della pretesa della Finanza, non solo in relazione all'an, ma soprattutto in relazione al quantum. Non essendo possibile un solvere ove il debito non sia liquido ed esigibile, il contribuente deve avere la esatta cognizione della somma formante oggetto della imposizione. E se la Commissione centrale con la sua decisione definitiva in ordine all'an debeatur abbia dichiarato non dovuta quella somma, non dovuto quel quantum dallo Ufficio accertatore indicato nella originaria proposta di accertamento in applicazione di un erroneo criterio di liquidazione, è evidente che, non potendo più valere quella originaria indicazione dalla Commissione centrale posta nel nulla o meglio dichiarata illegittima, viene con ciò stesso a mancare praticamente il presupposto di tale precetto e quindi ad essere inattuabile l'obbligo di ottemperarvi. Il precetto quindi è a questo caso di eccezione inapplicabile; e del tutto ingiustificato è l'assunto della Finanza che il contribuente, il quale per le ragioni suesposte sia legittimato a ricorrere all'Autorità giudiziaria contro la decisione suindicata debba, per rendere ammissibile la sua azione, sostituire la propria diligenza a quella dell'Ufficio del registro e provocare egli la liquidazione del tributo, per attendere poi, prima di adire il giudice ordinario, la definitiva decisione sulla liquidazione medesima.

II. A) — MEZZI D'IMPUGNAZIONE DELLE DECISIONI DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE.

B) IMPROPONIBILITÀ DELLE AZIONI DI MERO ACCERTAMENTO NEGATIVO NEL PROCESSO TRIBUTARIO.

A) Con tale sentenza le Sezioni Unite hanno ribadito il principio che la natura giurisdizionale delle Commissioni amministrative tributarie — già affermata in relazione all'art. 111 della Costituzione con sentenza n. 2164/1950 in causa Raccuglia-Finanze (1) — renda immediatamente impugnabili le decisioni definitive della Commissione centrale delle imposte, per violazione di legge sostanziale oltre che

formale (1), al fine di evitare il pregiudizio della preclusione, che conseguirebbe al decorso del termine di decadenza per la impugnativa delle decisioni medesime (2).

Sotto tale riflesso sussiste, invero, l'interesse immediato, cioè concreto e attuale del contribuente a proporre impugnativa per illegittimità dello accertamento tributario; onde risulta esatta anche l'affermazione contenuta nella sentenza in rassegna, che debbasi prescindere dall'osservanza dell'obbligo del solve et repete (anche nella ipotesi di opposizione da parte del contribuente e non già solamente di azione diretta dell'Amministrazione) qualora nel frattempo, non fosse intervenuta la liquidazione del tributo controverso.

B) Ben diverso si presenterebbe il caso ove si trattasse, invece, di una vera e propria azione di accertamento negativo; cioè di azione tendente a far dichiarare la illegittimità del tributo prima che esso avesse trovato la propria soggettivazione con la concreta attuale percussione del soggetto passivo a mezzo dello accertamento contro di lui diretto.

(1) In questa Rassegna, 1952, 107 e segg. (Cass. Civ., Sez. I, sent. n. 1023/1952 in causa Castagna Firenze).
ALLORIO: *Diritto processuale tributario*, Utet, 2ª ed., 1952-53, pp. 33-34.

(2) Tale termine — che, come ha rilevato la Cassazione, è di sei mesi a' sensi dell'art. 146 della legge di registro, sostituito con R.D. 13 gennaio 1936, n. 2313 — è applicabile, per espressi specifici richiami, a tutto il gruppo delle cosiddette imposte sugli affari o sui trasferimenti di ricchezze (successioni, donazioni, manomorta, ecc.) e decorre dalla notificazione della decisione (la quale può essere anche delle Commissioni di merito: distrettuali o provinciali), purchè trattisi di *decisione definitiva* ossia di decisione che dichiara la legittimità o meno del tributo nella sua concreta applicazione (an debeatur) oppure anche solamente nel quantum.

È ben intuitivo che, scelta la via della impugnazione di una decisione definitiva di una Commissione tributaria con ricorso per Cassazione per violazione di legge a' sensi dello art. 111 della Costituzione, la stessa questione non possa essere più riportata dinnanzi all'Autorità giudiziaria di merito. Del pari (sia detto incidentalmente), intervenuta sentenza dei giudici ordinari di merito, deve ritenersi che la procedura amministrativa (a mezzo di ricorso alle Commissioni tributarie) eventualmente iniziata (prima o contemporaneamente all'azione giudiziaria) sia stata implicitamente abbandonata anche quando non sia seguito formale atto di rinuncia.

Ciò in osservanza del principio del *ne bis in idem*, che (anche in assenza di giudicato) preclude qualsiasi altra azione, pure quando essa sia *alternativamente* esercitabile, come può, in via eccezionale, avvenire in materia d'imposte indirette.

Tale alternatività, invece, non è ammessa per le imposte dirette, vigendo tuttora il principio del preventivo esperimento della procedura amministrativa dinnanzi ad almeno una delle Commissioni tributarie di merito. L'art. 22 del R.D.L. 7 agosto 1936, n. 1639 (convertito nella legge 7 giugno 1937, n. 1016) invero testualmente dispone: «l'Autorità giudiziaria può essere adita dal contribuente anche dopo che sia intervenuta soltanto decisione definitiva della Commissione distrettuale o di quella provinciale, purchè la relativa imposta sia stata iscritta a ruolo».

Il che, per altro, presuppone il pagamento, quando meno, delle rate scadute prima della notificazione della citazione (domanda) per rendere ammissibile l'opposizione giudiziale e, quindi, l'osservanza del *solve et repete*.

(Per altre considerazioni sull'argomento cfr. la stessa «Rassegna dell'Avvocatura», 1952, pag. 107 e segg.; e BERLIERI, in «Foro It.», 1953, I, 1114, in nota alla sentenza in oggetto).

(1) «Giur. Compl. Cass. Civ.», 1951-I, pag. 98 e seguenti. Cfr. nello stesso senso: Salerno: *Imposte straordinarie sul patrimonio nella dottrina e nella legislazione* (ed. Giuffrè, 1951, p. 405 e nota 231-bis con altri richiami dottrinali e giurisprudenziali).

In tal caso più che di difetto di giurisdizione, per preclusione temporanea consequenziale alla inosservanza della norma di diritto pubblico e non soltanto processuale (ossia di semplice « presupposto processuale necessario ») del solve et repete, si verrebbe in tema di difetto assoluto di giurisdizione, il quale renderebbe improponibile la domanda giudiziale.

Del che mostra di essersi reso esatto conto il Supremo Collegio (riconfermando implicitamente il principio della inammissibilità delle azioni di mero accertamento negativo in materia tributaria) allorché (con la stessa sentenza in rassegna) rileva: « Concreto e attuale è il suo interesse (l'interesse cioè del contribuente) a rimuovere l'affermazione della sussistenza dell'obbligo tributario in relazione a un determinato cespite, ormai definitivamente fatta in sede amministrativa con l'avvenuto passaggio dal piano astratto al piano concreto. E, costituendo questo un punto fermo per la imposizione, non può sostenersi che sia l'Autorità giudiziaria chiamata a un preventivo sindacato sul dovuto e sul non dovuto, il quale si risolverebbe in una interferenza sul comportamento della Pubblica Amministrazione, o che manchi il contenuto di una controversia e di una decisione concreta ».

Invero, in presenza della situazione giuridica precisata dalla decisione della Commissione centrale con la limitazione dei beni imponibili agli effetti della imposta di manomorta (limiti già noti al contribuente per effetto della decisione medesima e quindi non richiedenti la notifica di un nuovo avviso di accertamento) a ben riguardare la questione, nel caso come sopra deciso dalla Cassazione, non sussistevano gli estremi di azione meramente accertativa da parte del contribuente, della quale dottrina e giurisprudenza escludono l'ammissibilità.

L'ALLORIO (1), infatti, sia pure per ragioni d'indole pratica, si esprime contro l'ammissibilità di tale azione attribuendo alla possibilità di un'azione giudiziale (intesa a ottenere sentenza dichiarativa in ordine alla legittimità del rapporto) « valore del tutto marginale nel quadro della disciplina e della teoria del processo tributario »; mentre, più esplicitamente, A. D. GIANNINI (2) sostiene che il principio del solve et repete valga per una qualsiasi controversia d'imposta in senso lato e disconosce, da un punto di vista generale, che sia ammissibile un'azione di accertamento negativo, tranne che per le imposte aventi carattere suppletivo e per quelle ancora non scadute.

A loro volta le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza del 26 luglio 1941 (3), definirono tale pretesa giuridicamente inconcepibile, perchè — avendo l'Amministrazione l'obbligo di uniformarsi alla decisione del giudice (a' sensi dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E — con la sua pretesa ricognitiva il contribuente riuscirebbe sempre nello intento di ottenere contro legge (art. 6 legge citata), senza previo pagamento, una decisione in materia d'imposta, vincolativa dell'Amministrazione anche agli

effetti della esenzione. Pertanto il principio può ammettersi solo quando la legge stessa (per es. in sede di riparto) o le necessità amministrative obblighino l'Amministrazione a domandare alla giurisdizione ordinaria un accertamento preliminare (che non potesse o credesse di fare autoritariamente); ma non vale quando la iniziativa dell'accertamento parta dal contribuente, il quale, come si è accennato, potrebbe, per via obliqua, giungere a coartare l'Amministrazione nella potestà di esecuzione e a spogliarla di tale sua preminente situazione.

Questo principio (che era stato affermato in altre precedenti sentenze) venne confermato dallo stesso Supremo Collegio con sentenze, rispettivamente, del 31 maggio 1943 (1), n. 1349 e del 14 marzo 1948 (2).

Per altro — anche sotto il profilo della natura giuridica del precetto del solve et repete — non potrebbe giungersi a diversa conclusione.

Invero — sia che si consideri il precetto come particolare manifestazione o effetto del principio della esecutorietà degli atti amministrativi (3); sia che si attribuisca al solve et repete la natura di una disposizione a carattere eccezionale, ispirata, praticamente ad obbligare o a coartare il contribuente per il puntuale pagamento della imposta o della tassa (4); sia, infine, che si voglia accettare la teoria dello Allorio (5), il quale considera la questione sotto un altro aspetto, rilevando che, soltanto dal pagamento del tributo, potrebbe sorgere un diritto soggettivo perfetto al rimborso della somma indebitamente corrisposta — non si potrebbe, del pari, non pervenire alla conclusione generale della inammissibilità delle azioni di mero accertamento nel processo tributario.

Nella ipotesi del solve et repete come effetto del principio della esecutorietà degli atti amministrativi non potrebbe, invero, disconoscersi che si verrebbe a domandare al giudice l'esercizio di un potere di revoca o di annullamento degli atti amministrativi, che non solo non gli è consentito, ma anzi gli è espressamente negato (citato art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E).

Inoltre, nel secondo dei casi come sopra enunciati (ossia nella ipotesi di solve et repete inteso come mezzo per assicurare la regolarità delle entrate pubbliche con il puntuale pagamento delle imposte), risulta evidente che l'azione di accertamento verrebbe a eludere agevolmente tale fine e, in breve tempo, il precetto perderebbe qualsiasi valore od efficacia.

Nella ipotesi, infine, del solve et repete considerato come mezzo per far sorgere il diritto al rimborso la domanda risulterebbe rivolta a giudice incompetente,

(1) « Riv. leg. fisc. », 1943, 302.

(2) *Ibidem* 1948, 514.

(3) D'ALESSIO: *Istituzioni di diritto amministrativo*, p. 157; JARACH: *Sul fondamento giuridico del « solve et repete »*, « Riv. di Dir. fin. e Scienza delle Fin. », 1937, I, 68; MORTARA: *Commentario*, vol. I, p. 232; BORSI: *Esecutorietà degli atti amministrativi*; TREVES: *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi* 1936, 157.

(4) GIANNINI A. D.: *Il solve et repete*, in « Riv. di Dir. pubblico », 1936, 349 e in « Istituzioni di diritto tributario », 1948, 191; BERLIRI A.: *Appunti sulla regola del « solve et repete » nel diritto tributario*, in « La Corte dei Conti in sede giurisdizionale », 1933, I e segg., 41 e segg., 237 e segg.; BODDA: *Di alcune opinioni in materia di « solve et repete »*.

(5) Op. citata, pag. 152.

(1) Op. citata pp. 224-225.

(2) *Il rapporto giuridico d'imposta* (Giuffrè ed., pp. 285 e 291).

(3) « Rivista legislazione fiscale », 1942, 53.

poichè il contribuente potrebbe essere, se mai, titolare soltanto di un interesse legittimo e non ancora di un diritto soggettivo perfetto.

A maggior ragione il principio del solve et repete non potrebbe trovare limitazione qualora l'azione fosse rivolta contro l'obbligazione tributaria ancora non sorta o nota. In tal caso, invero, è di tutta evidenza che l'azione di accertamento troverebbe naturale preclusione nella mancanza dell'atto o della manifestazione di volontà della Pubblica Amministrazione. E, invero, in siffatta ipotesi, l'azione si risolverebbe in una impugnativa di una intenzione in pieno contrasto con gli articoli 99 e 100 c. p. c.

Conseguentemente si deve concludere che — in base alla stessa natura delle azioni di accertamento le quali debbono statuire in senso positivo o negativo su rapporti giuridici attuali e non futuri — non sia assolutamente configurabile l'ammissibilità di siffatte azioni, quando esse mirino a instaurare una controversia concernente obbligazioni tributarie non ancora sorte.

Rimane, quindi, tuttora fermo il principio, affermato dalle S. U. della Cassazione, le quali — con sentenza del 14 marzo 1948, in causa Finanza contro Consorzio Derivati Vergella (1) — rilevarono la fondatezza del ricorso proposto dall'Amministrazione, osservando, anzitutto, come, erroneamente, la sentenza impugnata avesse superato e disatteso la eccezione in ordine alla temporanea incompetenza, per difetto di giurisdizione, del giudice ordinario a conoscere della proposta controversia d'imposta anche per inosservanza del precetto solve et repete, sul riflesso: a) che non ricorresse l'applicazione della norma tributaria, trattandosi di un'azione di mero accertamento negativo, con cui (senza alcun pregiudizio per la riscossione del tributo, che risultava già spontaneamente scontato, senza che fosse intervenuto alcun atto d'ingiunzione di pagamento) si chiedeva soltanto al giudice ordinario se, agli effetti della imposta, i contributi dovuti all'ente consorziale fossero da riconoscersi quali entrate imponibili, secondo quanto sosteneva la Finanza, o invece (secondo l'assunto del Consorzio) se potessero ritenersi esenti, in quanto mero rimborso delle spese dallo stesso anticipate, per conto delle ditte consorziate, nello adempimento del suo compito statutario di provvedere allo smercio dei prodotti: b) che, d'altra parte, il precetto del solve et repete fosse da ravvisarsi soltanto come motivo di procedibilità del giudizio, in connessione col divieto fatto al giudice ordinario dallo art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E., di revocare o modificare la efficacia di un atto della pubblica amministrazione, che, per altro, nella specie, non era intervenuto, e per cui la inosservanza del precetto non era da riconoscersi neppure come ostacolo all'ammissibilità del capo della domanda riguardante la restituzione della imposta come sopra già pagata.

E la stessa Corte Suprema, nel dare ragione della propria decisione, non omise di rilevare come la norma in parola — oltre a trovare applicazione in ogni controversia d'imposta, sia che s'impugni l'obbligo del tributo, che la determinazione della sua esatta misura — ricorra anche tutte le volte

che la controversia, attraverso un'azione di mero accertamento, si risolve in un ostacolo per la pratica realizzazione della pronta ed esatta percezione del tributo: « ciò che, essenzialmente e ragionevolmente, sta a base dello indicato precetto legislativo, inteso ad assicurare, col previsto gettito delle pubbliche entrate, la stessa continuità dei pubblici servizi. Per cui, se la non necessità del previo pagamento della imposta può ammettersi quando sia la Pubblica Amministrazione che, autorizzata dalla stessa legge o determinata da necessità contingenti, si fa a richiedere al giudice un accertamento preliminare, che non può o non crede di stabilire autoritariamente, ciò non può ripetersi per un privato contribuente, posto che anche un giudizio di mero accertamento, da esso promosso, non eliminerebbe l'inconveniente che la declaratoria iuris lasci vincolata l'Amministrazione alla decisione stessa anche agli effetti della esecuzione ».

