

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

La riforma del Capitolato generale di Appalto per le Opere Pubbliche, p. 177

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) F. BREGLIA: *Lo stato giuridico degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica*, recensione critica dell'avv. C. CARBONE, p. 183.
- 2) V. MERIKOSKI: *Précis du droit public de la Finlande*, recensione critica dell'avv. A. TERRANOVA, p. 183.

III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Competenza e giurisdizione - Criterio discriminativo della giurisdizione - Beni del soppresso p. n. f. - Rapporti di diritto privato - Destinazione successiva a pubblico servizio - Effetti (Corte di Cass.), p. 189.
- 2) Competenza e giurisdizione - Acquisti delle Forze armate alleate - Applicabilità della legge 9 gennaio 1951, n. 10 - Competenza dell'A. G. O. (Corte di Cass.), p. 191.
- 3) Competenza e giurisdizione - Tribunali regionali delle Acque pubbliche - Danni da omessa manutenzione di opera pubblica (Corte di Cass.), p. 191.

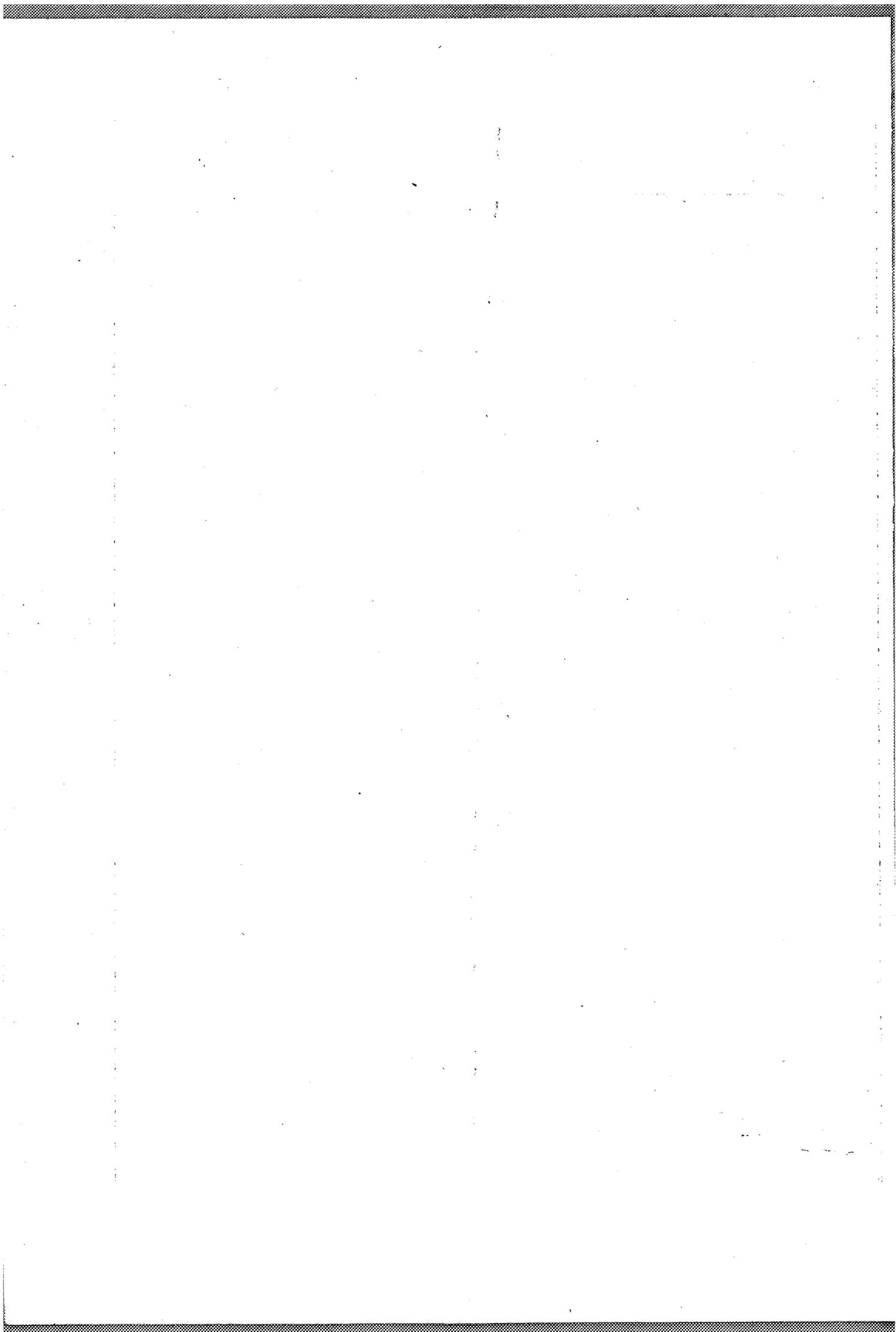
IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Competenza e giurisdizione - ENPAS - Controversia per il rimborso di spese per cure mediche tra dipendenti statali e l'Ente - Natura del rapporto - Incompetenza dell'A. G. O. (Corte di Appello di Roma), p. 193.
- 2) Esazione ed esattore - Ingunzione fiscale - Opposizione termine relativo - Decorrenza (Trib. di Roma), p. 193.
- 3) Esecuzione fiscale - Ingunzione fiscale - Opposizione - Legittimazione passiva (Trib. di Roma), p. 193.
- 4) Registro (Tassa di) - Tassa sul conferimento di un capitale sociale - Beni soggetti - Limiti (Trib. di Roma), p. 193.
- 5) Trasporto - Trasporto internazionale - Fermo della merce viaggiante operato dalle Ferrovie in seguito a pignoramento - Responsabilità delle Ferrovie - Insussistenza (Corte di Appello di Messina), p. 196

V. *SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA*, p. 199.

VI. *INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI*, p. 211.

VII. *RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA COMPARATE*, p. 216.



RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

LA RIFORMA DEL CAPITOLATO GENERALE DI APPALTO PER LE OPERE PUBBLICHE

Nel quadro delle riforme degli istituti e degli ordinamenti amministrativi conseguenti al mutamento dell'assetto costituzionale dello Stato, è attualmente in corso di elaborazione la riforma del Capitolato generale per gli appalti delle opere pubbliche, approvato con decreto ministeriale 28 maggio 1896, e che da allora, ha subito solo scarsissime modificazioni.

Le questioni che sorgono in relazione a tale riforma sono notevoli ma, secondo noi, (e la nostra opinione, d'altronde, è condivisa da tutti coloro che si occupano della materia, compresi i rappresentanti degli imprenditori) le più importanti sono quelle che concernono la natura giuridica del Capitolato generale di appalto e il modo di risoluzione delle controversie tra amministrazione appaltante e appaltatori.

La prima questione costituisce il presupposto fondamentale di tutta la riforma e pur essendo escluso (e non sarebbe tecnicamente corretto né consigliabile) che nel nuovo testo sia esplicitamente affermata la natura giuridica del Capitolato generale (se cioè si tratti di atto normativo o contrattuale) è chiaro che la soluzione della questione in un senso o nell'altro eserciterà un'influenza decisiva sulla inserzione o meno nel Capitolato generale di determinate norme.

Sulla natura giuridica del Capitolato generale di appalto vi è un contrasto netto tra la dottrina e la giurisprudenza. La prima è, quasi totalmente, nel senso che il Capitolato generale ha carattere di contratto, o meglio, di uno schema di contratto le cui norme acquistano forza vincolante per l'appaltatore solo con la sua accettazione valida; intesa questa validità secondo i criteri stabiliti dal Codice civile.

La giurisprudenza, invece, è quasi totalmente orientata nel senso che il Capitolato generale ha carattere di atto normativo di natura regolamentare che vincola l'appaltatore indipendentemente dalla sua accettazione, per il solo fatto che esiste un contratto di appalto tra lui e l'amministrazione.

Per quanto riguarda le ragioni addotte dagli scrittori a sostegno della tesi contrattualistica, la esposizione più obiettiva e seria di esse si trova negli articoli del Giannini, particolarmente in quelli pubblicati in « Giur. Compl. Cass. Civ. »,

1945, II, 25 e segg. e in « Acque, Bonifiche e Costruzioni », 1954, 256. Parliamo di esposizione obiettiva e seria in quanto il Giannini è l'unico dei suddetti scrittori che dichiara apertamente che la sua tesi non è seguita dalla giurisprudenza della Cassazione e che pur deprecando questa giurisprudenza, ne dà, tuttavia, ampia notizia, permettendo a chi legge di farsi un'opinione chiara della situazione.

Gli argomenti addotti dal Giannini a conforto della sua tesi e che furono, sostanzialmente, seguiti anche dalla Corte di Cassazione in una di quelle rarissime sentenze che poco dopo la guerra affermarono la natura contrattuale del Capitolato generale (Sez. Un., n. 448 del 21 giugno 1945 in causa Ministero guerra contro B.P.D.) sono:

1) il Capitolato generale non è una legge formale, non è una legge delegata, non è nemmeno un regolamento delegato mancando una norma di legge che questa delega dia al potere esecutivo e tanto meno al Ministro dei Lavori Pubblici;

2) se il Capitolato generale non contiene, per quel che si è detto, norme di diritto obiettivo, la sua forza, evidentemente, non può derivare che dall'accettazione che ne venga fatta dallo appaltatore col contratto di appalto.

Questi argomenti, in fondo, sono quelli ripetuti, con lievi variazioni, anche dagli altri Autori (CIANFLONE: *L'appalto delle opere pubbliche*, p. 159 e seguenti).

Un'obiezione alla tesi contrattualista che non è stata mai esaminata dai suoi sostenitori appare peraltro quella, invero ovvia, che si fonda sulla considerazione che il Capitolato generale contiene norme le quali debbono (per avere qualche significato) vincolare soggetti estranei all'Amministrazione prima che un contratto sia stato stipulato tra questi soggetti e l'Amministrazione. La loro osservanza, anzi, costituisce un presupposto essenziale perchè un tale contratto possa stipularsi.

Queste norme sono quelle contenute negli articoli da 1 a 13.

Non richiede infatti la previa accettazione dell'appaltatore per essere vincolante la norma contenuta nell'art. 2, nel quale si descrivono la specie dei documenti da esibire per essere ammesso alle aste e la procedura da seguire per il rilascio dei documenti stessi, con disposizioni evidentemente obbligatorie sia per i funzionari che tali docu-

menti debbono rilasciare sia per gli aspiranti appaltatori che li richiedono.

Ugualmente, non è subordinata all'esistenza di un contratto valido tra amministrazione ed appaltatore la obbligatorietà della norma contenuta nell'art. 13 del Capitolato che, anzi, questa norma è dettata proprio per il caso in cui un tale contratto non vi sia.

Ragionamenti analoghi potrebbero ripetersi per altri degli articoli sopra indicati. Ma riteniamo che quanto s'è detto sia sufficiente per poter affermare che almeno alcune norme del Capitolato generale sono obbligatorie indipendentemente dalla loro accettazione contrattuale da parte dell'appaltatore.

Ma se è così, è evidente che la fonte della obbligatorietà delle norme del Capitolato deve trovarsi in qualche cosa di diverso dalla volontà comune dei contraenti e, precisamente, nel potere della Amministrazione di dettare norme obbligatorie per tutti i cittadini o per una determinata categoria di essi; per essere più precisi, nel potere dell'Amministrazione di dettare norme obbligatorie per soggetti ad essa estranei, cioè non inquadrati nella sua organizzazione e non vincolati all'obbedienza gerarchica.

Uno spunto felice per la soluzione di questo problema ci sembra quello accennato in uno studio dell'EULA (in « Foro Amm. », 1944-45, II, 77), il quale, negando ai capitolati generali il carattere di legge delegata dice che « forse con maggiore tecnicismo si può riscontrare, in cotali capitolati, il carattere bensì di regolamento, ma di quella particolare categoria di regolamenti che sono detti di *organizzazione*; laddove si ha in sostanza che la Pubblica Amministrazione con riguardo a propri speciali fini, quali sono quelli delle costruzioni di opere pubbliche, si organizza adeguatamente per entrare in rapporti contrattuali con terzi appaltatori attraverso le predisposizioni di organi, di schemi contrattuali e di norme, che avviino la conclusione di quei rapporti secondo forme idonee e di particolare garanzia per la Pubblica Amministrazione ».

Si tratterebbe, cioè, di regolamenti che hanno la fonte della loro obbligatorietà nel c. d. rapporto di *sudditanza speciale* (v. su questo ROMANO: *Corso di diritto amministrativo*, p. 47 e segg.) e dei quali si hanno numerosi esempi nei regolamenti per l'ammissione e la frequenza di pubblici istituti di istruzione, di collegi e negli stessi regolamenti interni degli istituti di pena.

Vengono normalmente chiamati *regolamenti interni* per distinguerli da quelli che obbligano indistintamente tutti i cittadini per il solo fatto di essere tali o di vivere nel territorio dello Stato, ma non per questo cessano di essere norme giuridiche. (Si veda anche su questo il ROMANO, *op. e loc. cit.*). Nè incide su questa loro natura la circostanza che la determinazione dei destinatari di quelle norme sia effettuata in funzione del verificarsi di fatti specifici, volontari o involontari. Un esempio di questa seconda specie di fatti potrebbe essere la soggezione ad una pena detentiva (come condizione per divenire destinatario delle norme dei regolamenti interni degli istituti di

pena). Esempio, invece, della prima specie è quello di aspirare ad essere o essere appaltatore di una opera pubblica statale.

In altri termini, il contratto di appalto non è se non il fatto assunto dalla legge come *presupposto* per l'applicabilità delle norme contenute nel Capitolato generale; ma queste non sono da considerarsi inserite in quello, nè sua parte integrante, e tanto meno subordinate nella loro validità all'accettazione espressa e singola e soggette, quanto alla loro interpretazione, alle norme del Codice civile relative alla interpretazione dei contratti.

Le contrarie espressioni contenute nel Capitolato generale e, particolarmente, il tenore dello art. 11, sul quale tanto si fondano i sostenitori della teoria contrattualistica, non sembra abbiano alcuna rilevanza decisiva, ove si rifletta che l'articolo 55 dello stesso Capitolato generale dichiara che « si riterranno come parte integrante del contratto » oltre quanto è prescritto nel Capitolato generale, anche le disposizioni del Codice civile, delle leggi e dei regolamenti sulle opere pubbliche, sulla contabilità dello Stato ecc. Si che se si volesse dare all'espressione « parte integrante del contratto » il significato che pretendono i sostenitori della teoria contrattualistica (e cioè che quelle norme hanno natura contrattuale), questo significato dovrebbe valere anche per le altre norme indicate nel citato art. 55, sulla cui natura di norme di diritto obiettivo non è possibile alcun dubbio.

D'altronde, la tesi contrattualista trascura completamente di tener conto della formula dell'articolo 99 u. p. regolamento contabilità generale, il quale dichiara espressamente che i capitolati generali sono atti amministrativi e non contratti e li equipara a norme di carattere regolamentare.

La verità è che la teoria contrattualistica si fonda, forse inconsciamente, su una esasperazione del principio secondo il quale l'appalto di opere pubbliche è un contratto di diritto privato nel quale l'Amministrazione si trova sullo stesso piano dell'appaltatore, esasperazione dovuta alla necessità sistematica di contrapporre il nostro sistema al sistema francese, nel quale questioni del genere sono inconcepibili, attesa l'esistenza della categoria del *contrat administratif*, ben distinta dalla categoria del contratto di diritto privato.

Ma, pretendere di riportare integralmente nella categoria del contratto di diritto privato il contratto di appalto di opere pubbliche significa sacrificare alle esigenze di una sistematica astratta la insopprimibile realtà pratica e giuridica secondo la quale la posizione dell'Amministrazione appaltante, nell'appalto di opere pubbliche, non può trovarsi mai sullo stesso piano della posizione dell'appaltatore, perchè mai l'Amministrazione può rinunciare alla sua veste di autorità che le deriva dal fatto che essa agisce sempre nell'interesse pubblico.

Vorremmo, a questo proposito, rimandare alla lettura di quella pregevole quanto antica monografia di un uomo che aveva in proposito le idee molto chiare, il VITALEVI nel Digesto Italiano (*Appalto di opere e lavori sì privati che pubblici*), il quale su questo punto è molto preciso e documenta la sua opinione con richiami tanto sobri quanto opportuni al Diritto Romano, notando esplicita-

mente come la *lex censoria* (qualche cosa di meno del nostro Capitolato generale) fosse molto più che una semplice manifestazione contrattuale, penetrata come era della qualità di autorità pubblica propria dell'Amministrazione appaltante.

Non sono pochi, d'altronde, gli articoli delle leggi nostre che regolano la materia delle opere pubbliche, i quali prevedono per l'Amministrazione appaltante poteri assolutamente inconcepibili per un appaltante privato, poteri che vanno dalla rescissione d'ufficio del contratto agli ordini di servizio che impongono nuovi lavori, dalla c.d. esecuzione in danno alla sospensione dei lavori e alla risoluzione *ad nutum*.

Tutti questi poteri, assolutamente eccezionali nei confronti di quelli riconosciuti all'appaltante privato, costituiscono evidentemente manifestazioni concrete del potere discrezionale unitario spettante all'Amministrazione come titolare del potere esecutivo ed è in questo quadro che va considerata anche la emanazione del Capitolato generale di appalto, come atto normativo che regola l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo, secondo la nota formula della legge 31 gennaio 1926, n. 100.

Come accennavano sopra, mentre la dottrina è quasi totalmente orientata verso la tesi contrattualista, la giurisprudenza della Corte Suprema riconosce, quasi costantemente, al Capitolato generale la natura giuridica di regolamento o, comunque, di atto normativo. (Per una indicazione precisa di tale giurisprudenza (vedi l'articolo di GIANNINI sopra citato in «Acque, Bonifiche e Costruzioni», 1954, p. 256 e in questa Rassegna, 1955, p. 59 e segg.). In tal modo la Cassazione ha mantenuto, dopo una lieve deviazione verificatasi subito dopo la guerra (v. sentenza n. 448/45 sopra citata), la giurisprudenza affermatasi per lunghi anni prima dell'ultimo conflitto, della quale la manifestazione più importante resta la sentenza 23 gennaio 1931 («Giur. It.», 1931, I, 341), che della tesi normativistica dà una motivazione ripresa integralmente e condivisa dal CAMMEO nel suo libro *Contratti della Pubblica Amministrazione* (p. 60 e segg.).

Le sentenze più recenti della Corte Suprema di questa materia sono state provocate da vertenze relative all'applicabilità al Capitolato generale dell'art. 1341 Codice civile (necessità di approvazione specifica per iscritto di determinate clausole contrattuali), applicabilità che è stata appunto esclusa proprio perchè il Capitolato generale non è un contratto e perchè le sue disposizioni obbligano «con la forza propria di norme di diritto obiettivo» (Sent. n. 3174/54 in causa Colabucci e Ministero Lavori Pubblici).

Su questa linea, d'altra parte, la Corte Suprema è, da ultimo, (Sent. n. 1806/55 in causa Panzera contro G. I.) arrivata fino ad affermare che quando alla gestione di un ente pubblico sono estese, con legge o regolamento delegato, le norme di contabilità vigente per lo Stato, si applica alle opere da essi eseguite anche il Capitolato generale le cui norme devono considerarsi non contrattuali ma di diritto obiettivo.

Di fronte ad un indirizzo giurisprudenziale così univoco ed autorevole, ci sembra di poter affer-

mare che la contraria tesi ancora sostenuta da vari autori, a prescindere dalla sua agevole confutabilità, non può essere considerata fonte di ispirazione adeguata per gli organi statali che debbono redigere il nuovo capitolato generale e che, pertanto, le disposizioni di questo debbano essere formulate sul presupposto che esse siano norme di diritto obiettivo e non clausole di un futuro contratto.

Il primo e più importante corollario di questa conclusione è che il nuovo Capitolato generale dev'essere emanato con decreto presidenziale e non con decreto ministeriale. Infatti, è anzitutto molto dubbio che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che all'art. 87 attribuisce al Capo dello Stato il potere di emanare regolamenti, possa ancora ritenersi esistente il potere regolamentare dei ministri; in secondo luogo, anche a risolvere il dubbio in senso positivo, questo potere sarebbe da escludere nella fattispecie dato che, contrariamente a quanto avveniva all'epoca della emanazione del Capitolato del 1895, quando, cioè, quasi tutte le opere pubbliche dello Stato venivano eseguite a cura del Ministro dei Lavori Pubblici, ora le attribuzioni relative a tale esecuzione sono ripartite tra numerosi organi statali ed enti non statali ai quali il Capitolato generale deve essere ugualmente applicato e nei confronti dei quali il potere regolamentare d'un ministro, che non è loro capo, non si giustifica.

Il secondo problema da risolvere è quello che concerne la disciplina del modo di risoluzione delle controversie tra amministrazione appaltante e appaltatore.

Come è noto, la cognizione di tali controversie è rimessa dagli articoli 42 e segg. del Capitolato generale al giudizio di cinque arbitri alla cui nomina non concorre in alcun modo la volontà delle parti, essendo essi scelti rispettivamente tra i consiglieri di Stato (2), gli ispettori generali del Genio civile membri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (2) e i consiglieri d'appello della Corte di Appello di Roma (1), scelti liberamente dai presidenti dei rispettivi Istituti.

La obbligatorietà e la esclusività del giudizio arbitrale, il modo di nomina degli arbitri, la loro qualità di funzionari dello Stato hanno fatto sorgere talvolta la questione se il Collegio arbitrale previsto dal Capitolato generale costituisca una vera e propria giurisdizione speciale e vi sono affermazioni sia dottrinali sia giurisprudenziali in tal senso (v. ANDRIOLI in «Foro It.», 1944-46, I, 17; VECCHIONE: *L'arbitrato*, p. 222 nota 4).

Recentemente, tuttavia, sia in dottrina sia in giurisprudenza, si è decisamente affermata l'opinione contraria, che si tratti, cioè, soltanto di un arbitrato obbligatorio, al quale la obbligatorietà non è sufficiente a conferire la dignità di giurisdizione speciale. Gli argomenti addotti dalla dottrina sono naturalmente la semplice conseguenza logica della tesi secondo la quale il Capitolato generale di appalto ha natura di contratto, essendo chiaro che un contratto non può mai dar vita ad una giurisdizione speciale.

Più complicata è stata, invece, la via seguita dalla giurisprudenza per negare la natura di giurisdizione speciale.

È stato nel 1943 (sentenza n. 1351) che le Sezioni Unite della Corte Suprema hanno negato ai Collegi arbitrali previsti dal Capitolato generale, il carattere di giurisdizione speciale e questo indirizzo giurisprudenziale è stato confermato con la sentenza n. 448 del 21 giugno 1945 sopra citata.

Precedentemente, per circa trenta anni, la Corte Suprema aveva costantemente riconosciuto ai Collegi arbitrali in questione la natura di giurisdizione speciale, basandosi sull'argomento che la loro competenza era obbligatoria, esclusiva e indipendente dalla volontà delle parti, così come ne era indipendente la nomina degli arbitri. A questi argomenti si aggiungeva, poi, quello decisivo che la istituzione dei collegi arbitrali per la decisione delle controversie in materia di opere pubbliche era disposta con norma avente forza di legge, tale forza attribuendosi al Capitolato generale come emanato per delegazione legislativa.

Nel movimento di reazione che travolse questa giurisprudenza, della quale non esitiamo a riconoscere la scarsa fondatezza, furono tuttavia distrutti, insieme con principi falsi, anche principi esatti. Così, pur non essendovene alcun bisogno agli effetti di negare la natura di giurisdizione speciale, si attribuì al Capitolato generale carattere di contratto, con argomenti che, bisogna riconoscerlo, non trovarono affatto il plauso dei più autorevoli commentatori, i quali si affrettarono, pur nella adesione alla tesi che negava la qualità di giurisdizione speciale, a gettare acqua sul fuoco dell'entusiasmo eversore della Suprema Corte, mettendo in rilievo come l'attribuzione al Capitolato generale della natura giuridica di norma contrattuale dovesse per lo meno formare oggetto di ulteriore e specifica elaborazione. Si vedano in proposito non solo la nota dell'Eula di cui ci siamo occupati e che riconosce esplicitamente al Capitolato generale la natura di regolamento di organizzazione, ma anche la nota dell'Andrioli sopra citata, ampiamente documentata, nella quale l'invito ad una più cauta valutazione della natura giuridica del Capitolato, appare molto chiaro.