Le azioni di accertamento negativo debbono, perciò, considerarsi improponibili nel processo tributario, poichè mirano a neutralizzare l'attività dell'Amministrazione, oltre che ad eludere il tassativo e vincolante precetto del solve et repete e quindi a pervenire a un risultato contra legem, senza che tale presupposto processuale necessario possa ritenersi incompatibile con l'art. 111 della Costituzione, poichè non limita, ma ritarda solamente l'eventuale impugnazione del contribuente, rendendola esperibile soltanto dopo l'osservanza del precetto medesimo (1).

ACHILLE SALERNI

IMPOSTA DI REGISTRO - Corrispettivo in moneta estera - Raggiungimento in moneta nazionale - Controversie relative - Carattere - Cambio del giorno - Concetto. (Cass. Civ., Sez. I, n. 3486 dep. 23 ottobre 1953 - P.M.: Caruso (diff.) - Finanze dello Stato contro Costa).

Le controversie circa il raggiungimento in moneta nazionale di un corrispettivo in moneta estera, ai fini dell'imposta di registro, non costituiscono controversie di valutazione, ma di diritto.

La legge 4 gennaio 1946, n. 2, che stabilì la maggiorazione del 125 % sul tasso ufficiale di cambio per gli acquisti e le cessioni di moneta estera necessari al commercio internazionale, introdusse in sostanza una nuova parità legale. Tale parità legale, che rappresentava l'effettivo cambio del giorno, doveva quindi costituire la base per il raggiungimento in moneta nazionale del prezzo convenuto in moneta estera, ai fini dell'art. 30 della legge di registro e dell'art. 16 R. D. L. 7 agosto 1936, n. 1639.

In questi ultimi tempi si sono dibattute varie questioni di carattere tributario, per la soluzione delle quali si è dovuto ampiamente discutere il con-

(1) SALERNI: Contributo alla teorica del « solve et repete », in base allo stato della legislazione e della giurisprudenza anche sotto il riflesso costituzionale, in Riv. di Dir. Fin. e Sc. delle Fin., 1951, p. 49 e segg. — BELLÌ: Il « solve et repete » e la Costituzione, in questa « Rassegna », 1949, pp. 255-262. — SALVATORI: L'evoluzione del « solve et repete » nella recente giurisprudenza della Cassazione, in « Giur. Compl. Cass. », 1948, III, p. 147.

(1) « Riv. Leg. Fisc. », 1948, col. 514 e segg.

petto di cambio. Come è noto, attualmente il ragguglio ai fini fiscali fra valuta estera e moneta nazionale è regolato dal D. L. 21 settembre 1949, n. 644, in relazione all'imposta doganale, alla tassa di bollo, all'imposta sulle assicurazioni e all'imposta sulla entrata. Nessuna norma regola espressamente, invece, un tale ragguglio per altre imposte, e in particolare per l'imposta di registro.

La portata del decreto del 1949 anche oltre il campo tributario — almeno, come conferma di un determinato orientamento — è stata messa in luce dallo ASCARELLI, in un'accurata nota pubblicata sul « Foro It. », 1953, I, 703. Ai richiami contenuti in detta nota si può aggiungere, per un quadro completo sull'argomento, la sentenza del Tribunale di Genova 1° settembre 1951, la cui sola massima è citata dall'Ascarelli, ed il cui testo è pubblicato per esteso sulla « Giur. It. », 1952, I, 302.

L'Ascarelli, nel tentativo di porre un certo ordine terminologico, indica con il nome di cambio « la ragione effettiva di scambio dei prezzi monetari di un ordinamento, assunti nel loro valore nominale con i prezzi monetari di altri ordinamenti »; con il nome di parità, invece, « i rapporti legalmente fissati fra le monete » (cioè, il così detto cambio ufficiale). Ciò premesso l'Ascarelli riconosce che oggi — e più precisamente, dopo il D. L. 28 novembre 1947, n. 1347 — la parità della lira non sarebbe più regolata dal decreto legislativo 1° agosto 1947, n. 639 (per il dollaro) e D. M. 2 agosto 1947 (per la sterlina e altre monete), ma dai rapporti introdotti dal D. L. 28 novembre 1947, n. 1347, i quali si sarebbero sostituiti praticamente ai cambi ufficiali.

Per il periodo anteriore, invece, dovrebbero distinguersi due periodi, entrambi tuttavia dominati sempre ed unicamente dalla parità legale data dal così detto cambio ufficiale. E cioè, fino ai citati decreti dell'agosto 1947 si dovrebbe considerare operante la parità legale fissata dal Bando del 1943; dopo i decreti dell'agosto, e per i pochi mesi anteriori alla entrata in vigore del D. L. 28 novembre 1947, n. 1347, si dovrebbero considerare operanti le parità introdotte dai due citati decreti dell'agosto 1947. Questi principi dovrebbero estendersi anche ai raggugli previsti dalla legge di registro, almeno fino al riordinamento introdotto, ai fini fiscali, dal D. L. 21 settembre 1949, n. 644. Questo decreto dovrebbe, infatti, secondo l'Ascarelli, intendersi applicabile anche all'imposta di registro, sebbene questa non vi sia esplicitamente menzionata.

La sentenza annotata non ha accolto queste conclusioni. La Corte Suprema ha, invece, affermato il principio — di grande importanza pratica — secondo il quale in tema di imposta di registro il ragguglio della moneta estera in moneta nazionale doveva farsi, anche nel periodo anteriore al D. L. del novembre 1947, secondo la concreta e reale quantità di moneta italiana ottenibile dall'Ufficio Cambi, senza alcun riferimento alla parità ufficiale del Bando del 1943. Principio, diciamo subito, applicabile anche dopo il decreto del novembre 1947, e perfino dopo il decreto del 1949, n. 644.

È opportuno premettere, su un piano lessicale, che i significati attribuiti dall'Ascarelli alle parole cambio e parità possono senz'altro accettarsi, purché non ci si lasci impressionare o influenzare da

criteri di vocabolario. La definizione di cambio da lui data corrisponde sostanzialmente a quel concetto economico di cambio che è comunemente accettato nel mondo bancario, e che null'altro significa, se non « il potere di acquisto che la moneta di un certo paese ha nei confronti della moneta di un altro. Il cambio risulta perciò da un rapporto, in cui al nomenclatore si trova la quantità di moneta estera che si scambia contro una certa quantità di moneta nazionale segnata dal denominatore » (Enciclopedia bancaria, ed. 1942, voce « Cambio »).

Resta a vedere se, allorché l'art. 16 del R. R. L. 7 agosto 1936, n. 1639, prescrive che « i prezzi o corrispettivi in valuta estera o anche in valuta oro sono raggugliati al cambio del giorno della stipulazione », essa intenda riferirsi ad un ragguglio astratto, o concreto: a quella che l'Ascarelli chiama parità legale o al cambio nel senso, tecnicamente chiaro, sopra accennato. Domanda, tuttavia, che appare addirittura oziosa se si tiene presente come il prezzo espresso in valuta estera, valga come espressione di un valore venale; e che quindi, allorché deve interpretarsi una norma di legge relativa al ragguglio di un prezzo in moneta estera, debba pur sempre tenersi presente la portata strumentale del prezzo e del ragguglio, come mezzo per stabilire il valore effettivo corrispondente a quel prezzo.

Valore effettivo, ben s'intende, rispetto alle norme di legge regolanti l'acquisto ed il cambio della moneta estera, non già il valore di questa moneta alla borsa nera, che nessuno vuole fare assurgere alla funzione di regolatrice del cambio. Tale valore effettivo e legale della moneta estera non è sempre, e non fu sempre ancorato ad un metro di ragguglio uniforme. Un unico denominatore comune era stato fissato provvisoriamente con il Bando del 24 settembre 1943, n. 61 A. C., sia rispetto al dollaro che alla sterlina. Tuttavia, appena cessata la guerra, tanto il Governo italiano quanto i Governi alleati si avvidero che un simile cambio, puramente fittizio, bloccava praticamente ogni esportazione dall'Italia, mentre indebitava sempre più gravemente verso l'estero la bilancia commerciale. Si provvide, allora, ad istituire la così detta quota addizionale: chi voleva acquistare dollari dall'Ufficio Cambi, per pagamenti di merci estere, doveva pagare una quota addizionale di L. 125 in aggiunta alla parità legale (che era, in base al Bando del 1943, di lire 100 per ogni dollaro); chi invece vendeva merci all'estero, per contro, riceveva per ogni dollaro non solo le lire 100 corrispondenti al cambio provvisorio del 1943, ma di più, la quota addizionale di lire 125.

Questa quota era prevista inizialmente dal predetto decreto solo rispetto alle importazioni ed esportazioni, ma già il successivo D. L. 28 gennaio 1946 n. 9, demandava al Ministero del Tesoro di estendere le quote addizionali ad altre operazioni, diverse dalle importazioni ed esportazioni. Avvalendosi di tale facoltà, il Ministro estese la quota addizionale (circolare 7 febbraio 1946, n. 1121, dell'Ufficio Italiano Cambi) alle seguenti altre operazioni:

a) pagamenti e incassi di qualsiasi genere previsti dai nuovi accordi di clearing, entrati in vigore dal 30 novembre 1945 in poi;

b) acquisti e vendite di valuta estera, concernenti spese per il mantenimento di rappresentanze

diplomatiche e consolari italiane all'estero, nonché spese di viaggio di diplomatici che si recano all'estero;

c) acquisti e vendite di valuta estera eseguiti rispettivamente contro addebitamento e accreditalimento in un conto in lire libere;

d) acquisti e vendite di valuta estera, relativi al regolamento di conti tra le Amministrazioni postali, telegrafiche e telefoniche, nonché tra le Amministrazioni e Compagnie di trasporti terrestri, marittimi ed aerei;

e) acquisti e vendite di valute estera, relativi al regolamento di noli terrestri, marittimi ed aerei;

f) acquisti e vendite di valuta estera, relativi al regolamento di affari di assicurazione e di riassicurazione;

g) acquisti di valuta estera rappresentanti rimesse che pervengono dall'estero alle banche nelle normali forme bancarie;

h) acquisti di valuta estera in dipendenza della negoziazione di banconote estere, di assegni bancari o di altri titoli esteri in genere;

i) vendite di valuta estera eseguite in dipendenza di assegnazione di carattere privato.

In ottemperanza a queste disposizioni, per citare solo un esempio, l'accordo 2 marzo 1946 per il clearing con la Danimarca stabilì il cambio di compensazione al corso ufficiale della sterlina, maggiorato della quota addizionale del 125 %.

In realtà la maggiorazione (che veniva sostanzialmente ad aumentare il cambio, di cui costituita un accessorio imposto dalla legge) tendeva ad avvicinare il costo effettivo della moneta straniera al costo legale, inteso per costo legale il cambio ufficiale più la quota di maggiorazione.

Un ultimo passo avanti si fece con il D. L. L. 26 marzo 1946, n. 139, il quale introdusse i così detti conti valutari. Si permise, cioè, agli esportatori di utilizzare il 50 % dei corrispettivi in moneta estera per determinati acquisti di merci, o per cessioni a terzi che provvedessero a quei determinati acquisti; e col D. M. 13 aprile 1946 e successive modifiche si stabilirono le norme di attuazione. Naturalmente il controvalore in lire del 50 % a disposizione degli esportatori dovette essere fissato dall'Ufficio Cambi in un ammontare diverso dall'ammontare « cambio ufficiale più quota addizionale », giacché la valuta estera, utilizzata all'estero, aveva un valore in lire di gran lunga più elevato. Il potere di acquisto di 1000 dollari negli Stati Uniti era, infatti, di gran lunga superiore al potere di acquisto del controvalore in lire, dato dal cambio « tasso ufficiale più tasso addizionale ». Sorsero, così, i « cambi relativi ai conti valutari 50 % ». Tali cambi fissati dall'Ufficio Cambi italiano, nei primi mesi del 1946, erano, per il dollaro, i seguenti:

aprile 1946 per 1 dollaro, L. 318;
maggio 1946 per 1 dollaro, L. 357;
giugno 1946 per 1 dollaro, L. 397;
luglio 1946 per 1 dollaro, L. 441.

L'ascesa di questi cambi, già evidente nel 1936, divenne sempre più pronunciata nel 1947, quando si giunse a lire 652 (aprile 1947) ed a lire 770 (maggio 1947) per dollaro.

Al « cambio conti valutari 50 % », fissato in relazione all'uso all'estero del 50 % disponibile, doveva

poi necessariamente aggiungersi la fissazione di un cambio in Italia per l'ipotesi che l'esportatore non potesse o non volesse sfruttare all'estero la moneta accreditatagli nel « conto valutario 50 % ». E lo stesso art. 3 D. M. 13 aprile 1946, fissò il controvalore della moneta di conto, realizzata in Italia, nel cambio « tasso ufficiale » + 125 %.

Da questa legislazione, piuttosto complessa e, per di più, complicata da interferenze normative dello stesso Ufficio Cambi, risulta tuttavia chiara una conclusione: che ad un certo punto si ebbero in Italia, accanto alla parità legale provvisoria (1 dollaro = 100 lire), altri metri monetari, derivanti da veri e propri cambi in senso tecnico: cambi non solo perfettamente leciti, ma testualmente regolati dalla legge. Essi erano bensì previsti in relazione a determinate categorie di cittadini ed a determinate operazioni commerciali: ma la loro sempre crescente estensione li rese, praticamente, di portata generale. La loro applicazione, ad ogni modo, doveva considerarsi costante in tema di registro, giacché la necessità di valutazione di un prezzo in moneta estera sorgeva e sorge normalmente in relazione a quei contratti di importazione ed esportazione, che ricadevano appunto sotto la disciplina del D. L. L. 4 gennaio 1946, n. 2.

L'errore di prospettiva dell'Ascarelli consiste nel voler negare aprioristicamente la possibilità di cambi multipli. Certo, se si limita il concetto di cambio a quello di una parità legale, riesce difficile ammettere l'esistenza di più parità. La parità, per essere tale, deve essere una: la stessa espressione di parità multiple rappresenta una contraddizione in termini. Ma se ci si libera dalle strette terminologiche e si considera che, in un certo periodo storico, particolari esigenze valutarie possono imporre diversi ragguagli legalmente disciplinati, la teoria dei cambi multipli acquista piena legittimità e consistenza (CANSACCHI; Aspetti giuridici del monopolio dei cambi, in « Banca, Borsa e titoli di credito », 1949, I, 258).

Tutto ciò diviene di palmare evidenza rispetto alla particolare questione dell'imposta di registro applicabile al controvalore in lire di moneta estera. Quando venne emanata la legge di registro, non solo non esisteva cambio ufficiale, ma non esisteva neppure il concetto di cambio ufficiale. Quando, perciò, nell'art. 30, ultimo comma, il legislatore fece riferimento al cambio come strumento di ragguaglio, non v'è alcun dubbio che intendesse riferirsi ad un concetto economico: e la precisazione « al giorno della stipulazione » ribadisce che il cambio fu colto, per così dire, nella sua realtà operante, come un quid variabile a seconda di un mercato, le cui leggi erano per l'appunto, leggi economiche. Il tentativo di cristallizzarlo in una entità astratta ed irreali come cambio ufficiale sembra quindi assolutamente inaccettabile.

Sebbene sulla questione specifica non risultino precedenti in terminis, si possono ricordare alcune vertenze analoghe, sorte dopo l'altra guerra, in regime di cambi liberi divergenti dalla parità legale. Sebbene in quell'epoca (1921) non vigesse un sistema di cambio ufficiale in senso tecnico, quale venne poi a concretarsi in regime di monopolio valutario, si sostenne tuttavia che dovesse valere, ai fini dell'imposta di registro, la parità legale stabilita da una lontana legge del 24 agosto 1862, in luogo del cambio

reale. La Corte Suprema, con due sentenze 11 marzo 1930 « *Foro Ligure* », 1930, I, 243) e 25 aprile 1930 (« *Giur. It.* », 1930, I, 1, 683), respinse questa tesi, osservando che « nella determinazione del cambio da adattarsi ai singoli casi non era consentito allontanarsi dalla realtà, e la realtà nel 1921 era che la sterlina valeva ben più di lire 25,220 (tale era la parità legale stabilita dalla legge del 1862).

Se si tengono presenti queste osservazioni, si spiega facilmente come il D. L. 21 settembre 1949, n. 644, non abbia ritenuto neppure necessario regolare il ragguglio per l'imposta di registro. Questo

ragguglio deve avvenire oggi, come doveva avvenire prima, in relazione a quel cambio effettivo, che avvicina maggiormente il prezzo dichiarato al valore venale in comune commercio del bene o del servizio trasferito. Deve avvenire, cioè, in relazione a quel cambio del giorno, che la legge in un determinato periodo e per determinate operazioni determina appunto — come si esprime la sentenza annotata — « tenendo conto del rapporto fra le due monete, già esistente sul mercato internazionale »: e non già in relazione ad una irrealistica figura di cambio ufficiale.

A. C.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE - Terreno di pertinenza del demanio ferroviario - Contratto di affitto di fondi rustici - Insussistenza - Competenza dell'A.G.O. a conoscere delle controversie relative - Inapplicabilità della proroga prevista dal D.L.L. 5 aprile 1945, n. 157. (Pret.: Anagni, Sent. 26 giugno 1943 - Est.: Pafundi - Ferrovie Stato contro Alteri Furio).

Il rapporto posto in essere fra l'Amministrazione ferroviaria ed il privato cittadino, avente per oggetto la concessione del godimento di un terreno demaniale, è un negozio giuridico di diritto pubblico (concessione-contratto), non un contratto di affitto di fondo rustico, soggetto alle norme comuni del diritto privato.

Alla concessione-contratto relativa ad un terreno demaniale non sono applicabili le norme che dispongono la proroga dei contratti di affitto di fondi rustici.

L'Autorità giudiziaria ordinaria — e non la Commissione circondariale prevista dal D.L.Lt. 19 ottobre 1944, n. 311 (art. 4) e dal D.L.Lt. 5 aprile 1945, n. 157 (art. 9) — è competente a conoscere della domanda di rilascio d'un terreno di pertinenza del demanio ferroviario che l'Amministrazione intenda promuovere nei confronti del concessionario, ancorchè si tratti di concessione per la coltivazione del fondo.

1. *Che i beni facenti parte del pubblico Demanio non sieno suscettibili di formare oggetto di rapporti giuridici privatistici, per la loro natura di « beni che servono al raggiungimento dei fini pubblici nel modo più diretto, soddisfacendo cioè immediatamente i più importanti bisogni della generalità »* (ZANOBINI, CORSO, IV, p. 5) è principio non controverso così in dottrina come in giurisprudenza (vedi, fra l'altro, in questa « Rassegna » 1949, p. 215) che trova il proprio fondamento nell'art. 823 C.c., in forza del quale i beni demaniali « non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano ».

È pregio della sentenza del Pretore di Anagni avere chiarito, con esattezza e precisione di concetti giuridici, tale principio, facendone rigorosa applicazione alla specie decisa.

Si trattava in particolare, d'un appezzamento di terreno di are 25, contiguo alla linea ferroviaria

Roma-Cassino, concesso per la durata di anni nove a certo Alteri Furio alle condizioni previste dal Capitolato del Ministero delle Comunicazioni del 29 gennaio 1934, regolante l'affitto delle scarpate, dei terreni e delle piantagioni lungo la linea ferroviaria dello Stato.

Di tale terreno l'Amministrazione chiedeva il rilascio per scadenza o risoluzione della concessione amministrativa di uso. Il concessionario si opponeva al rilascio eccependo fra l'altro che, trattandosi di contratto di affitto di fondo rustico, questo doveva ritenersi prorogato ope legis alla scadenza, ai sensi della vigente legislazione vincolistica in materia di contratti agrari; e che pertanto competente a conoscere della domanda era la Commissione circondariale agraria di Frosinone.

La sentenza, accogliendo in pieno la tesi sostenuta dall'Avvocatura, ha ritenuto, in primo luogo, che il terreno del quale l'Amministrazione chiedeva il rilascio rientrasse fra quelli costituenti il c.d. demanio ferroviario (ancorchè si trattasse di terreno contiguo alla strada ferrata) in forza dell'art. 822 C.c., secondo cui fanno parte del pubblico demanio le strade ferrate appartenenti allo Stato.

Afferma testualmente in proposito la sentenza: « Per opinione concorde della giurisprudenza e della dottrina, le scarpate, le stazioni e i loro recinti ed i terreni di proprietà dello Stato limitrofi alle linee sono sottoposti al medesimo regime di demanialità in quanto sono durevolmente destinati al servizio od all'uso del bene demaniale e costituiscono quindi pertinenza di esso (art. 817 C.c.). »

« Nel caso in esame il carattere di demanialità del terreno è chiaramente confermato dalle particolari condizioni contenute nel capitolato richiamato nel contratto, condizioni che sarebbero state indubbiamente incompatibili con ogni ordinaria locazione di diritto privato. »

« Tali clausole sono contenute specialmente negli articoli 3 e 4 del capitolato, che è bene riferire per esteso: »

Art. 3. — Sarà in facoltà dell'Amministrazione di risolvere l'affitto, dietro semplice avviso, scritto ed in qualunque tempo, ogni qualvolta essa intendesse procedere alla vendita di tutto o di una parte del terreno affittato e delle sue adiacenze, o trarne altrimenti profitto, senza che ciò conferisca all'affittuario altro diritto all'infuori di quello della resti-

tuzione della quota non maturata del canone anticipatamente pagato.

Art. 4. — Potrà l'Amministrazione in ogni tempo eseguire variazioni e lavori tanto sulle scarpe come sui terreni compresi nell'affitto, occuparne una parte qualsiasi, temporaneamente o permanentemente, mutarne le condizioni in qualsiasi modo, piantarvi alberi e siepi ed atterrare le piante di alto fusto e da scalvo che giudicherà opportuno, senza che l'affittuario possa pretendere alcuna indennità a meno che, per effetto delle occupazioni e dei lavori di cui sopra, sia derivata una perdita di raccolto maggiore della decima parte del totale, nel qual caso verrà accordato un proporzionato rimborso o una proporzionale riduzione del canone, temporanea o permanente, come di ragione.

Art. 5. — Gli agenti dell'Amministrazione, incaricati della sorveglianza della strada ferrata e delle sue adiacenze, potranno liberamente percorrere le scarpe ed i terreni affittati ed anche rimanervi per motivi di servizio, senza che l'affittuario possa impedirlo o pretendere alcuna indennità.

« Dai predetti articoli si desume chiaramente che l'Amministrazione delle Ferrovie, pur consentendo al privato di utilizzare a fini agricoli le scarpe ed i terreni contigui alle strade ferrate, ha inteso assicurarsi di poter in ogni caso espletare nei terreni stessi tutte le attività necessarie a conservare ed incrementare la efficienza del pubblico servizio ferroviario, sovrapponendosi con la propria autorità di imperio agli interessi eventualmente contrastanti del concessionario.

« A questi, pertanto, rimane il diritto condizionato di far propria l'utilità agricola del terreno, ma l'interesse della coltivazione è sempre subordinato all'interesse prevalente del pubblico servizio, che può esigerne in qualsiasi tempo il parziale o totale sacrificio, dietro il semplice compenso della riduzione del canone anticipatamente pagato ».

2. Dalla determinazione della natura del bene, oggetto della domanda di rilascio proposta dall'Amministrazione, la sentenza ha tratto poi la logica conseguenza in ordine alla qualificazione giuridica del rapporto intercorrente, in relazione al bene stesso, fra il privato e l'Amministrazione.

Tale rapporto non può infatti altrimenti definirsi che come « concessione d'uso eccezionale su bene demaniale »; ed a questa definizione non può ritenersi che osti la forma di locazione rivestita dall'atto di concessione.

I terreni demaniali, che direttamente o indirettamente assolvono ad una pubblica utilità, possono anche essere impiegati temporaneamente a fine di produrre un reddito, ma non in relazione agli ordinari criteri e fini privatistici, sibbene per l'utilità che in qualunque modo può derivarne al pubblico servizio, e quindi in coerenza e compatibilmente alla loro finale destinazione (pubblica utilità).

« Questi beni, per tal titolo, e sempre sotto tale aspetto, possono essere oggetto di temporaneo uso di privati, contro remunerazione ed in base a concessione amministrativa, la quale ha per carattere casuale (attraverso l'attività economica della P.A.) sempre il pubblico interesse; il che è decisivo per la qualificazione giuridica del negozio » (Cass. 30 no-

vembre 1949, in « Riv. Amm. », 1950, 326; « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1949, III, 929 con nota).

« Che il bene possa esser goduto dal privato così come ne godrebbe un conduttore, non appare circostanza dalla quale debba necessariamente desumersi la sussistenza di un rapporto di locazione, essendo la natura del bene che determina ineluttabilmente la natura del rapporto giuridico che lo riguarda.

« Poichè il bene è compreso nel patrimonio indisponibile dello Stato (a fortiori, quando il bene sia compreso nel pubblico demanio - N.d.R.)... è logico che una situazione giuridica, a favore del privato, in tanto possa sorgere, in quanto l'Autorità amministrativa abbia previamente accertato la convenienza di far coesistere all'uso pubblico un uso privato della cosa; il che porta senz'altro nel campo del diritto pubblico ed alla figura della concessione » (Cons. Stato, 31 marzo 1950, « Foro Amm. », 1950, I; 1; 923; « Rass. Avv. », 1950, 107; Cons. Stato 19 aprile 1950, in « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1950, III, 760 con nota).

3. Poste tali premesse, la sentenza è passata a decidere il punto: se alla specie fossero applicabili le norme che sanciscono la proroga in materia di contratti agrari, nei seguenti termini:

« La risposta negativa appare evidente; infatti in primo luogo deve osservarsi che ci troviamo di fronte ad un atto amministrativo che riveste lo schema della locazione ma che ne differisce profondamente per le sue essenziali caratteristiche; in secondo luogo non può definirsi contratto agrario una concessione avente per oggetto un bene demaniale, perchè la funzione propria dei beni demaniali è quella di essere adibiti ai pubblici servizi e solo eccezionalmente e subordinatamente possono darsi in temporaneo uso a privati.

« Inoltre nel caso in esame le clausole 3 e 4 del capitolato mettono in rilievo il carattere essenzialmente revocabile della concessione, che è perciò in contrasto insanabile con le disposizioni di proroga che tendono a dare stabilità e durata ai rapporti schiettamente agrari.

« In fattispecie analoga alla presente e nella quale forse era meno evidente il carattere pubblicistico (locazione di parte di alveo di un fiume pubblico) la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 1067 del 1949) ha negato l'applicabilità della proroga » (vedi in « Rass. Avv. », 1949, p. 215).

Tali principi appaiono conformi a quelli concordemente affermati dalla giurisprudenza del Supremo Collegio anche per quanto attiene alla esclusione dalla proroga prevista dal regime vincolistico delle locazioni urbane, allorchè si verta in materia di concessioni di case economiche per ferrovieri (Cass. Civ. 13 dicembre 1949, n. 2581, in « Riv. Amm. », 1950, p. 395) ed in genere di rapporti con i quali lo Stato attribuisca ai propri dipendenti il godimento di appartamenti di proprietà della P.A. (Cass. Civ. 30 novembre 1949 n. 2530, in « Riv. 1950, p. 396).

4. Ineccepibile appare infine l'affermazione da parte del Pretore della propria competenza nella subietta materia, con esclusione di quella della Commissione per le controversie agrarie; esclusione che

discende direttamente dalla legge, una volta accertata la natura del rapporto e la impossibilità di applicare allo stesso le norme relative ai contratti agrari di diritto privato.

R. R.

FERROVIE DELLO STATO - APPALTI - Revisioni prezzi non previste dal contratto di appalto - D. M. 3 settembre 1940, n. 857: inesistenza preteso diritto soggettivo alla revisione - Art. 1664 Codice civile: Carattere dispositivo; sua deroga per art. 326 legge sui lavori pubblici e Capitolati generali di appalto. (Tribunale Roma, 29 maggio-7 luglio 1943 - Pres.: Elia; Est.: Speciale - Fabrizi contro Amministrazione Ferrovie Stato).

Non sussiste a favore dell'appaltatore diritto subiettivo ad ottenere la revisione dei prezzi stabiliti nei contratti per la esecuzione di opere appaltate dalla Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, quando tale revisione non sia prevista in apposita clausola contrattuale.

Il D. M. n. 857 del 3 settembre 1940, con il quale il Ministro delle Comunicazioni (ora Trasporti) autorizzava il Servizio lavori e costruzioni delle Ferrovie dello Stato a presentare alla superiore approvazione proposte per la revisione prezzi non prevista dal contratto, non può, nè per la fonte da cui promana nè per il suo contenuto, dar luogo al sorgere del detto diritto subiettivo. L'art. 1664 Codice civile contiene una norma generale sulla quale prevale la norma speciale contenuta nell'art. 326 della Legge sui lavori pubblici. Lo stesso art. 1664 ha peraltro carattere dispositivo e può essere quindi derogato dalla volontà delle parti: la deroga ad esso è, per i contratti di appalto interessanti l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, contenuta nei Capitolati generali per la esecuzione delle opere appaltate dalla detta Amministrazione.

È noto come, anteriormente alla emanazione del R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1296, fosse pacificamente ritenuto, sulla base della legislazione vigente, che la revisione dei prezzi stabiliti nei contratti di appalto di Opere pubbliche potesse essere accordata dalla Pubblica Amministrazione nell'ambito delle proprie facoltà discrezionali (cfr. TORRENTE: nota alla sentenza della Corte di Cassazione n. 345 del 16 maggio 1945, in « Foro It. », 1944-46, I, col. 115; lodo arbitrale 10 agosto 1942, in « Foro It. », 1942, voce Opere pubbliche nn. 75 e 76; Cass. 5 giugno 1938, n. 2031, in « Foro It. », 1939, I, col. 44 e seguenti).

Intervenute, con il citato R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1296 e successive modificazioni, norme particolari a disciplinare la materia, veniva in dette norme esplicitamente stabilito che esse non erano applicabili ai lavori relativi ad opere appaltate dalle Amministrazioni dipendenti dal Ministero delle Comunicazioni.

Di conseguenza per l'Amministrazione ferroviaria, compresa appunto fra tali amministrazioni, continuavano a valere le precedenti disposizioni. Le Ferrovie tuttavia non trascurarono di tenere nel debito conto il fenomeno, manifestatosi fin dall'inizio della guerra e divenuto via via più imponente, del pro-

gressivo aumento nei costi sia della mano d'opera che dei materiali e, mentre per le variazioni nei costi della mano d'opera venne solitamente inserita nei contratti di appalto apposita clausola, che prevedeva la revisione dei prezzi in dipendenza di tali variazioni, per la variazione dei costi dei materiali, ed in genere per tutte le variazioni di prezzi non esplicitamente considerate in eventuali clausole contrattuali di revisione, l'Amministrazione ferroviaria non mancò di accordare agli appaltatori, sia pure nell'ambito della propria discrezionalità, i compensi del caso, al fine di evitar loro i maggiori oneri derivati dagli aumenti dei costi intervenuti nel corso di esecuzione del contratto.

Fu all'uopo emanato dal Ministro delle Comunicazioni il decreto n. 857 del 3 settembre 1940, con il quale il Servizio lavori e costruzioni delle Ferrovie dello Stato veniva autorizzato « a presentare proposte alla approvazione delle Superiori Autorità, per liquidare all'appaltatore un compenso per l'onere derivatogli in conseguenza delle variazioni dei prezzi verificatisi dopo la data di aggiudicazione dell'appalto ».

Si trattava però di un provvedimento che, come risulta chiaramente dalla formulazione di esso, si limitava esclusivamente a stabilire — direi — la procedura da seguire per l'eventuale esercizio, da parte degli organi competenti dell'Amministrazione ferroviaria, del detto potere discrezionale, di un provvedimento quindi che non poteva dar luogo al sorgere nell'appaltatore di un diritto soggettivo alla revisione, perchè con esso il Ministro non esauriva la propria discrezionalità e non vincolava quindi la propria attività. La presentazione di proposte di revisione prezzi da parte del Servizio lavori e costruzioni lasciava sempre salvi i poteri spettanti, per legge, al Direttore generale, al Consiglio di amministrazione delle Ferrovie e al Ministro circa l'approvazione di dette proposte e conseguentemente circa ogni decisione sulle revisioni.

Il Tribunale ha, nella sentenza che si annota, pienamente accolti questi concetti, sostenuti in giudizio dalla difesa dell'Amministrazione.