Abbiamo già visto sopra come molto rapidamente la Corte Suprema sia ritornata sui suoi passi ripudiando decisamente la tesi contrattualista, ma questa respiscenza non poteva implicare e non ha implicato un ritorno alla tesi della giurisdizione speciale, in quanto, attribuendosi al Capitolato generale natura regolamentare, ne derivava necessariamente la inidoneità di esso a creare una giurisdizione speciale, ciò che prima della Costituzione poteva fare soltanto la legge e dopo la Costituzione solo una legge costituzionale.

Affermatasi così, definitivamente, la tesi che riconosce ai collegi arbitrali previsti dal Capitolato generale di appalto la natura di arbitrato obbligatorio, ed esclusa d'altronde ogni possibilità di ritorno alla tesi della giurisdizione speciale, contro la quale, nel vigore della Costituzione repubblicana militerebbero argomenti anche più forti di quelli a suo tempo adottati per respingerla, sarà opportuno esaminare brevemente le

conseguenze che da questa situazione derivano per valutare obiettivamente le ragioni che giustificano il mantenimento o meno dell'istituto in sede di riforma del Capitolato generale.

Tali conseguenze sono, sinteticamente, le seguenti:

1) non impugnabilità della sentenza arbitrale dinanzi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nè ai sensi dell'art. 111 della Costituzione (per violazione di legge) nè ai sensi dell'art. 362, n. 1, c. p. c. (difetto di giurisdizione);

2) necessità che la sentenza arbitrale sia munita del visto di esecutività del pretore;

3) possibilità di impugnazione della sentenza arbitrale solo per i motivi indicati nell'art. 829 Codice procedura civile. In relazione all'ultimo comma di questo articolo, sorge la questione se sia ammessa impugnazione della sentenza arbitrale per inosservanza delle regole di diritto una volta che l'art. 49 del Capitolato generale dispone che «la sentenza arbitrale non sarà soggetta nè ad appello nè a cassazione ai quali rimedi le parti espressamente rinunciano». Benchè detta norma del Capitolato debba intendersi in relazione al sistema vigente nel Codice del 1865, del tutto diverso da quello regolato col Codice attuale, tuttavia la giurisprudenza (si veda sentenza n. 142 del 5 marzo 1945, in «Foro It.», 1944-46, I, 227) ha affermato che, anche in relazione al nuovo Codice la domanda di nullità della sentenza arbitrale, emessa dal Collegio previsto dal Capitolato generale di appalto, per inosservanza delle regole di diritto, è inammissibile.

Riassumendo le sopra accennate conseguenze, può dirsi che, col sistema vigente, delicatissime questioni di diritto relative a controversie sorte in materia di appalti di opere pubbliche sono risolte inappellabilmente, da un collegio composto solo in parte di esperti in materie giuridiche, i quali praticamente non debbono nemmeno osservare le norme di legge. L'esperienza, infatti, insegna che pur essendo tale osservanza prescritta espressamente dall'art. 48 del Capitolato generale, la certezza di non essere soggetti ad alcun sindacato da parte della Corte Suprema o di altro giudice ordinario, facilita spesso negli arbitri la tendenza a subordinare a considerazioni di equità, più o meno bene intesa, la decisione delle vertenze, risolvendole in un senso completamente opposto a quello che sarebbe determinato dalla rigorosa applicazione della legge.

Questa tendenza si è particolarmente accentuata negli ultimi tempi, chè anzi, gli arbitri tentano di costruire addirittura delle teorie giuridiche sulla base della libera interpretazione che essi fanno delle norme di legge per la soluzione delle singole fattispecie (si veda in proposito in questa «Rassegna», 1955, p. 59 e segg. e passim.) La dimostrazione più convincente della verità di quanto affermiamo si trova nella constatazione che quando si tratta di arbitrati in relazione ai quali non è preclusa l'impugnazione per nullità per violazione delle regole di diritto, la maggior parte dei lodi viene annullata, confermandosi così la giustezza delle critiche del MORTARA (*Commentario*, volume III, p. 89 e segg.) il quale, tra i più gravi difetti

dell'istituto dell'arbitrato, annoverava il fatto che, proprio attraverso questi annullamenti per violazione delle regole di diritto, sempre scarsamente osservate dagli arbitri, il giudizio arbitrale finisce col diventare più lungo e più costoso del giudizio ordinario.

Per quanto riguarda, poi, gli interessi dell'Amministrazione, occorre apertamente rilevare che, quasi sempre, le violazioni di diritto perpetrate dagli arbitri sono a senso unico e precisamente in senso sfavorevole alla stazione appaltante nel presupposto, non si sa invero quanto fondato, che l'appaltatore sia da considerare come il contraente più debole e quindi più meritevole di aiuto.

Una conferma di questa nostra osservazione si ha nella constatazione che contro il sistema dell'arbitrato non si è levata mai alcuna voce da parte dei portavoce o dei giornali e riviste che rappresentano gli interessi degli appaltatori, ed anche se, talvolta, costoro hanno avanzato qualche lamentela per l'eccessivo costo dei giudizi arbitrali nei quali, com'è noto, i compensi agli arbitri sono insindacabilmente stabiliti da loro stessi con riferimenti percentuali ai valori delle liti, si è trattato sempre di lamentele molto timide e che si sono sempre arrestate davanti al problema di fondo.

Dopo queste brevi considerazioni relative alla situazione attuale, possiamo ad esaminare se convenga, nel provvedere alla riforma del Capitolato generale, mantenere l'istituto.

La prima questione che si pone è se si possa legittimamente, con una norma di Capitolato generale, stabilire l'arbitrato obbligatorio per tutte le controversie tra amministrazione appaltante ed appaltatore in materia di esecuzione di opere pubbliche.

Com'è noto, la possibilità del conferimento agli arbitri del potere di decidere le liti rappresenta un'eccezione nei confronti della regola che attribuisce il potere di decidere le liti relative a pretese basate su diritti soggettivi all'Autorità giudiziaria ordinaria (VECCHIONE: *L'arbitrato*, cit. p. 138).

Questa eccezione alla competenza della giurisdizione ordinaria trova il suo fondamento negli articoli 806 e segg. del Codice procedura civile. Non riteniamo, però, che su tali articoli possa fondarsi anche l'eventuale potere dell'Amministrazione statale di deferire ad arbitri le controversie che la riguardano. Le citate norme, infatti, valgono solo a rimuovere il divieto generale, vigente per tutti i cittadini, di risolvere le liti, con decisioni vincolanti, con mezzi diversi da quelli del ricorso all'Autorità giudiziaria, ma non rimuovono l'altro divieto speciale esistente per l'Amministrazione statale e per la Pubblica Amministrazione in genere di rinunciare alle proprie pretese o di rimetterne la soddisfazione alla volontà di estranei.

Comunque, possiamo qui prescindere dall'approfondimento di questo particolare aspetto del problema dato che, per quanto riguarda il conferimento agli arbitri del potere di decidere controversie in materia di appalto di opere pubbliche esiste una espressa norma di legge sulla quale

tale potere può fondarsi, nel senso che l'Amministrazione è autorizzata in questa materia a ricorrere all'arbitrato.

Questa norma è l'art. 349 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, il quale stabilisce che « nei capitoli di appalto potrà prestabilirsi che le questioni tra l'amministrazione e gli appaltatori siano decise da arbitri ».

L'interpretazione più logica di tale norma è che sia con essa consentito inserire nei singoli contratti di appalto di opere pubbliche la clausola compromissoria, nella quale sia stabilito anche, eventualmente, un modo di nomina degli arbitri diverso da quello ordinario e un modo di procedere diverso da quello stabilito dal Codice di procedura civile in via generale.

Invece, sulla base di detto articolo, si è emanata la norma di cui all'art. 42 del Capitolato generale di appalto, il quale stabilisce che « tutte le vertenze tra l'amministrazione e l'appaltatore così durante l'esecuzione, come al termine del contratto... quale che sia la loro natura tecnica, amministrativa o giuridica, niuna esclusa, saranno deferite, giusta gli articoli 12 del Codice di procedura civile e 349 della legge sui lavori pubblici, al giudizio di cinque arbitri, nominati secondo il successivo art. 43 ».

Se si ammette, e per le ragioni che abbiamo esposte non può farsi diversamente, che le norme del Capitolato generale abbiano natura regolamentare, non possono non formularsi i più fondati dubbi sulla legittimità dell'art. 42 sopra citato e delle successive norme che ne conseguono.

Infatti, con l'art. 42 sopra citato si finisce in sostanza, per trasformare in obbligatoria esclusiva e generale la forma di risoluzione arbitrale delle controversie in materia di opere pubbliche che l'art. 349 della legge prevedeva solo come facoltativa, eventuale e specifica.

Che un regolamento possa avere una tale forza appare, per lo meno, molto dubbio. Tanto meno, poi, una norma del genere può apparire legittima ove si rifletta che, qualunque nome si finisca per dare all'istituto regolato dagli articoli 42 e segg. del Capitolato generale (arbitrato obbligatorio, arbitrato quasi forzato, ecc.) in sostanza, il carattere di *esclusività* che gli viene attribuito finisce per trasformarlo necessariamente in una giurisdizione speciale, appunto secondo la migliore dottrina (MORTARA: *Arbitrato obbligatorio: giurisdizione speciale*, in « Giur. It. », 1936, I, 1, 679, opinione condivisa anche dal VECCHIONE, *op. e loc. cit.*, il quale non si sa poi come finisca con il riconoscere al Collegio arbitrale delle opere pubbliche il solo carattere di arbitrato).

Come abbiamo già detto, fu appunto per tale ragione che la giurisprudenza della Corte Suprema, nel trentennio anteriore al 1943 finì per affermare costantemente che l'arbitrato in materia di opere pubbliche costituiva giurisdizione speciale e il Capitolato generale di appalto era un atto di legislazione delegata. Soluzione questa che ora non è più possibile adottare in quanto, com'è noto, nemmeno una legge ordinaria (formale o delegata) potrebbe ora avere la forza di dar vita ad una giurisdizione del genere.

La prima conclusione che può trarsi da quanto abbiamo sopra esposto è che, dovendosi integralmente riformare il Capitolato generale di appalto, è assolutamente sconsigliabile mantenervi un sistema di norme sulla cui legittimità possono sorgere, nella più tenue delle ipotesi, dubbi molto seri, e convenga, invece, per così dire, rientrare nella normalità, adeguandosi completamente alla norma dell'art. 349 della legge sui lavori pubblici e alla disciplina dell'arbitrato stabilita dal Codice di procedura civile.

Il modo migliore per effettuare tale adeguamento consisterebbe, evidentemente, nella soppressione pura e semplice di qualsiasi norma del Capitolato generale che si riferisca al giudizio arbitrale, inserendo, invece, eventualmente, la clausola compromissoria nei singoli capitolati speciali. È questo infatti ciò che vuole l'art. 349 nel quale l'espressione «capitolati di appalto» si riferisce evidentemente ai capitolati c. d. speciali e non al Capitolato generale, come risulta da un'ovvia relazione con il precedente art. 323. Che questo sarebbe il sistema più conforme alla legge emerge chiaro sol che si rifletta che il Codice di procedura civile conosce solo due modi di sottoporre le controversie al giudizio arbitrale, il compromesso inerente alla singola lite e la clausola compromissoria inerente al singolo contratto. È, invece, del tutto sconosciuto il sistema di sottoporre al giudizio arbitrale tutte le controversie relative a rapporti contrattuali designati con riferimento all'oggetto, senza identificazione del singolo contratto. Naturalmente, le singole clausole compromissorie dovrebbero essere stipulate in modo tale che fossero eliminati i difetti peggiori dell'arbitrato attualmente vigente, e particolarmente quello di escludere il sindacato di legittimità da parte della Magistratura ordinaria sulle decisioni arbitrali viziati da violazione di legge.