L'attore fondava la pretesa avanzata in giudizio per ottenere dall'Amministrazione ferroviaria la revisione prezzi non prevista nei contratti di appalto, oltre che sul D. M. n. 857, anche sull'art. 1664 Codice civile, con il quale, innovandosi sull'art. 1640 del Codice civile abrogato, è stata introdotta, nella materia degli appalti, la regola della rivedibilità dei prezzi pattuiti, nei casi in cui si verifichi, per circostanze imprevedibili, un aumento o una diminuzione nel costo dei materiali o della mano d'opera.

Anche in relazione a tale punto il Tribunale ha retamente deciso, in primo luogo affermando che l'art. 1664 contiene una norma di diritto comune, sulla quale prevale la norma di diritto speciale sulla invariabilità dei prezzi stabiliti nei contratti di appalto di Opere Pubbliche, di cui all'art. 326 della legge sui lavori pubblici; in secondo luogo affermando che detto art. 1664 contiene una norma di carattere dispositivo... « come agevolmente si evince dal disposto dell'art. 1469 Codice civile, secondo cui non sono soggette alla norma sulla eccessiva onerosità i contratti aleatori per loro natura o

per volontà delle parti: le parti possono dunque, pattuendo la invariabilità dei prezzi, restituire al contratto di appalto l'originario carattere aleatorio, che esclude l'assoggettamento alle norme sulla eccessiva onerosità sopravvenuta, ivi compresa quella dell'art. 1664, che in tali norme è una semplice applicazione (in tal senso: Relazione ministeriale n. 702)».

Il Tribunale ha quindi giustamente riconosciuto che per gli appalti di opere interessanti l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato la deroga all'articolo 1664 Codice civile esiste ed è contenuta nel Capitolato per la esecuzione di lavori a forniture per conto delle Ferrovie dello Stato e nel Capitolato generale amministrativo per gli appalti di detta Amministrazione, i quali stabiliscono, rispettivamente agli articoli 8 e 9, l'assoluta invariabilità dei prezzi stabiliti nel contratto.

I principi accolti dal Tribunale a noi sembrano assolutamente ineccepibili, mentre non ci è parsa affatto persuasiva la motivazione della sentenza (cfr. questa « Rassegna », aprile 1953, pag. 96), con cui la Corte di Cassazione ha ritenuto di poter conciliare l'inconciliabile e cioè il principio della invariabilità dei prezzi stabiliti in contratti della Pubblica Amministrazione con l'applicabilità agli stessi contratti (nella specie, per verità, forniture e non appalti) delle disposizioni sulla eccessiva onerosità sopravvenuta.

Comunque, poichè in tale sentenza, a parte la circostanza che con essa è stato deciso su di una controversia avente ad oggetto un contratto di fornitura e non di appalto, la Corte di Cassazione ha mantenuto fermo il principio della invariabilità dei prezzi, la decisione del Tribunale di Roma non è in definitiva in contrasto con l'orientamento della Suprema Corte.

Già prima che nella sentenza che si annota il Tribunale di Roma aveva in altre decisioni (Sentenza 30 maggio-14 ottobre 1950, Pres.: Boccia; Est.: Pascalino - C.R.A.S.E.A. contro Ferrovie, confermata dalla Corte di Appello di Roma, Sez. II Civ. con sent. 4 marzo-22 aprile 1952; Pres. Di Leva; Est.: Palumbo; Sent. 10 aprile-30 maggio 1953; Pres.: Boccia; Est.: Gentile-Callarà contro Ferrovie), risolto negli stessi sensi le questioni esaminate.

G. ALBISINNI

SOCIETÀ - Società per azioni - Deliberazione di aumento di capitale - Efficacia prima dell'omologazione.

IMPOSTE E TASSE - Imposta di negoziazione - Delibera di aumento di capitale - Tassabilità immediata delle nuove azioni. (Corte di Appello di Roma, Sez. I, Sent. dicembre 19:3 - Pres.: Zappia; Est.: Vallillo - Finanze dello Stato contro Soc. Monte Amiata).

1. La deliberazione con la quale una Società per azioni stabilisce un aumento di capitale è immediatamente efficace nei confronti dei soci e dei terzi che ne sono a conoscenza, anche prima dell'omologazione da parte dell'Autorità giudiziaria.

Il controllo del Tribunale, nel quale consiste l'omologazione, è diretto a riconoscere se la deliberazione sia stata emessa in conformità della legge, ma il riconoscimento non attribuisce alcuna par-

tiolare qualifica alla deliberazione assembleare, la quale trae la sua immediata efficacia, nei rapporti interni, dai poteri dell'assemblea.

2. L'imposta di negoziazione colpisce la semplice potenzialità di trasferimento delle azioni e dei titoli, prescindendo dalla loro effettiva circolazione. Sono, quindi, immediatamente tassabili le nuove azioni conseguenti ad una deliberazione di aumento di capitale, anche se i titoli non sono materialmente emessi, ed anche se la deliberazione di aumento non risulti ancora omologata.

Questa pregevole sentenza della Corte di Appello di Roma affronta una questione nuova, sulla quale non esistono precedenti giurisprudenziali, all'infuori della sentenza riformata dal Tribunale di Roma 17 novembre 1952 (« Riv. Tribut. », 1953, 520).

Mentre l'omologazione delle deliberazioni assembleari è stata recentemente studiata e discussa in relazione ai limiti del sindacato dell'Autorità Giudiziaria, soprattutto in occasione di vertenze dibattute davanti al Tribunale ed alla Corte di Torino (vedi « Riv. dir. comm. », 1950, II, 196; « Giur. it. », 1949, I, 2, 583; « Giur. it. », 1951, I, 2, 442; « Foro it. », 1951, I, 1541), per contro la portata dell'omologazione come condizione di efficacia della deliberazione, nei riguardi dei soci e dei terzi, non ha trovato in giurisprudenza una adeguata elaborazione (cfr., per qualche accenno, Cass. 22 febbraio 1952, in « Riv. di dir. comm. », 1953, II, 4).

Nè la dottrina ha contribuito in modo persuasivo ad eliminare i dubbi sorti al riguardo. A parte alcune affermazioni che rappresentano soltanto opinioni non motivate (BRUNETTI; Società, vol. II, n. 763 pag. 510; FERRI: Dir. comm. n. 195 pag. 250 (l'argomento è stato illustrato con qualche ampiezza soltanto dal FRÈ (Comm. al Cod. civ. dello Scialoja, Libro del Lavoro, pag. 554 sotto l'art. 2436), alla cui opinione accede l'attuale sentenza).

Nel campo tributario, la questione ha naturalmente una importanza notevole, non solo in rapporto alla imposta di negoziazione (sulla quale vedi Corte di Appello di Napoli, 4 giugno 1946, « Mon. Trib. », 1947, 39) ma anche in rapporto all'imposta di registro, investendo il problema della regolarità e legittimità della percezione dell'imposta sull'atto costitutivo, prima dell'omologazione (cfr. « Comm. Centr. », 7 marzo 1949, « Giur. imp. dir. », 1951, col. 596).

Per ciò che concerne particolarmente l'imposta di negoziazione, va infine osservato che, incidendo essa anche su titoli o azioni di società non ancora costituite — come è testualmente stabilito dalla legge — non possono avere alcuna influenza sull'onere tributario talune questioni recentemente discusse in ordine alla legittimità delle delibere di aumento di capitali di società non registrate (su cui vedi « Riv. di dir. comm. », 1952, II, 346).

Riportiamo per esteso l'elaborata motivazione della sentenza:

« Tutta la disciplina del rapporto societario è ispirata all'esigenza che la volontà della maggioranza, espressa nei limiti dell'atto costitutivo e della legge, si manifesti con l'attributo della imperatività, salvo — in determinati casi — il diritto d'impugnativa (art. 2377 c. c.) e il diritto di recesso (art. 2437).

La volontà dell'assemblea si pone come volontà unitaria dell'ente ed è destinata a creare un vincolo giuridico per tutti i soci assumendo così, nei rapporti interni della società, una vera e propria funzione normativa.

«La pubblicità della deliberazione modificativa dell'atto costitutivo (aumento di capitale) operantesi mediante il deposito e la iscrizione, nessuna influenza esercita sulla validità del negozio rispetto ai soci. A differenza della pubblicità dell'atto di costituzione della società, che ha carattere costitutivo in quanto fa assurgere la società alla qualità di persona giuridica (art. 2331), essa ha una portata semplicemente dichiarativa. Non è cioè una condizione di efficacia della deliberazione rispetto ai soci ed ai terzi consapevoli, ma un mezzo diretto a portarla legalmente a conoscenza di coloro che ne ignorano l'esistenza.

«Ciò si desume dal secondo comma dell'art. 2436 che dispone: «Le modificazioni dell'atto costitutivo fino a che non sono iscritte, non possono essere opposte ai terzi, a meno che si provi che questi ne erano a conoscenza» e mette così in evidenza come, nei riguardi dei terzi non ignari e quindi anche, e a maggior ragione, nei riguardi dei soci, l'efficacia di tali deliberazioni non possa ricollegarsi all'iscrizione. E si desume con più intensa espressività dal primo comma dello stesso articolo, che richiama il 1°, il 2° e il 3° comma dell'art. 2411 e non anche il 4°, il quale stabilisce che la deliberazione concernente l'emissione di obbligazioni può essere eseguita soltanto dopo l'iscrizione (pubblicità costitutiva).

«Ma, nei rapporti interni, l'efficacia di una deliberazione con cui viene aumentato il capitale sociale, come non può essere subordinata all'iscrizione, così contrariamente all'opinione espressa nella sentenza appellata, non può essere subordinata all'omologazione del tribunale.

«L'omologazione, consistente in un controllo preventivo sull'adempimento delle condizioni stabilite dalla legge e quindi in un sindacato di legalità (articolo 2411, 2° comma), deve essere interpretata quale elemento della pubblicità, che è richiesta o per rendere attuabili le deliberazioni, come nel caso di emissione di obbligazioni (art. 2411, 4° comma) o per rendere le deliberazioni opponibili ai terzi, che non ne abbiano già avuto conoscenza, come nel caso di modificazioni dell'atto costitutivo (art. 2436). Avuto riguardo agli effetti giuridici (costitutivi o dichiarativi) prodotti dalla pubblicità, essa si presenta funzionalmente collegata con il deposito e con l'iscrizione, ma non può essere destinata ad integrare la volontà dell'assemblea e a imprimere alla deliberazione quella efficacia, di cui questa è già dotata in relazione alla disciplina regolamentatrice del rapporto sociale, prevista nelle norme contrattuali dell'atto costitutivo e dello statuto.

«Il controllo del tribunale, cioè, è diretto a riconoscere se l'atto è stato emesso in conformità della legge, ma il riconoscimento non attribuisce all'atto una particolare qualifica o una determinata soggettività giuridica.

«L'efficacia immediata della deliberazione, modificatrice dell'atto costitutivo, trova — in altri termini — la sua fonte nei poteri dell'assemblea, secondo la regola generale, in base alla quale i soci, ancorchè

non intervenuti i dissenzienti, sono vincolati dalle deliberazioni prese in conformità della legge e dell'atto costitutivo (art. 2377, 1ª comma).

«La conferma di quanto si sostiene si rinviene nel fatto che i soci dissenzienti dalla deliberazione riguardante il cambiamento dell'oggetto o del tipo della società o il trasferimento della sede sociale all'estero (e cioè riguardanti modificazione dell'atto costitutivo) hanno diritto di recedere, ma devono presentare la dichiarazione di recesso nel termine perentorio di tre giorni dalla chiusura dell'assemblea (art. 2437), mentre invece se fosse esatto l'assunto che l'omologazione è condizione di efficacia della deliberazione sia per i soci, sia per i terzi non ignari, la dichiarazione di recesso dovrebbe essere presentata entro i tre giorni dalla data dell'omologazione.

«La diversa interpretazione si ispira al brano della Relazione sul libro del lavoro, in cui si legge: «la efficacia delle deliberazioni modificative dell'atto costitutivo resta però in ogni caso subordinata sia di fronte ai soci, sia di fronte ai terzi, all'omologazione giudiziaria». Ora, a parte il rilievo che i lavori preparatori e le relazioni alle leggi non hanno, come fonte di interpretazione della norma, un valore assoluto, non sembra che alle parole innanzi riportate debba attribuirsi il significato voluto dal Tribunale. Prescindendo dal considerare che l'omologazione non può essere idonea a rendere efficace la deliberazione verso i terzi perchè nei riguardi di costoro (ignari) occorre sempre l'iscrizione ossia la pubblicità (articolo 2436 capov.) e che quindi nessun nesso di interdipendenza può sussistere fra il controllo esercitato dal giudice in sede di volontaria giurisdizione e l'operatività della deliberazione verso i soggetti estranei alla società, il rapporto di subordinazione, sottolineato come essenziale, fra l'omologazione e la efficacia della deliberazione deve essere ovviamente inteso soltanto nel senso che, negata l'una, vien meno l'altra e non anche nel senso che l'omologazione sia un requisito indispensabile per la produzione di effetti i quali, come si è illustrato, si ricollegano — rispetto ai soci — direttamente alla deliberazione e sono la nota caratteristica della funzione normativa riconosciuta alla assemblea.

«Deve quindi concludersi, a questo punto, che la deliberazione, la quale modifica l'atto costitutivo, è un atto operante immediatamente verso i soci e i terzi non ignari salvo, in ipotesi, a caducarsi ove non venga omologata: la sua efficacia si estende poi ai terzi ignari dopo l'iscrizione, in funzione della quale l'omologazione è predisposta.

«Questa conclusione conduce a porre in più chiaro risalto gli aspetti della presente controversia.

«L'imposta di negoziazione (imposta in surrogazione del bollo e del registro) colpisce la semplice potenzialità di trasferimento delle azioni e dei titoli prescindendo dalla loro effettiva circolazione; colpisce le entità economiche rappresentate dalle azioni, e cioè il patrimonio sociale, anche se i titoli, per circostanze estranee alla loro natura, non possono essere negoziati per un certo tempo ed anche se lo statuto sociale ne abbia previsto la inalienabilità.

«In altri termini, secondo la consolidata giurisprudenza il debito tributario sorge in dipendenza del semplice fatto della creazione del titolo azionario;

esso si ricollega al diritto del socio. al titolo, e quindi ad un capitale economicamente determinato e già potenzialmente capace di essere negoziato e non presuppone necessariamente un titolo già incorporato nel documento.

« Cid si desume, del resto, dall'art. 1 del D. L. 5 settembre 1947, n. 1173 che dispone: « l'imposta è dovuta anche se le società non abbiano emesso i titoli rappresentativi del capitale o dei versamenti

eseguiti in conto o a saldo di esso ». Se poi si considera che sono sottoposti a tributo le cartelle, i certificati, le azioni, o titoli di qualunque specie, provvisori o definitivi, emessi anche « a nome di società non ancora costituite » risulta determinante la semplice volontà dei soci diretta a creare un capitale sociale: agli effetti dell'imposizione del tributo i singoli elementi azionari si considerano cioè immediatamente negoziabili ».

SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

ASSETTO COSTITUZIONALE DELLO STATO

Per gli atti del governo sussiste solo responsabilità politica e non giuridica: i singoli ministri invece hanno una responsabilità giuridica civile e penale (Trib. Lecce, 27 gennaio 1953; « Dir. e Giurispr. » 1953, 347).

Il farmacista che per conto del Comune, pur senza essere legato da vero contratto, provvede in via continuativa alla fornitura di medicinali ai poveri, è ineleggibile, per potenziale conflitto di interessi, a consigliere comunale e a Sindaco. (Giunta Prov. Amm.va Potenza, 22 giugno 1953, Cont. 656, Avv. Potenza).

DISCREZIONALITÀ.

Mentre di regola le modificazioni, innovazioni e trasformazioni della proprietà autorizzate dalla Pubblica Amministrazione possono ledere solo interessi dominati dal potere discrezionale di questa, quando esse limitino il diritto di proprietà del vicino si ha violazione di un diritto soggettivo, per cui è competente il Giudice ordinario. (Corte App. Napoli, 26 giugno 1953, « Dir. e Giurispr. », 1953, 389).

GIURISDIZIONE.