Ma, se non si vuole arrivare a questa radicale soluzione, per un rispetto più o meno giustificato della tradizione risalente ormai al primo Capitolato generale del 1870, dovrebbe almeno adottarsi nel Capitolato generale una formulazione normativa analoga a quella già vigente per le Ferrovie dello Stato, il cui Capitolato generale rimette alla facoltà dell'Amministrazione la sottoposizione della lite, concretamente sorta, a giudizio degli arbitri o a giudizio dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Questa formulazione potrebbe, anzi, essere migliorata rimettendo la facoltà di scelta alla parte

convenuta, sia essa l'Amministrazione appaltante o l'appaltatore, così come è disposto nel Capitolato generale per le opere eseguite dalla Cassa del Mezzogiorno. Comunque, in estrema ipotesi, se si vogliono mantenere le parti su un piede di perfetta parità, si potranno formulare le norme del Capitolato generale in materia di arbitrato in modo tale che il ricorso al giudizio arbitrale sia subordinato all'accordo di entrambi i litiganti, accordo che, evidentemente, potrà essere raggiunto solo in relazione ad una lite concreta e dopo che questa sia sorta.

Anche questo ultimo sistema, evidentemente, non solo gioverebbe a ricondurre l'istituto dello arbitrato nei suoi limiti legali, ma ne assicurerebbe la rispondenza ai fini per i quali è stato creato e che sono quelli di attribuire ad un collegio tecnico-amministrativo, la risoluzione di controversie tecnico-amministrative, lasciando la decisione delle controversie di carattere giuridico al loro giudice naturale che è il giudice ordinario.

Ricondotto l'arbitrato in materia di opere pubbliche nei suoi giusti confini, cesserà evidentemente la necessità di regolarne il modo di nomina degli arbitri e il procedimento in maniera diversa da quella disciplinata dal Codice di procedura civile. Si potrà, cioè, stabilire che ogni parte dietro sia, o designato d'accordo, o nominato tra i membri di un organo giurisdizionale ordinario.

Ma, quello che più conta, dovrà ricondursi anche l'arbitrato delle opere pubbliche alla normalità della soggezione al controllo di legittimità da parte del giudice ordinario mediante l'azione di nullità da esperirsi anche per violazione delle regole di diritto, essendo fin troppo chiaro che nulla potrebbe giustificare che l'amministrazione, la quale deve costantemente informare il suo comportamento alla rigorosa osservanza della legge, sia costretta ad inchinarsi, senza possibilità di reazione, a decisioni le quali, troppo spesso, subordinano l'interpretazione della legge ad un preteso *favor rei*.

In tal modo, forse, potrà avvenire che l'arbitrato in materia di opere pubbliche, finisca con l'atrofizzarsi, ma con ciò esso non farà altro che seguire la sorte dell'arbitrato comune, contro il quale si è sempre diretta la critica radicale dei più autorevoli processualisti, dal Mortara al Carnelutti, critica che nello scarso rilievo dato al sistema arbitrale delle norme del Codice di procedura civile, sia abrogato, sia vigente, trova la più convincente conferma.

BREGLIA FRANCESCO: Lo stato giuridico degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.
Ed. A. Giuffrè, Milano, 1954.

Il regime giuridico delle Forze armate costituisce una delle materie che in questi ultimi tempi non è stata oggetto di un particolare esame da parte della dottrina giuridica moderna. Dopo la monografia del CORRADINI sul *Diritto amministrativo militare*, che risale al 1930 e che ormai in parte è superata, vi sono stati solo brevi scritti di carattere costituzionale sulla natura giuridica delle Forze armate e sul potere di comando del Capo dello Stato, ma manca un'opera che esamini dal punto di vista amministrativo i numerosi problemi che quotidianamente presenta, nella pratica amministrativa e giudiziaria, la materia delle Forze armate.

Il commento del Breglia alla nuova legge sullo stato giuridico degli ufficiali incomincia a colmare una lacuna, se si considera che il rapporto di impiego degli ufficiali ha delle caratteristiche che spesso lo diversificano dal rapporto di impiego civile e che trovano la loro giustificazione nella particolare struttura giuridica delle Forze armate.

La legge è commentata per ogni singolo articolo; ma, pur seguendo questo sistema, l'A. trova modo spesso di dare una visione organica degli istituti.

Il commento è condotto con esegesi minuziosa e penetrante, con sicura informazione dei precedenti legislativi e con frequenti richiami alla giurisprudenza, relativamente a quegli istituti che erano compresi nelle leggi precedenti e su cui il Consiglio di Stato ha manifestato il suo orientamento.

Il richiamo alla giurisprudenza ed il suo esame critico attribuisce all'opera un notevole pregio, sia per l'utilità pratica che presenta ogni esposizione ragionata di giurisprudenza, sia perchè, da circa un venticinquennio, il rapporto di impiego degli ufficiali ha trovato una elaborazione quasi esclusivamente ad opera della giurisprudenza del Consiglio di Stato.

C. CARBONE

V. MERIKOSKI: Précis du droit public de la Finlande.
(trad. Arvid Enckell), 1954, Helsinki, XII-294.

L'Associazione finlandese dei giuristi ha preso l'iniziativa di pubblicare, nella serie «*Ius Finlandiae*» e nelle lingue francese, inglese e tedesco, studi contenenti l'esposizione sistematica del diritto finlandese.

La serie di tali studi si è aperta con la pubblicazione di questo Sommario a cura del prof. V. Meri-

koski, presidente dell'Associazione e titolare di diritto pubblico nell'Università di Helsinki.

Come l'A. avverte nella prefazione dell'opera, alcuna esposizione in lingua straniera del sistema costituzionale-amministrativo finlandese era stata pubblicata dopo la conquista dell'indipendenza da parte della Finlandia e, quindi, lo studio del Merikoski si palesa, oggi, di utilità evidente ai fini di una più diffusa conoscenza del diritto pubblico finlandese.

La materia contenuta in questo Sommario riguarda sia il diritto costituzionale che l'esposizione del diritto amministrativo, nonché brevi cenni sul diritto finanziario e tributario vigente in Finlandia.

L'A. dà notizia, anzitutto, delle quattro leggi costituzionali fondamentali e cioè della Costituzione (17 luglio 1919), della legge organica sulla Camera dei rappresentanti (1928), della legge sul diritto della Camera di esaminare la legalità delle misure adottate dal Consiglio dei ministri e dal Cancelliere di giustizia nell'esercizio delle loro funzioni (1922) e della legge sull'Alta Corte (1922).

La Costituzione finlandese appartiene al tipo rigido, per cui (§ 95) essa, quale legge fondamentale irrevocabile, non può essere modificata, autenticamente interpretata o abrogata, salve quelle modifiche che possono essere apportate secondo la procedura prescritta per le leggi fondamentali in generale.

Segue la trattazione circa le norme sulla popolazione (acquisto e perdita della cittadinanza, legge del 1941), circa i diritti e i doveri dei cittadini (fra questi ultimi il lavoro obbligatorio, legge sullo stato di guerra del 1930; il servizio militare obbligatorio, legge del 1950).

Inizia, poi, l'esame dei poteri dello Stato (legislativo, giurisdizionale, amministrativo).

Per quanto concerne il potere legislativo, esso è esercitato dal Presidente della Repubblica congiuntamente con la Camera dei rappresentanti (composta di 200 membri), eletta a suffragio diretto, con il metodo della rappresentanza proporzionale.

Organi della Camera sono il Presidente, il vice-Presidente, le Commissioni e il Delegato giudiziario della Camera, cui spetta il vigilare sulla osservanza della legge da parte dei Tribunali e delle altre autorità pubbliche.

I deputati godono dell'immunità parlamentare e non sono tenuti a conformarsi alle prescrizioni degli elettori nè a rendere loro conto del modo di svolgimento della attività parlamentare (divieto del mandato imperativo).

Gli affari in trattazione alla Camera vengono prima esaminati dalle Commissioni e poi dalla Assemblea attraverso il sistema delle tre letture.

Durante la prima lettura, pur consentendosi il dibattito, non può essere adottata alcuna deliberazione. Dopo di che, l'affare viene inviato alla Grande Commissione. Durante la seconda lettura, viene comunicato il rapporto della Grande Commissione e quindi la Camera procede all'esame dettagliato del progetto; in terza lettura si procede alla discussione sull'affare.

Al Presidente della Repubblica spettano, fra l'altro, il diritto di iniziativa legislativa, nonché le funzioni di sanzionare e di firmare le leggi. Il presidente può rifiutare la sanzione; tuttavia la legge entra egualmente in vigore e deve essere firmata dal presidente se essa viene approvata dalla maggioranza dei votanti durante la sessione tenuta dalla Camera dopo le nuove elezioni.

La funzione giudiziaria è esercitata dall'Alta Corte, dalla Corte Suprema, dalla Corte amministrativa suprema, dal Tribunale superiore dei funzionari, dal Tribunale del lavoro (1946), dai Tribunali rurali, dai Tribunali municipali, dalle Corti di appello, dai Tribunali militari, dai Tribunali per la spartizione delle terre, dai Tribunali delle assicurazioni.

Il potere esecutivo è delegato al Presidente della Repubblica (art. 2, comma 3^a della Costituzione), il quale, per il governo dello Stato, si avvale di un Consiglio dei ministri, composto da un ministro presidente e da un certo numero di altri ministri. La dizione Consiglio dei ministri è usata anche in un'accezione più ampia, comprensiva dei ministri e della Cancelleria del Consiglio dei ministri, sotto la direzione del presidente del Consiglio.

Costituisce principio fondamentale dell'azione governativa che le decisioni del Presidente della Repubblica devono essere adottate in seno al Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente. Tuttavia, il diritto di decisione spetta sempre al presidente, il quale può disattendere sia l'avviso del ministro proponente sia il parere dello stesso Consiglio dei ministri. I provvedimenti adottati sono firmati dal presidente e controfirmati dal ministro proponente.

Nelle riunioni cui non partecipa il Presidente della Repubblica, il consiglio è presieduto dal presidente del Consiglio.

Sussistono, infine, due particolari organi statuali, (il Cancelliere di giustizia, il Delegato giudiziario della Camera), i quali, pur non partecipando della funzione legislativa e pur non facendo parte degli organi governativi, ai quali, peraltro, non sono subordinati, esercitano una speciale funzione di vigilanza e di controllo sull'attività di tutti gli organi, anche supremi, dello Stato. Il Cancelliere di giustizia, nominato dal Presidente della Repubblica, esercita anche le funzioni di procuratore generale e capo dell'ufficio del pubblico ministero; ha il diritto di assistere alle sedute del Consiglio dei Ministri, a quelle di tutti i Tribunali e degli organi amministrativi e di prendere cognizione dei processi verbali del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, dei Tribunali e delle altre autorità.

Il Cancelliere rimette, ogni anno, al Presidente della Repubblica e alla Camera dei rappresentanti, un rapporto riguardante i provvedimenti

da esso adottati nell'esercizio delle sue funzioni e i giudizi dal medesimo espressi in ordine all'osservanza delle leggi.

Il Delegato giudiziario della Camera, eletto da quest'ultima per un triennio, ha funzioni analoghe al Cancelliere di Giustizia, sebbene solo a questo ultimo spettano le funzioni di procuratore generale e di capo degli uffici del pubblico ministero.

Il Delegato ha il potere di mettere sotto accusa i funzionari dello Stato.

Esaurita così la trattazione delle linee costituzionali dello Stato, l'A. si occupa del sistema amministrativo, ponendo in luce la caratteristica peculiare dell'organizzazione amministrativa finlandese che si concreta in un diffuso decentramento delle amministrazioni.

La ripartizione territoriale amministrativa si articola in dipartimenti, suddivisi in circondari e questi in distretti. A capo del dipartimento è posto un prefetto.

I provvedimenti delle Amministrazioni dipartimentali sono impugnabili dinanzi alla Corte amministrativa suprema; i provvedimenti adottati dall'Amministrazione quale organo di esecuzione forzata sono esaminati, su ricorso, dalla Corte di appello. A capo del Distretto vi è un commissario del distretto alle cui dipendenze sono posti gli agenti di polizia. Le attribuzioni dei commissari del distretto sono devolute, nelle città, alla Camera municipale, presieduta dal sindaco e composta, in genere, da due assessori. Le funzioni di pubblico ministero presso la Camera municipale e il Tribunale municipale sono assunte dal procuratore municipale.