La parte in una concessione contratto, che attribuisce al cittadino veri diritti soggettivi, indennizzabili in caso di revoca, può rivolgersi di fronte ad una revoca motivata per motivi contrattuali al giudice ordinario (applicazione alla concessione di gestione di ristorante in stazione ferroviaria). (Corte App. Ancona, 18 giugno 1953, Cont. 1149, Avv. Ancona).

È questione di competenza e non di giurisdizione l'indagine sulla validità ed applicabilità di una clausola compromissoria; e pertanto la sentenza che abbia giudicato solo sulla competenza degli arbitri è impugnabile soltanto col regolamento di competenza. (Corte App. Lecce, 12 ottobre 1953, Cont. 676/30, Avv. Lecce).

Poiché l'intervento della Pubblica Amministrazione in un accordo di compensazione privata è di mero controllo e in relazione a taluni aspetti di carattere pubblicistico, il giudice ordinario è competente a conoscere della inadempienza dell'importa-

tore o esportatore italiano, o di quella dell'importatore o esportatore straniero che abbia conseguenza anche sui rapporti fra i due primi. (Trib. Milano, 18 settembre 1952, « Banca, Borsa e tit. Cred. », 1953, II, 366, con nota).

ATTIVITÀ FORMALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ATTO AMMINISTRATIVO.

L'atto amministrativo può concretarsi in un fatto materiale come l'ordine di un sindaco di derivazione di un'acqua comunale dall'impianto di irrigazione in un orto privato. (Corte Cass., S. U., 13 febbraio 1953, « Arch. Ric. Giur. », 1953, 677).

Può sostituire validamente la mancata approvazione di una transazione un comportamento univoco dell'autorità di controllo dal quale si desuma la volontà di approvare la transazione. (Trib. Lecce, 26 maggio 1953, Cont. 1312/11, Avv. Lecce).

Sono atti idonei di manifestazione della volontà di demolire un fabbricato il contratto di appalto e la relativa contabilità. (Trib. Lecce, 21 luglio 1953, Cont. 307/30, Avv. Lecce).

Lo Statuto di un ente pubblico approvato con atto dello Stato ha rilevanza per i terzi che trattano con esso. (Corte Cass., 22 gennaio 1953, « Arch. Ric. Giur. », 1953, 678).

ATTIVITÀ SOSTANZIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

Solo l'occupante non il prefetto è legittimato passivo a contraddire in un'azione di risarcimento di danni per illegittimità di un decreto di occupazione di urgenza. (Trib. Ancona, 27 giugno 1953, Cont. 1411, Avv. Ancona).

Occorre la forma scritta per aversi accettazione dell'indennità di espropriazione da parte dei proprietari. (Corte App. Napoli, 11 luglio 1952, « Foro Padano », 1953, I, 1095).

Non invalida un decreto di espropriazione né la mancata fissazione in esso dell'indennità né la fissa-

zione di un'indennità riferita ad una perizia di diversi anni prima, concretandosi in esso solo un criterio di valutazione impugnabile con l'opposizione di stima. (Trib. Ancona, 27 giugno 1953, Cont. 1411, Avv. Ancona).

Il bene acquistato per espropriazione p. u., va attribuito a patrimonio indisponibile. (Trib. Lecce, 3 giugno 1953, Cont. 622/30, Avv. Lecce).

L'indennità prevista dall'art. 46 legge espr. p. u. è dovuta solo quando il danno derivi direttamente dall'esecuzione dell'opera pubblica obiettivamente considerata. (Corte App. Genova, 4 giugno 1953, Cont. 14729, Avv. Genova).

La mancata estrazione di ghiaia per un quantitativo eccedente quello della concessione non costituisce danno risarcibile. (Trib. Torino, 29 agosto 1953, Cont. 10789, Avv. Torino).

Anche nel caso di indubbia impossibilità di esecuzione dell'opera da parte dell'espropriante sussiste il diritto alla retrocessione degli immobili espropriati. È inammissibile la retrocessione nel caso che l'ente espropriante (ente economico della Cerealcoltura) sia messo in liquidazione, perché da questo fatto non si deduce l'impossibilità di esecuzione dell'opera. (Corte App. Napoli, 20 dicembre 1952 « Foro Padano », 1953, I, 1084).

L'indennità nel caso di occupazione temporanea non preordinata all'espropriazione non consiste negli interessi dell'indennità di esproprio, ma nell'equivalente al mancato reddito dei beni occupati. Tale indennità come quella di esproprio è debito di valuta. (Corte App. Napoli, 11 luglio 1952, « Foro Padano », 1953, I, 1095).

L'occupazione di urgenza non seguita da decreto di esproprio, diventa abusiva ed espone l'occupante al risarcimento dei danni (Trib. Ancona, 27 giugno 1953, Cont. 1411, Avv. Ancona).

L'inattività della Pubblica Amministrazione, sebbene messa in mora, a determinare l'indennità di occupazione d'urgenza, rende proponibile, siccome negazione implicita, il reclamo all'autorità giudiziaria ordinaria e senza limite di tempo, mancando un provvedimento di determinazione dell'indennità. (Corte App. Napoli, 11 luglio 1952, « Foro Padano », 1953, I, 1095).

TRASPORTI.

Competente alla causa di risarcimento danni in trasporto di persone è il Giudice del luogo in cui doveva aver termine il viaggio. (Trib. Roma, 30 aprile 1953, « Temi Romana », 1953, 207).

Quando non sia stato assunto processo verbale di avaria di un trasporto ferroviario, la prova del danno può darsi con testimoni, mancando una norma che disponga la decadenza dell'azione in difetto di quel verbale. (Trib., Trento, 20 giugno 1953, Cont. 246, Avv. Trento).

La riconsegna di un carro ferroviario dà luogo anche alla riconsegna della merce ivi contenuta; e per la contestazione di ammanchi occorre il contraddittorio immediato dell'Amministrazione Ferroviaria; è inidoneo ai fini della responsabilità un accertamento fatto il giorno successivo allo scarico (Corte Cass.; 30 gennaio 1953, Cont. 2891/51, Avv. Generale).

Il debito per avarie o ammanchi nelle spedizioni comuni costituisce debito pecuniario. (Corte di Cass., 20 aprile 1953, Cont. 60155, Avv. Generale; 17 marzo 1953, Cont. 4485/51, Avv. Generale; 8 agosto 1952, « Riv. Dir. Comm. », 1953, II, 253 con nota prof. A. Asquini).

Gli enti di riforma fondiaria, quando sia avvenuta la pubblicazione del piano particolareggiato di esproprio ma non sia ancora avvenuto il trasferimento dei beni, possono dare la disdetta di cui all'art. 6 della legge n. 230 e 17 legge n. 841 del 1950. (Trib. Bari, 9 maggio 1953, Cont. n. 15278, 12267, Avv. Bari).

PROPRIETÀ INTELLETTUALE.

In tema di brevettabilità di procedimenti per la fabbricazione dei medicinali (l'esperienza francese). Articolo del prof. P. ROUBIER (« Riv. Dir. Comm. », 1953, I, 261).

ATTIVITÀ NEGOZIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CONTABILITÀ DELLO STATO.

I principi generali della costituzione in mora del debitore si applicano anche quando debitrice è una pubblica Amministrazione. (Trib. Torino, 11 febbraio 1953, « Foro Padano », 1953, 1115. Quistione aperta).

APPALTI E FORNITURE.

I capitolati generali d'appalto hanno efficacia di diritto obbiettivo anche per i terzi. (Corte App. Genova, 4 giugno 1953, Cont. 14729, Avv. Genova).

La norma di un capitolato generale (nella specie di concessione di esercizio di ristorante in stazione ferroviaria) che preveda disgiuntamente due sanzioni in caso d'infrazione, e cioè una pena pecuniaria o lo scioglimento del contratto, può essere derogata da una clausola del capitolato speciale che per infrazione di particolare gravità preveda il cumulo delle due sanzioni; nè è preclusa all'Amministrazione che abbia con un primo atto applicata la multa, la facoltà di stabilire, con altro atto, la risoluzione del contratto. (Corte App. Ancona, 18 giugno 1953, Cont. 1149, Avv. Ancona).

Gli ordini e le direttive impartite dall'Amministrazione dei LL. PP. non escludono la responsabilità dell'appaltatore per l'inosservanza di norme regolamentari o di comune prudenza da osservarsi nella esecuzione dei lavori. (Corte App. Genova, 23 aprile 1953, Cont. 16382, Avv. Genova; Corte App. Genova, 4 giugno 1953, Cont. 14729, Avv. Genova).

LA RESPONSABILITÀ NEI RIGUARDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gli eredi possono proporre azione pel risarcimento di danni per l'occupazione abusiva di un immobile del compendio ereditario ancorchè nella denuncia di successione non abbiano indicato il

valore di tale credito non ancora liquido ed esibibile. (Trib. Trento, 30 aprile 1953, Cont. 586, Avv. Trento).

Il risarcimento dei danni patrimoniali ex delicto compete non iure haereditatis, bensì iure proprio e solo a coloro che col de cuius convivevano e da lui si attendevano aiuti materiali. (Trib. Trento, 20 luglio 1953, Cont. 229, Avv. Trento).

È ammissibile una responsabilità dell'Amministrazione committente in concorso con quella dell'appaltatore per la trasgressione di norme di comune prudenza. (Corte App. Genova, 4 giugno 1953, Cont. 14729, Avv. Genova. Quistione aperta).

Se danneggiato mortalmente da un incidente stradale, per cui sia responsabile l'Amministrazione, sia un impiegato statale, l'indennizzo è rapportato al grado rivestito non a quello superiore in cui l'investito sarebbe all'epoca della liquidazione potuto esser promosso; vanno calcolate, detratte le spese, le missioni normalmente compiute e gli straordinari che nei gradi inferiori integrano lo stipendio; va però detratta la pensione di reversibilità dei familiari. (Corte App. Torino, 16 luglio 1953, Cont. 8920, Avv. Torino).

Poichè anche nell'organizzazione del servizio di viabilità deve osservarsi il principio del «neminem ledere», è responsabile l'Amministrazione se i propri operai abbiano lasciato in segnalato un cumulo di pietrisco bitumato occupante quasi un terzo della strada, data la difficoltà di percepirlo e di distinguerlo da rappezzi stradali già livellati. (Trib. Bari, 28 aprile 1953, Cont. 13463, Avv. Bari).

L'azione di rivalsa contro un dipendente responsabile di incidente stradale (azione che non si prescrive nel termine ordinario) comporta l'indagine sull'obbligo del dipendente di svolgere il servizio in modo da non procurare danni all'Amministrazione, quindi sulle modalità di contenuto discrezionale, con cui il servizio fu disposto ed espletato; l'indagine non può perciò essere fatta dal giudice ordinario. (Corte App. Torino, 16 luglio 1953, Cont. 8920, Avv. Torino. Quistione aperta).

L'azione di rivalsa dell'Amministrazione Pubblica contro il suo dipendente conducente del veicolo danneggiatore, non è soggetta alla prescrizione presunta di che all'art. 2947 c. c. ed occorre una colpa che implichi la violazione dell'obbligo di svolgere il servizio con diligenza. (Corte App. Torino, 14 luglio 1953, «Foro Padano», 1953, II, 70).

ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

IMPIEGO PUBBLICO.

L'Istituto Poligrafico dello Stato è un ente pubblico economico esplicante un'attività economica in regime di concorrenza; le controversie di lavoro spettano quindi alla Sezione lavoro della magistratura. (Corte Cass. 24 giugno 1953, Cont. 1592/52, Avv. Generale).

Se l'impugnativa di un collocamento a riposo dell'impiegato di una Cassa di Risparmio è proposta al Ministro competente e dia luogo a un decreto di quest'ultimo, non è ammessa altra impugnativa del provvedimento ministeriale che al

Consiglio di Stato, avverandosi la degradazione del diritto a interesse legittimo. (Corte Cass., 19 giugno 1953, Cont. 4924/51, Avv. Generale).

BENI E MEZZI DELLO STATO

ACQUE PUBBLICHE.

L'Amministrazione dei Canali demaniali d'irrigazione cui competono ragioni d'acqua su un corso di acqua pubblica, può pretendere che i terzi, per le acque da essi derivate dal detto rio le corrispondano dette ragioni. (Trib. Acque Torino, 1° luglio 1953, Cont. 8950, Avv. Torino).

Il canone di derivazione è dovuto dalla scadenza del termine originario per l'ultimazione dei lavori ancorchè gli altri (presentazione del progetto, espropriazione, inizio e completamento dei lavori) siano stati prorogati ed è dovuto per l'anno in corso alla data del decreto ministeriale di decadenza ancorchè l'acqua non sia stata utilizzata (Tribunale Acque Torino, 20 giugno 1953, Cont. 171, Avv. Torino).

DEMANIO.

Poichè i piazzali esterni ferroviari sono beni demaniali non si applicano le norme comuni sulla occupazione in buona fede del fondo attiguo. (Trib. Lecce 19 agosto 1953, Cont. 663/114, Avv. Lecce).

Con la cessata destinazione di un bene pubblico a servizio pubblico si ha, tacitamente e anche prima di una formale dichiarazione la sua classificazione da patrimonio indisponibile. (Trib. Lecce, 3 giugno 1953, Cont. 622/30, Avv. Lecce).

IMPOSTE IN GENERE.

Il giudice ordinario può riesaminare il titolo giuridico posto dalla finanza a fondamento della tassazione e giustificare questa con una diversa definizione del negozio contenuto nell'atto tassato. (Corte Cass. 16 aprile 1953, «Riv. Trib.» 1953, 648).

Il potere del giudice ordinario di annullare la decisione delle Commissioni Amministrative e di rinviare alle stesse per una nuova decisione, ai sensi dell'art. 29 R.D.L. n. 1639 del 1936 costituisce eccezione al principio generale che le controversie di semplice estimazione sfuggano al giudice ordinario. (Trib. Genova, 10 maggio 1953, Cont. 19301, Avv. Genova).

Benchè la sentenza del giudice ordinario abbia effetto erga omnes, la Finanza ha facoltà autonoma di accertare con criteri propri la natura del negozio giuridico sottoposto a registro. (Comm. Centr. Imp. 12 febbraio 1951 «Le Massime» 1953, 203).

In analogia al codice drito l'istanza di revocazione proposta alla Commissione Provinciale sospende il termine per ricorrere alla Centrale fino alla notifica della decisione sulla revocazione (Comm. Centr. Imp. S. U., 3 giugno 1952, «Riv. Trib.» 1953, 655 con nota avv. Florio).

L'inosservanza del termine per richiedere il rimborso di un'imposta indebitamente pagata, importa la decadenza dell'esercizio dall'azione di ripetizione successivamente proposta. (Trib. Ancona, 20 giugno 1953, Cont. 1418, Avv. Ancona).

« SOLVE ET REPETE ».

È assolutamente eccezionale e limitata alle rare ipotesi in cui il fondamento dell'opposizione sia di intuitiva evidenza la deroga al *solve et repete* per insussistenza del credito prima facie. (Trib. Torino, 20 maggio 1953, Cont. 10606, Avv. Torino).

Per stabilire, ai fini del *solve et repete* la qualità di imposta (complementare o suppletiva) è rilevante solo la natura intrinseca non la qualificazione data dall'Ufficio. (Trib. Lecce, 28 aprile 1953, Cont. . . ., Avv. Lecce).

L'eccezione di *solve et repete* va conosciuta prima in quella di nullità della citazione per difetto di legittimazione passiva dell'organo convenuto in giudizio. (Trib. Catania, 7 luglio 1953, Cont. 17925, Avv. Catania).

L'opposizione del contribuente a fallimento fiscale soggiace al *solve et repete*. (Corte App. Milano, 18 marzo 1952, « Riv. Prat. Trib. », 1953, II, 308 con nota dott. Provini).

L'impugnativa dell'ordinanza definitiva dell'Intendente di Finanza emessa ai sensi dell'art. 52 della legge n. 762 del 1940 sul'I.G.E. è soggetta al *solve et repete*. (Trib. Lecce, 26 giugno 1953, Cont. 1602, Avv. Lecce).

Il *solve et repete* si applica all'opposizione alla ingiunzione per imposta di registro. (Trib. Catania, 19 giugno 1953, Cont. 18169, Avv. Catania).

L'opposizione ad ingiunzione per imposta generale sull'entrata e relativa sopratassa, è soggetta al *solve et repete*. (Trib. Catania, 7 luglio 1953, Cont. 17925, Avv. Catania).