Sono, poi, contenuti nell'opera, brevi cenni sulle singole amministrazioni dello Stato: sulla Amministrazione degli affari esteri, su quella della giustizia (i magistrati superiori dei Tribunali di diritto comune sono nominati dal Presidente della Repubblica; i magistrati inferiori sono designati dalla Corte Suprema o dalle Corti di appello); su quella della difesa nazionale; sulla Amministrazione delle finanze (a cui sono subordinati il contabile dello Stato, l'Amministrazione delle dogane, l'Ufficio del bollo, l'Ufficio dell'imposta sugli affari, la Zecca, la Corte dei conti, la Cassa di risparmio postale, il Controllo delle banche, la Banca di Finlandia è posta, invece, sotto la garanzia e il controllo della Camera); su quella degli affari culturali (le scuole elementari sono affidate ai Comuni sotto la sorveglianza e con la sovvenzione dello Stato); sull'Amministrazione degli affari economici (Ministero dell'Agricoltura, Ministero delle Comunicazioni e dei Lavori Pubblici, Ministero del Commercio e dell'Industria); su quella degli affari sociali (Ufficio pubblico degli infortuni sul lavoro, Istituto delle pensioni nazionali, legge del 1937).

Particolare attenzione dedica l'A. al problema dell'autonomia amministrativa, quale si concreta nelle forme dell'autonomia delle collettività territoriali (es. i Comuni) e dell'autonomia amministrativa delle Chiese.

La prima forma di autonomia si attua nelle amministrazioni comunali ed essa stessa concretizza una forma di decentramento.

L'organo rappresentativo è costituito dai delegati comunali; l'organo esecutivo è formato dalla Direzione del Comune. I delegati comunali, organo collegiale, provvedono alla nomina di un presidente e di due vice-presidenti. I Comuni si avvalgono oltre che dell'opera dei loro funzionari, anche delle prestazioni fornite dai c. d. uomini di fiducia, i quali, eletti dai membri della comunità, partecipano alle funzioni amministrative senza che ciò costituisca la loro principale occupazione.

I Comuni sono soggetti oltre al controllo amministrativo dello Stato, anche ad una particolare forma di controllo (c. d. controllo rinforzato), per l'ipotesi che lo Stato abbia concesso al Comune un prestito.

Particolare autonomia amministrativa è conferita sia alla Chiesa evangelica luterana sia alla Chiesa ortodossa. Entrambe le Chiese hanno personalità giuridica di diritto pubblico.

Per quanto riguarda, poi, il modo come è organizzata la funzione giurisdizionale amministrativa, l'A. premette che, in Finlandia, siffatta forma di giurisdizione è affidata alle stesse autorità amministrative che l'assumono a lato della loro attività amministrativa ordinaria.

Tuttavia, in ultima istanza, la cognizione degli affari amministrativi spetta ai Tribunali amministrativi speciali (Corte amministrativa suprema, Tribunale superiore dei funzionari). Il criterio di ripartizione della competenza fra tali Tribunali e gli organi di giurisdizione ordinaria è *ratione materiae*, spettando ai primi la cognizione dei rapporti di diritto pubblico, essendo devoluti ai secondi l'esame delle cause civili e penali.

L'esame del rapporto di pubblico impiego concerne i requisiti occorrenti (cittadinanza, buona condotta, età — minima 21 anni — studi ed esami, conoscenza delle lingue); le forme della nomina (nomina diretta, nomina su proposta, nomina su presentazione); le autorità che procedono alla nomina (Presidente della Repubblica, Consiglio dei ministri, ecc.); il trattamento economico (retribuzione ordinaria, supplemento di età, indennità di carovita); il trattamento di quiescenza (limite di età: 63 anni, minimo di anni di servizio: 10, pensione privilegiata, pensione di reversibilità); la messa a disposizione per soppressione del posto; la garanzia della inamovibilità (per alcuni funzionari: giudici, funzionari muniti di un potere, funzionari nominati con lettera aperta, funzionari nominati per lettera di impiego). Il controllo sulla attività dei funzionari è esercitato dal Presidente della Repubblica, dal Cancelliere di giustizia, dal Delegato giudiziario della Camera, nonché dalle autorità gerarchiche superiori. Contro i provvedimenti di nomina dei funzionari è dato ricorso al Consiglio dei ministri, salvo che per i provvedimenti di nomina a giudice che sono portati dinanzi alla Corte Suprema.

Il funzionario è tenuto al risarcimento dei danni arrecati sia nei confronti dello Stato sia nei riguardi dei privati. Egli può essere assoggettato all'azione di responsabilità amministrativa per i danni arrecati allo Stato nell'espletamento del servizio.

In merito alla responsabilità dello Stato verso i terzi, questo assume la medesima posizione, negli

affari di diritto privato, che il mandante di diritto comune.

Per quanto riguarda, invece, la responsabilità dello Stato nei rapporti di diritto pubblico, va rilevato ad. es., come esso è responsabile dei danni cagionati da un soggetto per il fatto di essere stato imprigionato o punito ingiustamente (legge del 1927). Eguale responsabilità ricorre nella ipotesi in cui i beni, i documenti o altri oggetti siano stati danneggiati o siano andati perduti per colpa dei Tribunali o dei funzionari dello Stato a cui erano stati affidati dagli interessati o che erano stati presi in consegna in vista del processo o per essere tassati oppure per farne l'oggetto di una esecuzione forzata di una sentenza.

Peraltro lo Stato risponde, in via meramente sussidiaria, nelle ipotesi di danni cagionati da un funzionario che nell'esercizio delle funzioni abbia posto in essere un comportamento antiggiuridico.

Nell'ambito della trattazione concernente la attività amministrativa dello Stato, un posto di particolare rilievo è assegnato all'istituto della competenza amministrativa, la quale viene nettamente distinta dalle funzioni legislative e giudiziarie (alcuni organi peraltro appartenenti ad un dato potere esercitano la funzione pertinente ad un potere diverso: es. i Tribunali amministrativi; l'attività legislativa del Consiglio dei ministri).

In materia di competenza amministrativa vige il principio generale per cui un'autorità non ha il potere di impartire direttive o ordini ad un'altra autorità di ramo diverso dell'amministrazione, anche se quest'ultima autorità è di grado inferiore. Se sussiste, invece, un rapporto di gerarchia, la possibilità dell'intervento dell'organo superiore è ammissibile nei tipi di amministrazione accentrata, mentre è esclusa nell'ambito delle amministrazioni ad ordinamento decentrato.

In merito alla disciplina del regolamento dei conflitti di attribuzione fra gli organi, tralasciata l'ipotesi del conflitto fra organi di eguale grado appartenenti alla medesima amministrazione, per la quale è competente a dirimere il conflitto l'autorità gerarchicamente superiore, viene considerato il caso in cui occorre decidere se un affare deve essere trattato da un organo amministrativo, ovvero da un organo giudiziario amministrativo o da un tribunale di diritto comune,

Nell'ipotesi di conflitto fra organo amministrativo e organo giudiziario amministrativo, il conflitto viene risolto in definitiva dalla Corte Suprema amministrativa; quando, invece, si tratta della competenza di un tribunale di diritto comune, manca un'analoga procedura.

Seppure in base alla legge sulla Corte suprema è conferito a questa alta autorità giurisdizionale lo stabilire se un affare deve essere trattato da un tribunale di diritto comune, o da un tribunale speciale o da un'autorità amministrativa, tuttavia, rileva l'A., nulla impedirebbe alla Corte Suprema o alla Corte Suprema amministrativa di pronunciare due differenti sentenze su degli affari analoghi.

Pur non spettando alla Corte Suprema di annullare senz'altro la decisione della Corte Suprema amministrativa, l'inconveniente indicato può, in pratica, venir eliminato, sia perchè la Corte

Suprema amministrativa può richiedere, in via preventiva, alla Corte Suprema di decidere a quale tribunale deve essere sottoposto l'affare, sia perchè, anche nel caso della coesistenza delle due decisioni, la Corte Suprema amministrativa accorda la priorità alla decisione della Corte Suprema, provvedendo di conseguenza all'annullamento della propria decisione.

Passando ad esaminare la teoria dell'atto amministrativo, l'A., nel definire quest'ultimo come dichiarazione di volontà degli organi dell'Amministrazione che producono i loro effetti di diritto determinati, costituendo, modificando, abrogando rapporti giuridici rilevanti per il diritto amministrativo, esclude la natura di atto amministrativo sia ai mezzi concreti adottati dall'Amministrazione per la realizzazione degli affari amministrativi (costruzione di strade, di ponti), e sia agli atti giudiziari di diritto privato compiuti dagli organi amministrativi. Per quanto riguarda poi i rapporti fra gli organi dello Stato, essi non sono ritenuti rilevanti per il diritto amministrativo, proprio per la loro natura di rapporti interni.

Sebbene l'attività amministrativa sia sottoposta alla legge e al principio di obiettività, tuttavia viene riconosciuta all'Amministrazione l'appartenenza di un potere discrezionale in ordine all'apprezzamento dell'opportunità e della convenienza dell'azione amministrativa.

Posti brevi cenni in ordine alla classificazione degli atti amministrativi, l'A. tratta dei vizi dell'atto e dei mezzi indicati per la rimozione dell'atto viziato, del principio della esecutorietà, e del potere di sospensione dell'esecuzione spettante alla Amministrazione.

In ordine, poi, ai mezzi di comunicazione che il cittadino può adottare nei rapporti con l'amministrazione va segnalata la figura del c. d. commissario, il quale è un mandatario, pubblico impiegato, con l'incarico di rappresentare presso gli uffici, assumendo la responsabilità discendente del mandato, i soggetti che ne fanno domanda verbalmente o per iscritto.

Egli ha per compito di rimettere all'ufficio amministrativo, per conto del suo mandante, i documenti riguardanti il suo mandante e di ricevere i documenti e le decisioni che interessano quest'ultimo. L'incarico viene retribuito da parte del mandante, in base a talune tariffe.

Esaminate, poi, le varie fasi della procedura amministrativa, il Merikoski si intrattiene sulle forme di tutela di cui dispongono i privati nei confronti dell'amministrazione.

Distinte tali forme in quella di tutela o garanzia preventiva e nell'altra di tutela o garanzia repressiva (punizione del funzionario, risarcimento dei danni, riforma o annullamento dell'atto, istanza per revisione dell'operato dell'amministrazione, reclamo contro il funzionario), l'A. si occupa del mezzo di tutela giurisdizionale amministrativo. La procedura adottata nella giurisdizione amministrativa è del tipo inquisitorio; la difesa dello Stato è affidata generalmente alla stessa autorità amministrativa che ha trattato l'affare ovvero agli stessi organi giurisdizionali amministrativi.

I mezzi di tutela amministrativa sono distinti in ordinari (ricorso, sottoposizione ad approva-

zione) e straordinari (ricorso in nullità, restituzione in termini, abrogazione delle decisioni).

I ricorsi contro i provvedimenti del Consiglio dei ministri e delle autorità Amministrative superiori sono di competenza della Corte Suprema amministrativa, salvo che, in base a disposizioni speciali, non debbano essere devoluti alla cognizione del Tribunale superiore dei funzionari o di altra autorità. (I ricorsi contro provvedimenti di nomina dei funzionari sono di competenza del Consiglio dei ministri). I motivi del ricorso possono essere di legittimità o di merito; tuttavia, dinanzi la giurisdizione amministrativa, possono essere fatti valere solo censure di legittimità.

Particolare rilievo assume la disposizione in base alla quale in tutti i provvedimenti delle autorità, ad eccezione di quelli del Consiglio dei ministri o degli stessi ministri, deve essere specificato il relativo mezzo di impugnativa con l'indicazione della autorità competente a decidere il ricorso, dei documenti da produrre e del termine per la proposizione del ricorso. Ove l'Autorità amministrativa ha ommesso di far luogo a siffatte indicazioni, l'interessato, anche se è spirato il termine, può egualmente proporre il ricorso dopo di aver richiesto all'amministrazione di fornire le indicazioni di cui sopra. Egualmente è a dirsi per l'ipotesi in cui le indicazioni dell'amministrazione siano errate.