Il *solve et repete* funziona anche in materia di imposta generale sull'entrata e la mancata produzione del certificato di pagamento del tributo impedisce l'instaurazione di un rapporto processuale. (Trib. Catania, 8 aprile 1953, Cont. 17369, Avvocato Catania).

Si applica il *solve et repete* alla sopratassa costituita dalla penale del 10 % per omesso o tardato versamento della tassa erariale riscossa da imprese di trasporto per conto dello Stato. (Trib. Torino, 13 maggio 1953, Cont. 642, Avv. Torino).

Si applica il *solve et repete* all'opposizione ad ingiunzione per il corrispettivo dell'uso di bombole per il metano dovuto a sensi dell'art. 10 legge n. 640 del 1940 all'Ente Nazionale Metano, avendo tal credito natura tributaria. (Trib. Genova 3 ottobre 1953, Cont. 19206, Avv. Genova, cfr. « Rassegna », 1953, pag. 131).

È suppletiva e perciò sottratta al *solve et repete* la richiesta di un'ulteriore tassa pretesa per il trasferimento di un immobile sinistrato dalla guerra, (già registrato con tassa fissa per l'attestazione del sindaco di danneggiamento oltre il terzo) quando un successivo accertamento dell'Ufficio Tecnico Erariale neghi tale estremo. (Trib. Torino, 17 settembre 1953, Cont. 5, Avv. Torino).

IMPOSTE DIRETTE.

L'Aziende autonome e la sottoposizione dei loro redditi all'imposta di Ricchezza Mobile, articolo prof. A. D. GIANNINI (« Riv. Dir. Fin. », 1953, II, 3; commento in « Banca, Borsa e Titoli di Credito » 1953, 1, 399).

Per la legittimità dell'accertamento induttivo è sufficiente la constatazione di circostanze positive da cui si desuma l'esistenza di un certo reddito, salva al contribuente la prova dell'infondatezza di tali circostanze: la questione è di semplice estimazione sottratta al giudice ordinario. (Corte Appello Genova, 28 maggio 1953, Cont. 18255, Avv. Genova).

IMPOSTE INDIRETTE.

Conti correnti bancari, contratto di conto corrente e imposta di registro; articolo dott. G. OLMÍ (« Giur. Compl. Cass. Civ. », 1952, 2, 1, 13; commento in « Banca, Borsa e Titoli di credito », 1953, 1, 40).

È contratto preliminare di vendita con solo effetti obbligatori e quindi registrabile con sola tassa fissa, l'atto che, definito dalle parti « compromesso preliminare di vendita », non contenga i dati catastali ma una generica indicazione dei fondi e preveda un ulteriore perfezionamento del contratto. (Trib. Trento, 21 luglio 1953, Cont. 764, Avv. Trento).

L'attestazione del sindaco circa il danneggiamento di un immobile oltre il terzo, per cause di guerra (attestazione che è equivalente a quella degli Uffici tecnici erariali) non può essere inficiata da una perizia senza il contraddittorio delle parti. (Trib. Torino, 17 settembre 1953, Cont. 5, Avv. Torino).

L'esenzione da ogni tassa sugli affari degli Istituti di Credito Agrario si estende alla tassa di iscrizione di ipoteca giudiziale in base a decreto ingiuntivo contro un mutuatario moroso. (Corte App. Torino, 12 giugno 1953, « Foro Padano », 1953, II, 71).

Il deposito in pegno di titoli di stato effettuato dal banchiere corrispondente a favore di un Istituto autorizzato a emettere assegni circolari e a garanzia della emissione degli stessi è soggetto alla tassa fissa di cui all'art. 55, Tariffa All. A legge di registro. (Corte App. Roma, 28 aprile 1953, « Banca, Borsa e Tit. di Credito » 1953, II, 341, con nota).

Il trasferimento ad altri, col consenso dell'Amministrazione, di un appalto aggiudicato ma non approvato, pel quale vi sia stata la consegna dei lavori attua una cessione tassabile a nulla influendo la non ancora intervenuta approvazione, avendo l'atto avuto effetto prima di essa. (Corte Cass., 16 aprile 1953, « Riv. Trib. », 1953, 648 con nota dott. Rastello).

La tassazione con aliquota ridotta, dei finanziamenti per forniture allo Stato o delle cessioni di crediti verso lo Stato, concessa con la legge n. 2170 del 1936, non si applica se la cessione garantisca qualsiasi altro credito. (Corte App. Messina, 20 dicembre 1952, « Banca, Borsa e Tit. Cred. », 1953, II, 292 con nota prof. E. Scandale).

I termini di prescrizione delle imposte indirette sugli affari, qualunque ne sia la data di inizio, sono stati prorogati in forza della legge n. 926 del 1949 e precedenti, al 31 dicembre 1951. (Corte App. Lecce, 19 giugno 1953, Cont. 1217/29, Avv. Lecce).

Può condannarsi l'Amministrazione all'è spese se pur essendo stata la causa promossa prima dei novanta giorni dal ricorso amministrativo, venga a conoscenza del giudice successivamente, e ciò per la necessità di ricorrere in giudizio entro trenta giorni dall'ingiunzione per poterla sospendere. (Corte Cass., 28 febbraio 1953, « Riv. Trib. », 1953, 643).

La presunzione di liberalità delle trasmissioni immobiliari fra parenti entro il terzo grado non presuppone nè l'assenza di discendenti nel venditore nè l'impossidenza del compratore; essa vige finchè non si dimostri, con documenti certi, e contestuali o immediatamente precedenti all'atto un movimento di danaro dal compratore al venditore che lasci intendere la sua causa. (Corte App. Lecce, 19 giugno 1953, Cont. 1217, Avv. Lecce).

L'esenzione da tassa di trasferimento dell'assegnazione dall'erede al legittimario, per la quota a questi riservata si fonda sul principio che il legittimario non acquista nulla di diverso dal suo proprio diritto successorio talchè il trasferimento si considera avvenuto o con la successione e non coll'atto di abbandono. (Corte App. Potenza, 23 marzo 1953, Cont. 478, Avv. Potenza).

Possono considerarsi quote di capitale sussidiario e come tali, con la procedura dell'art. 9 R. D. n. 1975 del 1938, assoggettarsi a imposta di negoziazione i crediti dei soci col concorso di particolari circostanze (inadeguatezza del capitale sociale, esorbitanza delle sovvenzioni, continuità dei finanziamenti assenza d'interesse, ecc.) (Tribunale Genova, 27 ottobre 1952, « Dir. Prat. Trib. » 1953, II, 295).

È dovuta l'imposta ipotecaria proporzionale per la prenotazione d'ipoteca (sistema tavolare), ma ne è dovuto il rimborso se la prenotazione sia cancellata per mancata iscrizione definitiva. (Tribunale Trento, 24 settembre 1953, Cont. 722, Avv. Trento).

L'art. 2, del D. L. n. 322 del 1945 (tassa fissa nelle compravendite di immobili danneggiati o distrutti dalla guerra) non è applicabile all'iscrizione di ipoteca a favore del venditore, alla quale neppure è applicabile l'art. 4 stesso decreto (operazione di finanziamento). (Corte App. Napoli, 31 marzo 1953, « Dir. e Giurispr. », 1953, 387).

È discrezionale in materia di imposta generale sull'entrata l'attività dell'Amministrazione circa l'accertamento, i poteri di indagine ed i mezzi per adeguare la entrata imponibile a quella effettiva, nè è tenuta ad uniformarsi al bilancio nel controllo della denuncia presentata da una società per azioni. (Corte Cass., 15 giugno 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1343).

La determinazione dei prezzi di imperio mediante il computo dei costi dei prodotti, non tocca l'ambito dell'obbligazione tributaria relativa al pagamento della imposta generale sull'entrata. (Corte Cass., 15 giugno 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1341).

La formula apposta in una permuta « per la presente fornitura non va emessa fattura » costituisce errore bilaterale di diritto, non volontà dell'Amministrazione contraente di esonerare dall'imposta generale entrata; nel qual caso peraltro sarebbe nulla, nè varrebbe come promessa del fatto di un terzo. (Amministrazione finanziaria). (Trib. Roma, 15 giugno 1953, Cont. 1463/52, Avv. Generale).

In materia di imposta generale sull'entrata la competenza del giudice ordinario, esclusi i giudizi di estimazione o di accertamento di mero

fatto, è piena per la questione di legittimità obiettiva o subiettiva del tributo. (Corte Cass., 15 giugno 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1343).

La non allegazione al verbale di accertamento dei documenti elencati, non ne vulnera l'efficacia probatoria. (Trib. Lecce, 26 giugno 1953, Cont. 1602, Avv. Lecce).

È esclusa la natura tributaria nel diritto fisso e nelle aliquote percepite dall'Ente Economico della Zootechnica per l'art. 14-a-b-c della legge n. 1723 del 1940; essi sono quindi soggetti a imposta generale sull'entrata. (Corte Cass. 22 giugno 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1337).

Le sovvenzioni volontarie a Istituti di Cultura sono comprese nell'eccezione di cui all'art. 1 legge n. 762 del 1940, essendo obbiettivamente obblazioni. (Corte App. Aquila, 24 febbraio 1953, Cont. 4874, Avv. Aquila).

I contributi a un consorzio di irrigazione di utenti d'acqua soggiacciono all'imposta generale entrata; nè ha rilievo il fatto che si tratti di semplice rimborso spese, poichè l'imposta colpisce ogni pagamento per un servizio nè è necessario un fine di lucro o di arricchimento. (Corte Cass., 1 giugno 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1341).

CONTRIBUTI SPECIALI.

Per la nave acquistata all'estero è dovuto il diritto di licenza di cui al R.D.L. n. 894 del 1935, col passaggio della linea doganale ancorchè venduta dal Governo Italiano a un armatore italiano. È nulla la clausola di esonero da imposizione dei tributi contenuta nel contratto di compravendita tra il Governo e il cittadino, per contrasto con norme imperative. (Trib. Lecce, 17 gennaio 1953, « Dir. e Giurispr. », 1953, 347).

ESAZIONE.

L'opposizione all'avviso di pagamento non impedisce l'emissione dell'ingiunzione fiscale. (Corte App. Lecce, 19 giugno 1953, Cont. 1217/29, Avvocatura Lecce).

L'ingiunzione fiscale ha natura di atto amministrativo; il visto pretoriale ha solo natura di controllo di legittimità, quindi la mancanza nella copia della menzione del visto esistente nell'originale, non è motivo di nullità dell'atto (stessa sentenza).

Nell'ingiunzione fiscale non è richiesta, come lo è invece la indicazione esatta della causale del versamento, la data dell'emissione. (Trib. Torino, 13 maggio 1953, Cont. 642, Avv. Torino).

L'opposizione ad ingiunzione per imposta di registro non va proposta davanti al giudice dell'esecuzione ma davanti al Tribunale. (Trib. Torino, 20 maggio 1953, Cont. 10606, Avv. Torino).

RAPPORTI DI DIRITTO COMUNE

DIRITTO CIVILE.

L'iscrizione di un veicolo nel Pubblico Registro Automobilistico costituisce presunzione di proprietà *iuris tantum*, contestabile perciò con ogni mezzo di prova, non sono però sufficienti le infor-

mazioni delle Autorità di Polizia giudiziaria che hanno semplice valore di indizi insufficienti a vincere detta presunzione. (Corte App. Potenza, 18 novembre 1952, Cont. 174, Avv. Potenza).

La presunzione della buona fede consistente nell'ignoranza dei vizi che afferiscono al titolo è un principio generale del nostro ordinamento giuridico. (Trib. Lecce, 26 maggio 1953, Cont. 1312/11, Avv. Lecce).

L'atto con cui un Comune cedette gratuitamente un immobile all'O.N.B. per fronteggiare la spesa obbligatoria della somministrazione dei locali ai comitati comunali dell'Opera, non è donazione, ma se anche lo fosse, non sarebbe viziata da incapacità, nè data la finalità di pubblico interesse, da violenza morale (Corte App. Catania, 8 maggio 1953, Cont. 16588, Avv. Catania).

L'atto di costituzione in mora non è mezzo idoneo a interrompere l'usucapione. (Trib. Lecce, 26 maggio 1953, Cont. 1312/11, Avv. Lecce).

PROCEDURA CIVILE.

L'obbligazione che determina la competenza per territorio quando sia convenuta la Pubblica Amministrazione (art. 25 c.p.c.) è quella originaria (nel trasporto di persone quella di trasportare indenne il viaggiatore) non quella derivata o sostitutiva (risarcimento di danni per sinistro). (Trib. Roma, 30 aprile 1953, « Temi Romana », 1953, 207).

Se la data di comparizione contenuta in una citazione non corrisponde a quella destinata alla prima comparizione delle parti davanti all'istruttore e se il convenuto non si costituisce, va dichiarata la nullità della citazione. (Corte App. Roma, 25 giugno 1953, « Temi Romana », 1953, 193).

È nulla e non sanata dalla costituzione per l'organo erroneamente citato, la citazione intimata, fuori Roma, al Ministero dei Trasporti in rappresentanza dell'Amministrazione ferroviaria. (Tribunale Trento, 20 giugno 1953, Cont. 246, Avvocatura Trento).

L'opposizione ad ingiunzione proposta nei confronti del direttore dell'Ufficio Atti Civili del Registro è improponibile per difetto di legittimazione dell'organo convenuto. (Trib. Catania, 27 marzo 1953, Cont. 17384, Avv. Catania).

La rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione finanziaria spetta all'Intendente di Finanza e non al Direttore dell'Ufficio Atti Civili del Registro nei confronti del quale manca la legittimazione passiva. (Trib. Catania, 24 luglio 1953, Cont. 17997, Avv. Catania; Trib. Catania, 22 maggio 1953, Cont. 18119, Avv. Catania; Tribunale Catania, 15 maggio 1953, Cont. 18182, Avv. Catania).

La stessa massima è stata adottata per quanto riguarda la rappresentanza del Fondo per il Culto. (Trib. Catania, 26 giugno 1953, Cont. 18070, Avv. Catania).

È nulla e non può essere sanata dalla comparizione, la citazione fatta in materia di imposte di fabbricazione, all'Ingegnere Capo dell'Ufficio Tecnico delle Imposte di fabbricazione, e non all'Intendente di Finanza. Tale difetto di legittimazione

processuale può essere eccepito o rilevato d'ufficio in ogni stato e grado del processo. (Corte Appello Catania..., Cont. 17449, Avv. Catania).

La rappresentanza in giudizio di un Corpo di Vigili del Fuoco non spetta al Comandante ma al Presidente del Consiglio di Amministrazione. (Corte Cass. 17 giugno 1953, Cont. 1950/50, Avvocatura Generale).

L'Ufficio Stralcio di una soppressa confederazione fascista non è organo dello Stato e non è pertanto rappresentato dall'Avvocatura dello Stato. (Trib. Salerno, 14 dicembre 1953 « Dir. e Giurispr. », 1953, 355, questione aperta).

Quando il giudice civile decida su un'azione autonoma rispetto a un precedente giudizio penale concluso con assoluzione perchè il fatto non costituisce reato, deve ritenere irrevocabili gli elementi di fatto che furono fonti di prova nel processo penale, riguardando la cosa giudicata non il solo dispositivo ma anche la motivazione della sentenza. (Trib. Roma, 31 gennaio 1953, « Temi Romana », 1953, 219).

Non c'è litispendenza fra una procedura di esproprio in corso e una contemporanea azione di risarcimento danni per occupazione abusiva. (Trib. Trento, 30 aprile 1953, Cont. 586, Avvocatura Trento).

È ammissibile l'intervento in causa dopo sentenza parziale purchè prima della definitiva rimessione al Collegio. (Trib. Trento, 20 luglio 1953, Cont. 229, Avv. Trento).

I documenti contabili del Banco di Napoli, malgrado la qualità pubblica dell'ente e dei suoi funzionari non hanno la funzione documentaria degli atti pubblici. (Corte App. Lecce, 19 giugno 1953, Cont. 1217/29, Avv. Lecce).

La cosa giudicata formatasi tra le stesse parti e sulla medesima causa petendi vincola le parti, quando i presupposti di fatto e di diritto, siano gli stessi, anche se il petitum sia diverso. (Tribunale Torino, 29 agosto 1953, Cont. 10789, Avv. Torino).

Sono improcedibili le istanze proposte contro il contumace, se non gli sono state regolarmente notificate. (Trib. Trento, 20 luglio 1953, Cont. 229 Avv. Trento).