I ricorsi hanno effetto devolutivo e sospensivo. Il tribunale può annullare il provvedimento o rinviare l'affare all'autorità per l'emanazione di altro provvedimento ovvero emettere esso stesso un provvedimento.

Nei ricorsi che investono il merito dell'azione amministrativa è ipotizzabile una decisione di riforma in peggio, ove l'interesse generale lo esige.

La sottoposizione ad approvazione si concreta in realtà in una forma di controllo (di legittimità o di merito) eseguito d'ufficio.

Il ricorso in nullità può essere proposto da un terzo che risenta pregiudizio da un atto o da una decisione amministrativa.

La restituzione in termini si domanda, con ricorso, alla Corte Suprema amministrativa al fine di poter proporre un mezzo ordinario, per il quale è decorso il termine di impugnativa.

L'annullamento di una decisione che ha acquistato autorità di giudicato può essere richiesta, per nuove ragioni prima non conosciute. Tale mezzo straordinario può essere egualmente proposto anche se non sussistono siffatte nuove ragioni, ove una decisione dell'Autorità amministrativa o del Tribunale amministrativo sia stata adottata non tenendo conto di una disposizione evidente di legge ovvero con una motivazione fondata su ragioni notoriamente inesatte (c. d. abrogazione per analogia). Presupposto, peraltro, dell'ammissibilità di siffatto mezzo di impugnativa è il riconoscimento che l'errore commesso abbia arrecato conseguenze così gravi che la riforma della decisione si imponga in considerazione dell'interesse generale.

L'esposizione del diritto amministrativo viene conclusa con la trattazione dell'istituto della coazione amministrativa. Distinti i vari mezzi di coazione in indiretti (coazione morale) e diretti, e questi

ultimi in mezzi di coazione diretti verso le cose (recupero forzato dei crediti pubblici) e mezzi di coazione diretti verso la persona (mandato di comparizione, arresto provvisorio, arresto amministrativo, ispezione corporale, visita medica (per i cittadini di leva, per le persone affette da malattie contagiose), l'A. pone una distinzione fra le misure di cui sopra, le quali si palesano con carattere di accessorietà, in quanto dirette ad agevolare l'esecuzione di un atto amministrativo, e le misure di coazione, invece, che si concretano nell'oggetto suo proprio della coazione (es. internamento di un alienato, la sterilizzazione per le persone affette da follia, la castrazione per le persone riconosciute colpevoli di un crimine che ponga in luce un istinto sessuale pericoloso per gli altri).

Fra i mezzi di coazione portanti restrizioni alla proprietà privata è l'istituto della espropriazione forzata dei beni immobili per pubblica utilità (1898) (la cessione forzata dei beni mobili si trova regolata in varie leggi). L'autorizzazione all'espropriazione è concessa dal Consiglio dei ministri; in caso di mancato accordo sull'indennità, questa può essere determinata da arbitri o dal tribunale di prima istanza (con ricorso poi alla Corte di appello e alla Corte Suprema); l'indennità deve essere ragguagliata al prezzo più alto praticato, nulla rilevando un ribasso temporaneo dei prezzi.

Diverse dall'espropriazione sono le misure adottate per realizzare riforme agricole, ove i beni continuano a servire all'uso personale sebbene trasferiti ad altra persona. Inoltre, tali misure sono destinate a realizzare in breve tempo il fine delle riforme, mentre l'espropriazione tende a soddisfare un'esigenza duratura. In sede di applicazione di tali misure non vige il principio della piena indennità.

Nella trattazione del diritto finanziario e tributario, l'A., delineate le distinzioni fra diritto di imposizione e diritto di percepire i tributi, e fra imposte dirette (in cui il contribuente provvede a versare la imposta direttamente o a mezzo di altri) e imposte indirette (in cui il pagamento si effettua a mezzo della c. d. interposizione fiscale), si occupa delle singole imposte.

L'imposta sul reddito e la ricchezza (obbligo del contribuente di presentare la dichiarazione fiscale; obbligo dell'autorità comunale di fornire all'amministrazione finanziaria i dati necessari per l'accertamento del reddito; commissione fiscale per la determinazione del reddito; ricorso del contribuente alla Commissione di controllo e quindi alla Corte Suprema amministrativa); l'imposta sulle successioni e sulle donazioni (organi fiscali identici alla precedente); l'imposta comunale sul reddito, l'imposta sui cani, l'imposta comunale sulle successioni e le imposte dovute alle comunità religiose, costituiscono le imposte dirette.

In particolare, per quanto riguarda l'imposta comunale sul reddito, « la determinazione dell'ammontare dell'imposta dovuta da ciascun contribuente dipende dal reddito individuale, dall'insieme dei redditi di tutti gli altri contribuenti e dalla somma di cui ha bisogno il Comune per far fronte ai suoi bisogni. Per fissare siffatto ammontare intervengono due diversi organi amministrativi.

«Fondandosi sulle dichiarazioni fiscali, sulle informazioni d'ufficio, la commissione di tassazione valuta i redditi di cui si presume che ciascun contribuente ha ricavato durante l'anno fiscale. Secondo questa valutazione, ciascun contribuente è gravato di un numero di unità di tassazione calcolati in modo da far corrispondere a ciascuna frazione di 100 marchi di reddito una unità di tassazione.

«I delegati comunali che hanno stabilito il bilancio dell'anno già dalla fine dell'anno precedente, determinano la somma da percepire a titolo di imposta comunale sul reddito al fine di equilibrare le spese con le entrate.

«Dividendo questa somma per il totale delle unità di tassazione attribuite all'insieme dei contribuenti si ottiene l'ammontare dell'unità di tassazione, che l'Amministrazione comunale non può aumentare più del 10 %. Moltiplicando la cifra che rappresenta l'unità di tassazione per il totale delle unità attribuite a ciascun contribuente, si ottiene l'ammontare dell'imposta dovuta. L'ammontare della unità di tassazione è lo stesso per tutti i contribuenti del comune, quale sia l'importanza dei loro redditi percepiti durante l'anno in questione ». Tale imposta è proporzionale.

Fra le imposte indirette sono ricordate: i diritti doganali, le imposte sul giro d'affari, le tasse sui tabacchi, sugli spiriti, sui vini di bacca, sulle bevande rinfrescanti, sulla birra e sui fiammiferi.

Brevi cenni sono attribuiti alle imposte di natura mista (diritti di bollo, imposta sui veicoli a motore) e alle tasse.

Infine, l'A. si occupa della gestione finanziaria dello Stato e delle altre comunità, trattando del bilancio dello Stato (predisposto dai singoli ministri, formato dal Ministero delle Finanze e approvato con legge dalla Camera, per cui le variazioni al bilancio devono essere approvate con altra legge c.d. bilancio supplementare) e del bilancio del comune.

Organi di controllo per l'amministrazione sono la Corte dei Conti (le Ferrovie dello Stato hanno propri organi di controllo) e i cinque revisori dei conti dello Stato, nominati dalla Camera per esercitare il controllo parlamentare.

La chiara e particolareggiata esposizione contenuta nell'opera del Merikoski consente di ottenere una limpida visione panoramica del diritto pubblico finlandese.

Non può, anzitutto, non costituire oggetto di particolare attenzione, nel campo dell'attività amministrativa, lo speciale sistema cui sono informati i rapporti fra Stato e cittadino, di talchè a quest'ultimo è consentito di partecipare intensamente alla vita amministrativa nazionale non solo attraverso l'istituto parlamentare e quello del pubblico impiego, ma soprattutto attraverso il proficuo esercizio dei mezzi di tutela amministrativa predisposti dall'ordinamento giuridico.

La disposizione infatti che impone all'organo amministrativo di indicare quale mezzo di tutela può essere esperito nei confronti di un atto amministrativo, con la relativa precisazione del termine in cui il detto mezzo può essere proposto, significa

consentire, in ogni caso l'esame del merito della questione sottoposta in sede di ricorso e quindi facilitare l'attuazione del controllo da parte degli organi competenti sull'attività amministrativa.

L'adozione, poi, dell'istituto del cosiddetto commissario, il quale, pur nella sua qualità di pubblico impiegato, si occupa della definizione delle pratiche amministrative ma nell'interesse del privato, consente alla maggior parte dei cittadini di evitare errori circa il modo di indirizzare le pratiche amministrative che li riguardano.

A lato di questa penetrante partecipazione del singolo va rilevata la numerosa serie dei controlli statuali predisposti in ordine all'attività amministrativa.

La presenza dei due supremi controlli dello Stato (il Cancelliere di giustizia, il Delegato giudiziario della Camera), del tutto indipendenti dai singoli poteri dello Stato, assicura, in modo efficiente, l'andamento regolare della cosa pubblica.

A rafforzare siffatti presidi, soccorre il principio della responsabilità personale dei funzionari, la

quale si manifesta ancora più efficiente per il fatto che lo Stato risponde in genere solo in via sussidiaria.

Non può, inoltre, non essere considerato con particolare favore il principio per cui lo Stato risponde dei danni in caso di detenzione ingiustificata di un cittadino o di condanna penale ingiusta; in queste ipotesi sussiste invece, quasi a puntualizzare l'importanza degli interessi tutelati, la responsabilità diretta dell'Amministrazione.

Ulteriore applicazione di questo intenso *favor civis* si rileva in sede di determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità, stabilendosi la commisurazione di essa al prezzo più alto praticato per il bene espropriato.

In materia fiscale, e in particolare per la determinazione dell'ammontare dell'imposta comunale sul reddito, sono indicati principi del tutto speciali, dai quali, peraltro, traspare evidente lo scopo di attuare quanto più possibile una perfetta armonia nel rapporto spese-entrate della Pubblica Amministrazione.

A. T.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Criterio discriminativo fra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa - Accertamento della esistenza del diritto soggettivo di cui si lamenta la lesione - Beni del soppresso p.n.f. - Provvedimenti che li destina a pubblici servizi - Natura - Beni del patrimonio indisponibile - Ammissibilità dell'autotutela amministrativa - Improponibilità della domanda - Effetti del provvedimento di destinazione su preesistenti rapporti giuridici - Affievolimento dei diritti soggettivi. (Cass., Sez. Un., sentenza n. 2790 del 4 ottobre 1955; Pres. Eula Est. Siciliani; P.M. Manca: Mani c. Finanze).

La discriminazione fra la competenza del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo va fatta sulla base del precipuo criterio della *causa petendi*, dovendosi affermare l'una o l'altra competenza a seconda che si controverta di un diritto subiettivo o di un interesse legittimo. Alla identificazione del giudice nella specie competente, pertanto, non diversamente può addivenirsi se non attraverso l'accertamento della esistenza o meno di un diritto subiettivo.

Sussiste un diritto subiettivo là dove l'ordinamento accorda all'interesse del privato una tutela immediata e diretta, con l'esclusione di ogni potere d'interferenza da parte dell'Amministrazione; deve, invece, affermare la esistenza di un interesse legittimo in presenza di una potestà riconosciuta dall'ordinamento in funzione dell'interesse generale e di fronte alla quale la tutela dell'interesse del singolo può essere soltanto occasionale e condizionata alla tutela dell'interesse pubblico.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, col quale è data concreta attuazione alle norme contenute negli articoli 10 del R. D. L. 2 agosto 1943, n. 704 e 38 del D. L. Lt. 27 luglio 1944, n. 159, che destinarono i beni del soppresso partito fascista a servizi pubblici e a scopi di interesse generale, costituisce estrinsecazione di un potere attribuito dalla legge a tutela dell'interesse generale; onde la incidenza nella sfera d'azione del privato, consentita dalla peculiare sua natura, non ad altra violazione può dar luogo, che a quella di un interesse legittimo.

I beni del soppresso partito fascista, destinati in attuazione degli articoli 10 R. D. L. 2 agosto 1943, n. 704 e 38 D. L. Lt. 27 luglio 1944, n. 159 a servizi pubblici, entrano a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato e sono perciò soggetti alla disciplina pubblicistica che non è riservata alla sola materia dei beni demaniali.

I rapporti posti in essere dall'Amministrazione per consentire al privato la utilizzazione di un bene patrimoniale indisponibile per fini compatibili con la sua particolare destinazione non ad altra disci-

plina possono essere ricondotti che a quella concernente i negozi di diritto pubblico.

Il provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 10 R. D. L. 2 agosto 1943, n. 704 e 38 D. L. Lt. 27 luglio 1944, n. 159, incide sui preesistenti rapporti relativi al bene destinato a pubblici servizi ed affievolisce i diritti soggettivi eventualmente sorti in base ad essi, rendendo possibile da parte dell'Amministrazione l'esercizio del potere di autotutela, contro il quale non può ritenersi consentito reclamo dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria.

Per la particolare importanza e delicatezza delle questioni trattate riteniamo opportuno riportare integralmente la motivazione di questa pregevole sentenza, con la quale la Corte di Cassazione, accogliendo le tesi sostenute dall'Avvocatura (per i precedenti della questione vedasi Rass. 1953, p. 233 e segg.; Rassegna 1954, p. 89 e segg.; Rass. 1954, p. 203 e segg.) ha dichiarato ammissibile l'autotutela amministrativa relativamente ai beni del patrimonio indisponibile dello Stato, precisando altresì che tale potere è legittimamente esercitato anche in relazione ai beni, che siano passati dal patrimonio disponibile a quello indisponibile e ciò ancorchè, nel loro precedente status, avessero formato oggetto di rapporti giuridici jure privato.

Degna di particolare attenzione è anche la prima massima, con la quale la Corte ha decisamente abbandonato il principio della prospettazione (vedasi in proposito: Rass. 1950, p. 151; Rass. 1954, p. 54), affermando che la «causa petendi», ai fini della discriminazione della giurisdizione ordinaria da quella amministrativa, va identificata accertando in concreto se effettivamente l'interesse, di cui si lamenta la lesione, abbia o meno la consistenza di un diritto soggettivo.

«Gli odierni ricorrenti con atto di citazione del 19 agosto 1954 adirono l'Autorità giudiziaria ordinaria per sentir dichiarare illegittima e nulla l'ordinanza dell'Intendente di finanza di Bergamo sul presupposto, che, avendo, secondo l'assunto, i beni di cui si chiedeva il rilascio formato oggetto di apposite convenzioni di diritto privato, in conformità della loro peculiare natura di beni patrimoniali, sussistesse in favore delle organizzazioni da essi rappresentate un diritto subiettivo perfetto incompatibile con l'esercizio della autotutela che era stata posta in essere dalla Pubblica Amministrazione.

«Ora, poichè la discriminazione fra la competenza del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo va fatta, come è già stato ritenuto da questo Supremo Collegio (vedi sentenza n. 65 del 15 gennaio

1954), sulla base del precipuo criterio della causa petendi, dovendosi affermare l'una o l'altra competenza a seconda che si controverta di un diritto subiettivo o di un interesse legittimo, ne deriva che alla identificazione del giudice nella specie competente non diversamente possa addivenirsi se non attraverso l'accertamento della esistenza o meno di un diritto subiettivo nei riferiti sensi. Ed in proposito sufficiente è richiamarsi ai ben noti concetti elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, per i quali è dato ravvisare la sussistenza di un diritto subiettivo là dove l'ordinamento accorda all'interesse del privato una tutela immediata e diretta, con la esclusione di ogni potere di interferenza da parte della Amministrazione; mentre devesi affermare la esistenza di un interesse legittimo in presenza di una potestà riconosciuta dall'ordinamento in funzione dell'interesse generale, e di fronte alla quale la tutela dell'interesse del singolo può essere soltanto occasionale e condizionata alla tutela dell'interesse pubblico.

« Alla stregua di tali concetti agevole è pervenire alla conclusione che nella specie l'operato dell'Amministrazione costituiti unicamente estrinsecazione di un potere attribuito dalla legge a tutela dell'interesse generale; onde la incidenza nella sfera d'azione del privato, consentita della peculiare sua natura, non ad altra violazione potette eventualmente addurre che a quella di un interesse suscettibile di denuncia dinanzi al Giudice amministrativo nelle particolari ipotesi all'uopo previste dalla legge.

« Invero i beni di cui l'Intendente di finanza di Bergamo ordinò il rilascio in forma autoritaria coattiva si appartenevano al disciolto partito fascista, e pertanto essi, a termine dell'articolo 10 del R. D. L. 2 agosto 1943 e 38 del D. L. It. 27 luglio 1944, n. 159, divennero di proprietà dello Stato per essere destinati a servizi pubblici o a scopi di interesse generale, destinazione che ebbe a ricevere la sua concreta attuazione mediante il decreto del Presidente del Consiglio in data 17 luglio 1944, di sopra richiamato.

« In tal guisa i beni stessi, come del resto non viene contestato, entrarono a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

« Ora, per quanto nel nuovo assetto dato alla materia dal Codice civile vigente i beni patrimoniali, in genere, vengono nettamente a differenziarsi da quelli demaniali, non può ritenersi tuttavia consentito di affermare che il regime introdotto per i primi renda per essi in ogni caso operante la disciplina privatistica, in contrapposto a quella pubblicistica, che sarebbe riservata alla sola materia dei beni demaniali.

« Al principio enunciato dal 1° comma dell'art. 828 del Cod. civ., che assoggetta alle regole di detto codice i beni costituenti il patrimonio dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, nel difetto di norme particolari che li concernono, non può essere attribuito un valore assoluto e determinante per i fini in parola, sia per il suo carattere di criterio sussidiario destinato a valere in mancanza di espressa disciplina, la quale è prevista dalla norma quale ipotesi normale, sia e più ancora a causa del divieto posto dal 2° comma dell'articolo suddetto (828) di sottrarre alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge che li riguardano, i beni facenti parte del patrimonio indisponibile. Per questi ultimi, la funzione di pubblico

servizio da assolvere vale senza dubbio ad imprimere un particolare carattere ed a far sì che l'attività della Pubblica Amministrazione debba considerarsi in ogni caso svolta in funzione dell'interesse generale o, comunque, in linea di subordinazione ad un tale interesse. E correlativo all'obbligo di perseguire lo scopo cui il bene patrimoniale indisponibile è destinato non può ritenersi non sussistente un potere dell'Amministrazione atto ad incidere anche nella sfera d'azione del privato, il cui interesse eventualmente leso può riceverne protezione solo attraverso la pretesa fatta valere dinanzi gli organi della Giustizia amministrativa a che il detto potere d'incidenza si svolga in conformità delle regole poste dall'ordinamento.

« Nè in contrario potrebbe valere il richiamo al contenuto dell'art. 823, 2° comma, Codice civile, il quale espressamente contempla la facoltà dell'Autorità amministrativa di provvedere alla tutela diretta dei beni che fanno parte del Demanio pubblico. Tale espressa menzione, in contrapposto al silenzio osservato a proposito di beni patrimoniali indisponibili, per i quali, come si è visto, il 2° comma dell'articolo 828 Cod. civ., prevede il solo divieto di sottrarli alla loro destinazione fuori dei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano, non può costituire argomento per affermare la sussistenza di una diversa disciplina nei sensi di cui innanzi si è detto; essa, invero, riferendosi ad un potere che già sotto l'impero del Codice abrogato veniva universalmente riconosciuto alla Amministrazione, ben può e deve considerarsi dettata dal proposito di puntualizzare una situazione giuridica particolarmente in relazione alla esigenza determinata dal fatto che contemporaneamente, ad eliminare le dispute in precedenza svoltesi al riguardo, venivasi a sancire la facoltà della Pubblica Amministrazione di valersi altresì dei mezzi di tutela ordinaria.

« Di tal che i rapporti posti in essere dall'Amministrazione per consentire al privato la utilizzazione di un bene patrimoniale indisponibile per fini compatibili con la sua particolare destinazione non ad altra disciplina possono essere ricondotti che a quella concernente i negozi giuridici di diritto pubblico. Con la conseguenza che essendo in tali rapporti lo interesse del singolo necessariamente subordinato a quello generale, la valutazione in ogni tempo compiuta dall'Amministrazione per stabilire la coincidenza o comunque l'assenza di un contrasto fra detti due interessi implica l'esercizio di un potere, in relazione al quale è da escludere che possa ritenersi configurabile ipotesi di lesione di diritto pubblico suscettibile di denuncia dinanzi al magistrato ordinario.

« Le quali considerazioni sono del resto pienamente in armonia con i principi altra volta enunciati da questo Supremo Collegio, il quale (vedi sentenza numero 1309 del 29 aprile 1954 di queste Sezioni Unite) ha ritenuto appunto che la concessione al privato di un bene patrimoniale indisponibile, per un godimento compatibile con la sua destinazione (che continua a sussistere) ad esigenza di interesse pubblico generale, ed alle stesse subordinate, pur se seguita da un regolamento bilaterale dei rapporti (concessione contratto) non sottrae il bene stesso al regime di diritto pubblico cui esso, per la sua natura, deve ritenersi sottoposto, analogamente a quanto avviene per i beni demaniali.

« Nella specie trattavasi, come si è visto, di beni patrimoniali indisponibili, e se anche una tale caratteristica i beni stessi ebbero ad assumere unicamente per effetto del provvedimento del Presidente del Consiglio che ebbe a rendere concreta quella destinazione a pubblico servizio che in precedenza, nella previsione della legge speciale, sussisteva soltanto in astratto, non è dubbio che debbano ritenersi egualmente valide le ragioni di sopra esposte al fine di escludere la sussistenza di un diritto subiettivo e la conseguente possibilità di adire l'autorità giudiziaria ordinaria. È evidente, infatti, che dal momento in cui ebbe ad operarsi quella concreta destinazione del bene al pubblico servizio, il rapporto inizialmente posto in essere e del quale, per vero, non si conoscono gli esatti termini, non potette non rimanere influenzato, sì da dar vita a situazione perfettamente identica a quella che si sarebbe determinata se fin dalla sua costituzione il rapporto stesso avesse riguardato un bene patrimoniale indisponibile. Ciò perché gli eventuali diritti subiettivi sorti a favore delle due indicate organizzazioni sarebbero venuti in ogni caso ad affievolirsi, rendendo così possibile da parte dell'Amministrazione l'esercizio di quel potere di comando, che nel caso concreto venne posto in essere attraverso la emanazione del provvedimento dell'Intendente di finanza contro cui pertanto, alla stregua delle cose innanzi dette, non poteva ritenersi consentito reclamo dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria ».

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Acquisti delle Forze armate alleate - Applicabilità della legge 9 gennaio 1951, n. 10 - Competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria - Necessità del previo esaurimento della procedura amministrativa. (Cass., Sez. Un. Civ., n. 1399/55: Pres.: Acampora; Est.: Mastropasqua; P. M.: Caruso-Pontesilli c. Tesoro).

Le norme contenute nella legge 9 gennaio 1951, n. 10, sono applicabili a tutte le situazioni non ancora definite, con esclusione soltanto dei rapporti completamente esauriti, per essere già avvenuta dagli interessati la riscossione degli indennizzi in precedenza liquidati dalle Autorità alleate oppure dall'Amministrazione italiana in base al decreto n. 451 del 1946.

La legge 9 gennaio 1951, n. 10, regola compiutamente la materia degli indennizzi dovuti per requisizioni, acquisti e danni riferibili alle forze armate alleate e per i servizi prestati alle stesse; le norme in essa contenute, per l'ampiezza e genericità di formulazione, non autorizzano in tema di acquisti alcuna distinzione e, tanto meno, una disparità di trattamento fra un acquisto e un altro a seconda di quelle che potevano essere le particolari pattuizioni del momento.

L'interesse del cittadino ai predetti indennizzi ha natura di diritto soggettivo perfetto e le relative controversie, pertanto, sono devolute alla giurisdizione ordinaria, dopo, però, l'esaurimento della procedura amministrativa, prevista dalla legge 9 gennaio 1951, n. 10.

Con questa sentenza possiamo considerare definitivamente risolta ogni questione sull'applicabilità della legge 9 gennaio 1951, n. 10, sulla consistenza

dell'interesse agli indennizzi per le requisizioni e gli acquisti effettuati dalle Forze armate alleate, per i servizi loro prestati e per i danni da essi causati e, infine, sulla tutela giurisdizionale di tali interessi. Esattamente, a nostro avviso, la Corte ha negato rilevanza agli eventuali patti intercorsi all'atto dell'acquisto; la formulazione della legge non autorizza alcuna distinzione, restando esclusi dalla sua regolamentazione soltanto i rapporti esauriti.