Non è applicabile per analogia al decreto che liquida il compenso al consulente tecnico, il procedimento dell'opposizione a decreto d'ingiunzione. (Corte App. Roma, 25 giugno 1953, « Temi Romana », 1953, 194).

La notifica di un ricorso per cassazione al Capo Compartimento che rappresenta l'Amministrazione ferroviaria nei gradi precedenti anzichè al Ministro dei Trasporti dà luogo ad una semplice irregolarità non a nullità. (Corte Cass., 27 febbraio 1953, « Arch. Ric. Giurid. », 1953, 691).

Il decreto del giudice di cui all'art. 619 c.p.c. deve essere notificato nel termine perentorio ivi stabilito anche al debitore esecutato, a pena di improcedibilità della azione per decadenza. (Pretura Trento, 4 settembre 1953, Cont. 647, Avv. Trento).

Per gli strumenti necessari all'esercizio di imprese capitalistiche, non vige l'impignorabilità statutaria per quelli di coloro che vivono del pro-

prio lavoro intellettuale o manuale. (Trib. Torino, 20 maggio 1953, Cont. 10606, Avv. Torino).

Le parti lese che non abbiano ancora avuti liquidati i loro crediti per danni non possono opporsi alla esecuzione promossa da altri creditori aventi per l'art. 191 c.p. collocazione successiva; ma solo hanno diritto ad intervenire nel procedimento esecutivo affinché sia accantonata e depositata una somma approssimativamente congrua per soddisfare i loro crediti. (Trib. Ancona, 27 giugno 1953, Cont. 901, Avv. Ancona).

DIRITTO PENALE.

Costituiscono falso in scrittura privata le aggiunte apposte falsamente per consumare un contrabbando, al foglio di transito di cui all'art. 5 legge n. 1253 del 1950 per regolare il traffico fra il Tirolo Settentrionale e quello orientale. (Tribunale Pen. Bolzano, 25 febbraio 1953, Cont. 723, Avv. Trento).

È ricettatore colui che ottiene con estrema facilità una somma di denaro notevolmente sproporzionata alle povere condizioni del concedente, quando sia notorio che questi disponeva del danaro per esserne venuto in possesso per via illecita. (Trib. Pen. Bolzano, 23 luglio 1953, Cont. 76, Avv. Trento).

Gli atti fraudolenti per fare evadere danaro all'estero e impedire allo Stato la disciplina e il controllo valutario costituiscono dopo l'abrogazione della legge speciale n. 1037 del 1939, truffa aggravata. (Corte App. Roma, « Riv. Pen. », 1953, 853).

« La condotta dell'offeso nei delitti colposi e la motivazione delle sentenze » articolo Avv. Loasses, (« Riv. Pen. », 1953, 597).

PROCEDURA PENALE.

L'inammissibilità dell'opposizione a decreto penale non può essere dichiarata al dibattimento ma deve esserlo prima del decreto di citazione. (Corte Cass., 15 aprile 1953, « Riv. Pen. », 1953, 778).

Non è necessario un verbale di ricezione, ma basta per la validità di una impugnazione penale la data e firma apposti dal Cancelliere alla impugnazione ricevuta. (Corte App. Roma, 9 febbraio 1953, « Temi Romana », 1953, 227).

QUESTIONI ATTINENTI AL P.N.F.

Non basta per l'annullamento di un atto il particolare clima del fascismo occorrendo la prova della pretesa violenza secondo le caratteristiche dell'art. 1435 C.c. (Trib. Lecce, 26 maggio 1953, Cont. 1312/11, Avv. Lecce).

ATTIVITÀ CONNESSA CON LO STATO DI GUERRA

REQUISIZIONI.

Il Prefetto e il Ministro dell'Interno non sono legittimati a resistere alle domande relative alla misura dell'indennità di un immobile requisito, tale capacità spettando solo ai soggetti tenuti al

pagamento. (Corte App. Potenza, 11 dicembre 1952, Cont. 393, Avv. Potenza).

Pur essendo la requisizione di un immobile, affine all'occupazione di urgenza, per la determinazione della indennità non segue lo stesso procedimento, bensì quello particolare proprio in sede amministrativa, che non prevede termini di decadenza. (Stessa sentenza).

REGIME VINCOLISTICO DELLE LOCAZIONI.

Le proroghe delle locazioni non si applicano a quelle in cui per innesto di una parallela causa contrahendi la nascita o la permanenza del rapporto sia subordinato a una qualità del locatario e dai rapporti di questo col locatario: ove questi siano venuti meno, e tuttavia sia stata proseguita la locazione, si avrà per lo svincolo dalla parallela causa contrahendi, la sottoposizione della locazione alla progoga. (Trib. Lecce, 3 giugno, 1953, Cont. 622/30, Avv. Lecce).

EDILIZIA.

Quando il Genio Civile sia intervenuto su richiesta del privato, non è necessario l'atto formale per la legittimità della demolizione di un fabbricato pericolante per incursioni aeree. (Trib. Lecce, 21 luglio 1953, Cont. 307/30, Avv. Lecce).

LA R.S.I.

La dichiarazione ministeriale di inefficacia di tutti gli ordini di servizio relativi alla circolazione di automezzi concerne le disposizioni generali con effetti permanenti, ma non colpisce l'ordine di impiego di automezzi per l'esecuzione di altro ordine convalidato. (Corte App. Torino, 23 gennaio 1953, « Foro Padano », 1953, II, 72).

OCCUPAZIONI BELLICHE

Un atto di imperio delle Forze Alleate non risultante da scritto ma solo menzionato nel processo verbale tra l'Amministrazione Militare e un Comune che, in ossequio a tale atto, avrebbe conferito al Comune certe baracche in uso gratuito con obbligo di custodia e manutenzione, non è legalmente provato; di conseguenza non sussiste responsabilità per il Comune per la distruzione delle baracche ad opera di terzi ignoti. (Corte App. Lecce, 30 aprile 1953, Cont. 79/30, Avv. Lecce).

FINANZA STRAORDINARIA

L'avocazione dei profitti di contingenza, pur non escludendosi anche un fine sanzionatorio, ha natura tributaria. (Corte Cass., S. U., 16 luglio 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1378).

Anche per i profitti di regime, quando l'avocazione è subordinata a particolari condizioni o a mancata prova liberatoria, la sufficienza o meno della motivazione della Commissione Centrale è denunciabile per cassazione. (Corte Cass., S. U., 16 luglio 1953, « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 1357).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

1. **D.P. 25 giugno 1953, n. 492** (G. U., n. 155 S.O.): *Nuove norme sull'imposta di bollo.*

Si tratta delle norme emanate in base alla delega legislativa contenuta nella legge 27 dicembre 1952, numero 3596. Si veda in questa *Rassegna*, 1953, pag. 33.

Da segnalare in particolar modo l'art. 8 il quale, a completa modifica delle precedenti norme in materia (art. 9 R. D. 30 dicembre 1913, n. 3268) stabilisce che nei rapporti con lo Stato o con enti a questo parificati agli effetti tributari, la imposta di bollo, nonostante qualunque patto contrario, sta a carico esclusivo dell'altra parte. Non si applicano pertanto più le norme contenute nell'art. 94 della vigente legge di registro (richiamato nel predetto art. 9) secondo il quale, nei rapporti con lo Stato, vi erano dei casi in cui la imposta non gravava sulla parte privata, e pertanto l'atto ne era praticamente esente.

Nell'art. 59 della tabella all. b) alla legge è poi confermato che sono esenti dal bollo solo gli atti e contratti posti in essere tra due o più amministrazioni dello Stato o di enti parificati per legge agli effetti tributari allo Stato.

2. **D.P. 9 luglio 1953, n. 693** (G.U. n. 217): *Autorizzazione all'Avvocatura dello Stato di assumere la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi davanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative speciali del Comando in Capo Forze Alleate Settore Sud Europa, con sede in Napoli, e dei Comandi NATO da esso dipendenti stabiliti in Italia.*

L'autorizzazione all'Avvocatura alla suddetta difesa e rappresentanza in giudizio è basata sugli articoli 48 in relazione all'art. 43 del testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611, considerandosi i Comandi sunnominati come rappresentanze di amministrazioni di Stato estere.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AGRICOLTURA. — Se sia ammissibile l'intervento del Ministero dell'Agricoltura e Foreste nel giudizio proposto dall'ex proprietario avverso l'Ente di riforma fondiaria in punto all'espropriazione di un fondo (n. 1).

APPALTO. — I) Se l'esecuzione in danno di un contratto di fornitura o di provvista, disposta dalla P. A., possa considerarsi quale esecuzione del primitivo contratto (n. 177). — II) Se, ai sensi del Capitolato generale d'onori, di cui al D. M. 26 ottobre 1938, n. 882 (art. 41), la confisca della cauzione e l'esecuzione in danno, siano ricollegate al caso della rescissione del contratto (n. 177). — III) Se l'inosservanza, da parte dell'Amministrazione, del termine di due mesi, stabilito dall'art. 7 del C. G. di Appalto per la stipulazione del contratto di appalto, dia diritto all'appaltatore di ottenere la liberazione degli obblighi assunti con l'atto di deliberamento (n. 178). — IV) Se la sospensione dei lavori, ordinata per lo studio di varianti e contenuta entro un periodo ragionevole di tempo, possa considerarsi legittima, ai sensi e per gli effetti dell'art. 35 del Capitolato Generale OO. PP. (n. 179).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — I) Quale sia il momento in cui sorge nell'assegnatario il diritto all'alloggio INA-Casa, agli effetti della trasferibilità del medesimo agli eredi in caso di morte dell'assegnatario (n. 42). — II) Se chi sia soltanto comproprietario di un'abitazione nella circoscrizione possa concorrere all'assegnazione di alloggi INA-Casa con promessa di vendita (n. 43).

COMUNI E PROVINCE. — I) Se l'Amministrazione dello Stato sia tenuta a risarcire i danni riportati da una guardia comunale mentre collaborava coi militari dell'Arma dei Carabinieri all'arresto di un pregiudicato (n. 46). — II) Se l'Istituto di Previdenza ed Assistenza per i dipendenti del Comune di Roma sia persona giuridica pubblica (n. 47). — III) Se i Comuni possano accordare prestiti ai propri dipendenti contro cessione di quote di stipendio o di salario (n. 47). — IV) Se l'Istituto di previdenza e di assistenza per i dipendenti del Comune di Roma possa concedere prestiti ai dipendenti del Comune stesso contro cessione di quote di stipendio o di salario (n. 47).

CONCESSIONI. — I) Se l'atto, con il quale l'Amministrazione FF. SS. concede, in applicazione dell'art. 7 del R.D.L. 25 gennaio 1940, n. 9, riduzioni tariffarie su merci spedite o ricevute, concreti un contratto commerciale o una vera e propria concessione amministrativa (n. 34). — II) Se la concessione, con la quale l'Amministrazione FF. SS. concede, ai sensi della norma succitata, abbuoni di tariffa, appartenga al tipo di quello traslativo o a quello delle costitutive (n. 34). — III) Se il rapporto che scaturisce dall'atto di concessione suddetto, si instauri esclusivamente fra l'Amministrazione FF. SS. e il soggetto concessionario, mittente o destinatario, rimanendo del tutto estraneo il soggetto che in realtà riceve la merce spedita dal concessionario o spedisce la merce ricevuta del pari dal concessionario (n. 34). — IV) Se, nel caso in cui il concessionario sia soltanto mittente o destinatario, sussista un solo rapporto, quello di concessione, ovvero coesistano due rapporti, l'uno di concessione, intercorrente tra l'Amministrazione e il concessionario, il quale potrà essere il mittente o il destinatario della merce spedita, e l'altro scaturente dal contratto di trasporto posto in essere fra l'Amministrazione stessa e il concessionario o tra l'Amministrazione ed un terzo (n. 34). — V) Se l'esecuzione parziale, accordata dall'Amministrazione per le merci spedite o ricevute dal concessionario, sia di natura obiettiva o subiettiva, applicabile, cioè, solo nei confronti di quel soggetto, che sia, al tempo stesso, parte del contratto di trasporto e parte del rapporto scaturito dall'atto di concessione (n. 34). — VI) A chi spetti la titolarità del diritto di reclamo diretto ad ottenere il rimborso delle tasse pagate senza che fosse applicato l'abbuono (n. 34). — VII) Se il diritto, costituito in capo al privato concessionario e tendente ad ottenere la riduzione della tariffa, sia soggetto alla prescrizione ordinaria o a quella annuale discendente dal contratto di trasporto (n. 34).

CONFISCA. — Quale sia l'efficacia del decreto di condono in materia di confisca (n. 12).

CONTRATTI DI GUERRA. — Se per contratti di guerra « definiti » ai sensi dell'art. 1 D. L. 25 marzo 1948, n. 674, debbano intendersi quelli che hanno raggiunto una sistemazione « irrevocabile », che escluda ogni possibilità di contestazioni, anche se completa-

mente eseguiti con la prestazione di una delle parti, ma non ancora con la controprestazione dell'altra (numero 19).

CONTRIBUTI. — Se un'azienda industriale possa ottenere la concessione del contributo, previsto dall'art. 5 della legge 13 febbraio 1952, n. 50, sulle spese già sostenute per il ripristino dei locali e degli impianti della sua industria, danneggiati da calamità pubbliche, come per la ricostruzione delle scorte distrutte (n. 6).

DAZI DOGANALI. — I) Se gli atti di garanzia, previsti dall'art. 150 (3° comma del Regolamento Doganale siano da considerarsi validi a tempo indeterminato oppure debbano essere rinnovati di anno in anno (n. 1). — II) Se sia consentita la conferma o sia necessario il rinnovo integrale annuale dell'atto di garanzia di cui all'art. 221 del Regolamento Doganale (n. 1). — III) Da quale momento decorra la prescrizione del credito dell'Amministrazione per pena pecuniaria comminata al capitano della nave, nei confronti del capitano stesso e della Società di navigazione, debitrice solidale (n. 1).

DEMANIO. — I) Se possano desumersi dal diritto positivo criteri precisi per la delimitazione del demanio marittimo (n. 90). — II) Se su beni del patrimonio indisponibile dello Stato possano permanere diritti reali di servitù, in precedenza costituiti da un Comune (numero 90).

ELETTRICITA'. — Se la norma dell'art. 129 del T.U. sulle acque e sugli impianti elettrici trovi applicazione solo in riferimento alle linee costruite dall'Amministrazione e in servizio diretto per la trazione ferroviaria (n. 1).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI. — Se la Congregazione religiosa del « Fratelli delle Scuole Cristiane » possa considerarsi ente di diritto pubblico, nell'ordinamento italiano, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 20 della legge 21 novembre 1949, n. 914. (n. 21).

ESECUZIONE FISCALE. — Se nell'ipotesi di pignoramenti esattoriali di somme dovute dall'Amministrazione dei LL. PP. per lavori dati in appalto ai contribuenti, per effetto dell'impignorabilità delle somme ex art. 351 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, possa rendersi una dichiarazione di terzo nettamente negativa (n. 27).

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — I) Se in caso di mancata accettazione da parte della Ditta espropriata dalla stima redatta dagli Uffici del Genio Civile ai sensi dell'art. 4 del R.D.L. 29 aprile 1915, n. 582, debba essere provocata dal Prefetto la perizia giudiziale (n. 86). — II) Se i decreti prefettizi di espropriazione emanati dopo parecchi anni dall'inizio della relativa procedura possano essere censurati sotto il profilo dell'eccesso di potere (n. 87). — III) Se gli accordi sull'indennità intervenuti tra l'Amministrazione espropriante ed i privati preordinati all'espropriazione, perdano validità ed efficacia ove il decreto prefettizio segua a lunghi anni di distanza (n. 87).

FERROVIE. — I) Se il reclamo amministrativo, proposto ai sensi dell'art. 40 della C.I.M., possa ritenersi inammissibile, ove non sia corredato dal duplicato della lettera di vettura (n. 175). — II) Se, ai sensi e in applicazione del R.D.L. 18 gennaio 1932, n. 43, il Ministro dei Trasporti possa disporre per la variazione della disposizione del R.D.L. 31 ottobre 1873, n. 1687, relativa all'obbligo per il macchinista di emettere segnalazioni acustiche all'approssimarsi dei passaggi a livello principali (n. 176). — III) Se, in caso di stazione semplicemente « allacciata » (cioè, con semplice binario di raccordo di esclusivo uso della ferrovia concessionaria), le spese per i lavori, che si rendessero necessari successivamente alla realizzazione dell'impianto, in relazione a modifiche nella detta stazione, debbano far carico sempre e comunque alla ferrovia concessionaria, prescindendo da ogni considerazione sulle esigenze di servizio che abbiano consigliato i lavori di modifica (n. 177). — IV) Se sia necessario ottenere dall'Amministrazione FF. SS. il consenso nelle ipotesi di costruzioni di linee telefoniche, incrocianti elettrodotti ferroviari preesistenti, posti su terreni non di proprietà della Amministrazione stessa (n. 178). — V) Se le « irregolari condizioni » del carro ferroviario previste dal 2° comma dell'art. 34 delle CC. TT. per il trasporto di cose sulle Ferrovie dello Stato, agli effetti di un parziale esonero di responsabilità dell'Amministrazione, possano concretarsi esclusivamente nella mancanza di pulizia e nella esistenza di guasti manifestamente apparenti nella cassa e nel pavimento oppure anche nella mancanza di idoneità specifica del carro per il carico della merce da trasportare (n. 179). — VI) Se sia ammissibile la possibilità di concorso fra la responsabilità contrattuale e la responsabilità extracontrattuale dell'Amministrazione FF. SS. per danni subiti dai viaggiatori (n. 180). — VII) Se l'anormalità del servizio ferroviario possa essere dedotta dal viaggiatore come causa di responsabilità dell'Amministrazione nel caso in cui la anormalità stessa sia ben nota al viaggiatore al momento del perfezionamento del contratto (n. 180). — VIII) Se l'atto, con il quale l'Amministrazione FF. SS. concede, in applicazione dell'art. 7 del R.D.L. 25 gennaio 1940 n. 9, riduzioni tariffarie su merci spedite o ricevute, concreti un contratto commerciale o una vera e propria concessione amministrativa (n. 181). — IX) Se la concessione, con la quale l'Amministrazione FF. SS. concede, ai sensi della norma succitata, abbuoni di tariffa, appartenga al tipo di quelle traslative o di quelle costitutive (n. 181). — X) Se il rapporto che scaturisce dall'atto di concessione suddetto, si instauri esclusivamente fra l'Amministrazione FF. SS. e il soggetto concessionario, mittente o destinatario, rimanendo del tutto estraneo il soggetto che in realtà riceve la merce spedita dal concessionario o spedisce la merce ricevuta del pari dal concessionario (n. 181). — XI) Se, nel caso in cui il concessionario sia soltanto mittente o destinatario, sussista un solo rapporto, quello di concessione, ovvero coesistano due rapporti, l'uno di concessione, intercorrente tra l'Amministrazione e il concessionario, il quale potrà essere il mittente o il destinatario della merce spedita e l'altro scaturente dal contratto di trasporto posto in essere fra l'Amministrazione e il concessionario o tra l'Amministrazione ed un terzo. (n. 181). — XII) Se l'esenzione parziale accordata dall'Amministrazione per le merci spedite o ricevute dal concessionario, sia di natura obiettiva o subie-

tiva, applicabile, cioè, solo nei confronti di quel soggetto che sia, al tempo stesso, parte del contratto di trasporto e parte del rapporto scaturito dall'atto di concessione (n. 181). — XIII) A chi spetti la titolarità del diritto di reclamo diretto ad ottenere il rimborso delle tasse pagate senza che fosse applicato l'abbuono (n. 181). — XIV) Se il diritto, costituito in capo al privato concessionario e tendente ad ottenere la riduzione della tariffa, sia soggetto alle prescrizione ordinaria o a quella annuale discendente dal contratto di trasporto (n. 181).

IMPIEGO PRIVATO. — Se il personale, assunto direttamente dalla G.R.A. (art. 12 del D. L. 13 aprile 1948, n. 321), abbia la qualità di dipendente statale (n. 30).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se un ex funzionario del Genio Civile, titolare di una pensione privilegiata, ai sensi dell'art. 189, 3° comma, del T. U. 21 febbraio 1895, n. 70, possa cumulare il trattamento economico di quiescenza con lo stipendio derivantegli dall'incarico di insegnante in un Istituto Tecnico e con il trattamento economico (c.d. « diaria integrativa ») stabilito dall'art. 3 del R. D. 6 febbraio 1927, n. 268, per gli ex impiegati del Ministero dei LL. PP. collocati a riposo, incaricati di eseguire collaudi (n. 337). — II) Se lo stesso funzionario abbia diritto a partire del giorno dell'entrata in vigore del D.L. 17 aprile 1948, n. 926, che ha stabilito nuove indennità per i funzionari dei LL. PP. a riposo, incaricati di eseguire collaudi, al compenso doppio previsto dall'art. 2 del D. L. 926 citato per gli ex impiegati collocati a riposo senza diritto a pensione (n. 337). — III) Se possa revocarsi il trasferimento ottenuto da un insegnante in virtù di una graduatoria di merito, nella cui formazione l'insegnante stesso abbia conseguito un determinato punteggio in base ad un certificato, poi risultato falso (n. 338). — IV) Se il personale, assunto direttamente dalla G.R.A. (art. 12 del D. L. 13 aprile 1948, n. 321), abbia la qualità di dipendente statale (n. 339). — V) Se la legge 5 giugno 1951, n. 376 che prevede i ruoli transitori, possa trovare applicazione nei confronti del personale della G.R.A. (n. 339). — VI) Se il vincitore di un concorso abbia diritto allo stipendio dal giorno della effettiva prestazione di servizio o dalla data di decorrenza della nomina, ove il ritardo nell'inizio della prestazione stessa sia dovuto a fatto dell'Amministrazione (n. 340).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se siano applicabili le agevolazioni tributarie di cui ai DD. LL. 322 del 1945 e 221 del 1946, ai contratti di compravendita degli edifici distrutti o danneggiati, quando oggetto della distruzione o del danneggiamento sia un piano dell'edificio, che non ne integri il terzo, ancorchè sia l'unica proprietà del titolare (n. 91). — II) Se, agli effetti tributari, l'assegnazione al legittimario da parte dell'erede, di altri beni ereditari, sul riconoscimento che la quota a lui riservata sia stata lesa a tacitazione della quota stessa, integri una divisione ereditaria o un trasferimento (n. 92). — III) Quale sia la natura della tassa sul valore occultato rispetto alla tassa dovuta sull'atto principale (n. 93). — IV) Se, nel caso in cui l'atto, contenente l'occultazione, goda del privilegio della tassa fissa, qualunque sia il prezzo o il valore del bene formante oggetto dell'atto stesso, possa ritenersi che sul

maggior prezzo occultato sia originariamente dovuta una maggiore imposta (n. 93). — V) Se l'acquisizione, per sequestro da parte della polizia Tributaria, della controscrittura o della prova dell'occultazione sia mezzo idoneo ai fini dell'art. 105 della legge di Registro (n. 93).

IMPOSTA SULL'ENTRATA. — I) Se il pagamento dell'I.G.E., col sistema dell'abbonamento, oltre ad attenere alla modalità della riscossione del tributo, concerna altresì l'accertamento del tributo medesimo (n. 38). — II) Se la disposizione contenuta nell'art. 37 del D. L. 9 gennaio 1940 n. 2 si riferisca soltanto alla irregolare modalità di pagamento (effettuato, cioè, in un modo anziché in un altro) o anche al sistema di accertamento (n. 38).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se gli atti e i contratti aventi per oggetto la preparazione del pietrisco, tratto dalle pietre, di cui all'art. 3 della legge 29 dicembre 1949, n. 955, siano ammessi al beneficio tributario previsto dall'art. 4 della legge stessa (n. 216). — II) Se l'autorità giudiziaria possa, in materia tributaria, porre a base della propria decisione elementi di fatto diversi da quelli accertati in sede amministrativa, che non concernano la semplice estimazione dei redditi (n. 217). — III) Se le « radicali trasformazioni » di un immobile, previste dall'art. 28 della legge 8 giugno 1936 n. 1321, debbano intendersi nel senso di un totale rifacimento dell'immobile stesso (n. 217). — IV) Se il regolamento tributario dei contratti posti in essere dallo Stato possa essere esteso ai contratti posti in essere, per conto e nell'interesse dello Stato, da terzi (n. 218). — V) Se l'Amministrazione Finanziaria, nell'esercizio illegittimo della facoltà prevista dall'art. 18 del T. U. 5 luglio 1951, n. 573, leda un vero e proprio diritto o soltanto un interesse del contribuente (n. 219). — VI) Se la P. A., nel procedere all'accertamento dei presupposti di fatto cui è dalla legge condizionato l'assoggettamento del privato ad un determinato tributo, eserciti un potere discrezionale (n. 219). — VII) Se contro i provvedimenti adottati dall'Amministrazione Finanziaria ai sensi dell'art. 18 del T. U. 5 luglio 1951, n. 573, siano esperibili ricorsi alle Commissioni amministrative (n. 219). — VIII) Se il provvedimento amministrativo emesso dall'Intendente o dal Ministro ai sensi dell'art. 18 del T. U. 5 luglio 1951, n. 573 debba formare oggetto di ricorso autonomo da esperirsi entro trenta giorni dalla notificazione (n. 219).

LEGGI DECRETI E REGOLAMENTI. — I) Se l'eccesso di delega legislativa faccia degradare la legge delega in atto amministrativo (n. 9). — II) Se l'inosservanza dei limiti temporali, spaziali e di oggetto costituiscano eccesso di delega, sindacabile in sede giurisdizionale (n. 9). — III) Se l'eccesso di delega per inosservanza dei principi e criteri direttivi, dati dal Parlamento al Governo formi esclusivamente materia di sindacato politico (n. 9).

MANDATO. — Se il mandatario generale *ad negotia* possa rendere, per conto del mandante la dichiarazione giurata di cui all'art. 11 del D. L. 8 maggio 1946, n. 428 (n. 4).

NAVI. — I) Se sia valida la clausola, stampata a tergo della polizza di carico, con la quale sia riservata al solo armatore la facoltà di nominare i liquidatori di avarie di propria fiducia, che non sia stata approvata

specificamente per iscritto da tutte le parti (n. 56). — II) Se gli atti di garanzia, previsti dall'art. 150 (3^a comma) del Regolamento doganale siano da considerarsi validi a tempo indeterminato oppure debbano essere rinnovati di anno in anno (n. 57). — III) Da quale momento decorra la prescrizione del credito dell'Amministrazione per pena pecuniaria comminata per infrazioni al capitano della nave, nei confronti del capitano stesso e della Società di navigazione debitrice solidale (n. 57).

PENA. — I) Quale sia la natura delle pene pecuniarie (n. 4). — II) Se le pene pecuniarie possano subire una riduzione in applicazione di norme non penali (n. 4). — III) Se la procedura di esecuzione dello Stato per il soddisfacimento del suo credito pecuniario verso il condannato sia subordinata al divieto di azioni esecutive individuali di cui all'art. 51 della legge fallimentare (n. 4).

PENSIONI. — I) Se un funzionario del Genio Civile, titolare di una pensione privilegiata, ai sensi dell'art. 189, 3^a comma, del T. U. 21 febbraio 1895, n. 70, possa cumulare il trattamento economico di quiescenza con lo stipendio derivantegli dall'incarico di insegnante in un Istituto Tecnico e con il trattamento economico (c.d. «diaria integrativa») stabilita dall'art. 3 del R. D. 6 febbraio 1927, n. 268, per gli impiegati del Ministero dei LL. PP. collocati a riposo, incaricati di eseguire collaudi (n. 58). — II) Se lo stesso funzionario abbia diritto, a partire dal giorno dell'entrata in vigore del D. L. 17 aprile 1948; n. 926, che ha stabilito nuove indennità per i funzionari dei LL. PP. a riposo, incaricati di eseguire collaudi, al compenso doppio previsto dall'art. 2 del D. L. 926 citato per gli ex impiegati collocati a riposo senza diritto a pensione (n. 58). — III) Se, ai fini del raggiungimento dei 35 anni di servizio, occorrenti per il collocamento a riposo obbligatorio degli agenti di P. S. (art. 277, ultimo comma, del R. D. 30 novembre 1930, n. 1629), possa tenersi conto del servizio prestato quale carabiniere ausiliario anteriormente all'arruolamento nella P. S. (n. 59).

POLIZIA. — Se le evoluzioni degli automezzi della Polizia ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico siano atti legittimi ai fini dell'art. 7 dle T. U. della legge di P.S. (n. 2).

POSTE. — Se sia ammissibile l'intervento principale dell'Amministrazione PP. TT. nel giudizio di rilascio pendente tra il proprietario dell'immobile, adibito ad uso di ricevitoria e il ricevitore subentrante, ove nel contratto di locazione, stipulato col precedente ricevitore, non sia stata inserita la clausola di cui all'art. 240 del R. D. 25 luglio 1940, n. 1077 (n. 35).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA. — I) Se l'Istituto di Previdenza ed Assistenza per i dipendenti del Comune di Roma sia persona giuridica pubblica (n. 1). — II) Se l'Istituto di Previdenza ed Assistenza per i dipendenti del Comune di Roma possa concedere prestiti ai dipendenti del Comune stesso contro cessione di quote di stipendio o di salario (n. 1).

REGIONE. — Se la Regione siciliana abbia la facoltà di istituire depositi franchi (n. 42).

RESPONSABILITÀ CIVILE. — Se le evoluzioni degli automezzi di polizia ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico siano atti legittimi ai fini dell'art. 7 del T. U. delle leggi di P. S. (n. 139).

SERVITÙ. — Se su beni del patrimonio indisponibile dello Stato possano permanere diritti reali di servitù, in precedenza costituiti da un Comune (n. 13).

SINDACATI. — Se siano dovuti gli interessi di mora sui debiti scaduti delle disciolte Confederazioni fasciste, quando non sia stata ancora disposta la liquidazione generale dei beni (n. 20).

SOCIETÀ. — Se la concentrazione di aziende debba avvenire obbligatoriamente per atto pubblico (n. 49).

STAMPA. — I) Se nel fatto, che un quotidiano romano invia ad altra città, nel primo pomeriggio di ogni sabato, la sua edizione serale napoletana, non interamente stampata, ma con uno spazio in bianco, che, da una tipografia locale, non indicata, viene completato con la stampatura delle estrazioni del lotto di quella città, possa ravvisarsi la violazione di cui all'art. 2 (ultimo comma) della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (n. 2). — II) Se, nella cennata fattispecie, possa ravvisarsi la contravvenzione prevista dall'art. 662 c. p. (n. 2).

SUCCESSIONI. — Se, agli effetti tributari, l'assegnazione al legittimario da parte dell'erede, di altri beni ereditari, sul riconoscimento che la quota a lui riservata sia stata lesa e a tacitazione della quota stessa, integri una divisione ereditaria o un trasferimento (n. 36).

TASSA DI BOLLO. — I) Se per le tasse di bollo, corrisposte in modo ordinario o straordinario con la applicazione delle marche, abbia vigore il principio, espressamente sancito per l'imposta sull'entrata (articolo 47 del R. D. L. 3 gennaio 1940, n. 2), che, una volta soddisfatta la tassa, non si fa luogo a rimborso qualunque sia la sorte futura dell'atto, per il quale essa vada riscossa. (n. 9). — II) Se il detto principio abbia vigore, ove la tassa di bollo venga corrisposta in modo virtuale (n. 9).

TELEFONO. — Se sia necessario ottenere dall'Amministrazione FF. SS. il consenso nelle ipotesi di costruzione di linee telefoniche, incrocianti elettrodotti ferroviari preesistenti, posti su terreni non di proprietà dell'Amministrazione stessa (n. 9).

TRASPORTO. — I) Se il reclamo amministrativo, proposto ai sensi dell'art. 40, della C. I. M., possa ritenersi inammissibile, ove non sia corredato dal duplicato della lettera di vettura (n. 25). — II) Se le «irregolari condizioni» del carro ferroviario, previste dal 2^a comma dell'art. 34 delle CC. TT. per il trasporto di cose sulle FF. SS., agli effetti di un parziale esonero di responsabilità dell'Amministrazione possano concretarsi esclusivamente nella mancanza di pulizia o nella esistenza di guasti manifestamente apparenti nella cassa e nel pavimento oppure anche dalla mancanza di idoneità specifica del carro per il carico della merce da trasportare (n. 26).