D'altronde, il sistema della legge 9 gennaio 1951, n. 10, è aderente a quello del Trattato di pace (articoli 79 e 80 in relazione alla dichiarazione di Londra), secondo il quale gli acquisti fatti sul territorio nemico equivalgono ad atti d'imperio e sono, perciò, equiparabili alle requisizioni.

Con l'ultima massima la Corte ha confermato il principio, che costituisce ormai giurisprudenza consolidata, del temporaneo difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria in pendenza della procedura amministrativa imposta dalla legge 9 gennaio 1951, n. 10. L'azione giudiziaria, pertanto, può essere promossa soltanto dopo il provvedimento definitivo del Ministero del Tesoro, che quella procedura esaurisce, e contro di esso, ai sensi dell'articolo 113 della Carta costituzionale (per i precedenti della questione vedi: Cass. Sez. Un., 2150/53, retro, 1954, p. 189).

G. G.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Tribunali regionali delle acque pubbliche - Organi di giurisdizione ordinaria - Danni da omessa manutenzione di opere pubbliche - Risarcibilità ex art. 46 della legge sulla espropriazione per pubblica utilità - Tronchi di strade nazionali attraversanti l'abitato - Responsabilità esclusiva del Comune. (Cass. Sez. Un. Civ. n. 1910/55 - Pres.: Acampora; Est.: Vistoso; P. M.: De Martini - Comune di Comiziano - A.N.A.S. - Lombardi).

I Tribunali regionali delle acque pubbliche non sono organi di giurisdizione speciale, ma della giurisdizione ordinaria e la determinazione dei limiti di cognizione tra essi e altri organi dell'Autorità giudiziaria ordinaria può dar luogo solo ad una questione di competenza, che deve essere espressamente dedotta con l'atto di appello.

Il cittadino non ha diritto soggettivo alla manutenzione delle opere pubbliche e non può di conseguenza chiedere il risarcimento del danno che eventualmente soffra nell'uso delle stesse per il loro cattivo stato.

La Pubblica Amministrazione è tenuta ad indennizzare il cittadino per i danni, che dalla mancata manutenzione dell'opera pubblica siano derivati, con rapporto di causalità immediata, alla sua proprietà. Ciò in analogia a quanto dispone l'art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità. Nè l'accertamento di questo obbligo, che prescinde dalla colpa, implica il sindacato dell'operato della Pubblica Amministrazione.

I Comuni sono tenuti al risarcimento dei danni derivati ai privati in conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo, ad essi imposto dall'art. 41, prima parte, della legge 20 marzo 1865, n. 2248, di provvedere alla manutenzione dei tronchi delle strade nazionali o provinciali, che attra-

versano l'abitato delle città o villaggi, a nulla rilevando la circostanza che, ai sensi della seconda parte del citato art. 41, alle spese di manutenzione dei predetti tronchi di strade concorrano lo Stato o la Provincia.

La prima massima, tranne l'ultima parte alla quale non riteniamo di poter aderire, quanto meno nella sua assolutezza, rappresenta giurisprudenza ormai consolidata, a cui aderisce la maggior parte della dottrina. I Tribunali regionali delle acque pubbliche sono organi, sia pure speciali, dell'Autorità giudiziaria ordinaria e, pertanto, i limiti di cognizione tra essi e i Tribunali ordinari danno luogo a questioni di competenza e non di giurisdizione. Il contrario deve dirsi per le questioni relative ai limiti di cognizione tra essi e il Tribunale superiore delle acque pubbliche che, quale giudice di unico grado, è organo di giurisdizione speciale.

L'ultima parte della massima, come dicevamo, ci lascia molto perplessi. Nella specie la questione di competenza, indubbiamente inderogabile, non era stata sollevata davanti il Tribunale che, perciò, non si era su di essa pronunciato. In tale circostanza non ci sembra che fosse necessario dedurla espressamente nell'atto di appello. Diversamente opinando si nega ogni valore alla norma, contenuta nell'articolo 38 c.p.c., secondo la quale l'incompetenza per materia e quella funzionale può esser rilevata in ogni stato e grado del processo, anche d'ufficio. Non c'è dubbio che questa norma debba essere coordinata con quelle contenute nei successivi articoli 40 e 41 e con i principi generali sulla impugnazione delle sentenze e sulla cosa giudicata (art. 329 ult. par. C.p.c.), secondo i quali l'impugnazione parziale importa acquiescenza alle parti della sentenza non impugnata, che quindi passano in cosa giudicata. Ora, per non negare ogni valore alla norma dello art. 38, riteniamo che l'art. 329 ult. par. non possa essere interpretato, anche in relazione all'espressa dizione degli articoli 40 e 41, se non nel senso che passino in cosa giudicata, ove non siano espressamente impuguate, quelle parti della sentenza che rappresentino una pronuncia del giudice di primo grado. Gli articoli 40 e 41, infatti, prevedono il regolamento, necessario o facoltativo, di competenza avverso le sentenze, che abbiano pronunciato sulla competenza.

A nostro avviso, quindi, le questioni di competenza per materia o funzione possono essere sollevate per la prima volta nel corso del giudizio di appello, ancorchè non dedotte espressamente nell'atto di impugnativa e possono, comunque, essere rilevate di ufficio dal giudice di secondo grado, quando non siano state espressamente decise con la sentenza impugnata. A voler tutto ammettere, potrebbe ritenersi che in questi casi si sia verificata una preclusione per le parti, ma non potrebbe mai negarsi al giudice il potere di rilevare d'ufficio la nullità, in cui è incorsa la sentenza impugnata, pronunciata fuori dei limiti, inderogabili, della competenza attribuita al giudice, che l'ha emessa.

Le altre massime, ad eccezione dell'ultima parte della quarta che è di ovvia esattezza (1), appaiono contraddittorie e rivelano il travaglio della giurisprudenza, che tende a raggiungere risultati, ritenuti rispondenti a principi di giustizia sostanziale, senza infrangere i categorici limiti posti dalla legge alla giurisdizione ordinaria. Si invoca, infatti, l'art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, precisandosi che l'obbligo all'indennizzo previsto da quella norma prescinde dalla colpa e che, quindi, lo accertamento della sua sussistenza non viola l'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso; ma si è prima parlato di danni, che si ricolleghino con rapporto di causalità alla mancata manutenzione e si afferma esplicitamente, poi, che i Comuni sono tenuti a risarcire i danni causati dall'inadempimento dell'obbligo di provvedere alla manutenzione delle strade. Quasi che l'obbligo fosse loro imposto a favore dei privati utenti, a cui poco prima era stato solennemente negato il diritto soggettivo alla manutenzione delle strade.

Come già abbiamo detto altrove (2), la questione può e deve essere risolta in conformità dei principi, ormai pacificamente accettati, riportando l'indennizzo ex art. 46 nei suoi naturali confini ed applicando alla specie le norme sulla responsabilità della Pubblica Amministrazione per fatto illecito. Occorre, cioè, riconoscere e ad ogni effetto il potere discrezionale dell'Amministrazione di provvedere alla manutenzione delle strade, come di ogni altra opera pubblica, a suo insindacabile giudizio, senza che dall'esercizio di tale potere — che va fino all'abbandono della strada ed alla sua, ancorchè non formale, sdemanializzazione — possa mai derivare pretesa risarcitoria, tranne che, per il concorso di particolari circostanze, l'omessa manutenzione dell'opera non ponga in essere quella insidia o trabocchetto, non evitabile con la comune prudenza, che è fonte di responsabilità anche per la Pubblica Amministrazione.

Nel caso di specie, si sarebbe potuto far ricorso all'art. 46 soltanto se fosse stato dimostrato — cosa che l'attore si era ben guardato dal fare — che la costruzione della strada aveva alterato lo stato dei luoghi, creando una soggezione o servitù a carico dei fondi contigui, i quali, per effetto della costruzione stessa, ricevevano le acque piovane in maggiore quantità o con maggiore violenza sì da subirne danno. In tal caso la costruzione e manutenzione delle fogne, eliminando il danno, escludeva ogni pretesa risarcitoria, che risorgeva, invece, qualora la mancata funzionalità di essa ne avesse consentito il verificarsi. Solo in tal caso si sarebbe potuto dire che il venir meno della funzionalità dell'opera equivaleva ad una costruzione dell'opera ab origine produttiva di danni, risarcibili ex art. 46 (3).

G. G.

(1) Relazione 1942-1950, vol. I, p. 193.

(2) Relazione 1942-1950, vol. I, p. 160. Vedasi pure nota a sentenza n. 3212/1953 in «Rivista Giur., Circol. e Trasporti», anno VIII, fasc. 6.

(3) Cass. Sez. Unite, 19 marzo 1948: A.N.A.S. c. Sannino, in «G. C. C. C.» 1948, I, n. 16.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - ENPAS -
Controversia per il rimborso di spese per cure mediche tra dipendenti statali e l'Ente - Natura del rapporto - Incompetenza dell'A.G.O. (Corte di Appello di Roma, Sent. 3-30 novembre 1954 - Montefusco c. ENPAS - Pres.: Fabbri; Est.: Albanesi).

L'Autorità giudiziaria ordinaria difetta di giurisdizione a decidere le vertenze tra l'ENPAS e i suoi assistiti relative a rimborso di cure mediche od altre simili questioni derivanti dal rapporto di assistenza.

1. La questione della natura del rapporto tra i dipendenti statali e l'ENPAS — per quanto riguarda la pretesa al rimborso delle spese per cure mediche — è stata risolta dalla Corte di Appello di Roma, con una esatta decisione che conferma la tesi già sostenuta con successo dall'Avvocatura dello Stato in altra vertenza (Trib. di Chieti 30 settembre-18 ottobre 1952, in «Rassegna», 1953, p. 68).

Il Tribunale di Roma, in una controversia proposta da un dipendente statale che pretendeva di fruire retroattivamente dell'assistenza, per il periodo in cui gli era stata riconosciuta retroattivamente la qualifica di impiegato, pur respingendo nel merito la domanda, aveva superato le eccezioni pregiudiziali dell'ENPAS concernenti la improponibilità dell'azione e prospettate sotto due profili:

a) il primo, perchè non vi è un diritto soggettivo perfetto ma solo un interesse legittimo (o meglio un diritto affievolito) a conseguire l'assistenza e quindi sotto questo aspetto la competenza è del giudice amministrativo;

b) il secondo perchè la materia assistenziale è di competenza della giustizia amministrativa in quanto è direttamente connessa con il rapporto di pubblico impiego.

2. Per quanto riguarda il primo punto la Corte ha posto in rilievo il carattere discrezionale della liquidazione, così motivando:

« Il primo giudice, esaminando la legge istitutiva dell'ENPAS (n. 22 del 1942) e rilevando che in essa si sancisce che « è dovuto » (art. 6) « il diritto all'assistenza » (art. 8) in determinati casi, e che la relativa azione si prescrive in un anno (art. 9), non ha dubitato che all'impiegato statale debba in questo settore riconoscersi un diritto subiettivo perfetto, tutelabile avanti l'A.G.O.

« Non si è posto, però, mente all'affievolimento di tale diritto la cui soddisfazione è contenuta nei limiti che l'Ente ha facoltà di porre, in relazione non solo alle possibilità di bilancio, ma altresì « tenuto conto della categoria del grado e del carico fami-

liare del dipendente statale, nonchè della durata della malattia » (art. 7 del regolamento n. 917 del 1942).

« All'Ente, inoltre, è riconosciuta la facoltà di controllo della malattia, e, in caso di contestazione, è prevista la formazione di un collegio unico che emetta a maggioranza una decisione « inappellabile » (art. 24 del citato regolamento).

« Tutto ciò implica un potere discrezionale che discende dalla stessa natura pubblica dell'Ente, dalle modalità di funzionamento e dalle finalità essenzialmente mutualistiche per le quali è stato costituito ».

3. Merita, tuttavia, di essere brevemente accennata una considerazione fatta dal Tribunale nella precedente sentenza, e che cioè il rapporto di assistenza e previdenza tra ENPAS e impiegati statali si sostanzia in reciproci diritti ed obblighi per cui alla corresponsione dei contributi da parte dei secondi corrisponde un obbligo di assistenza da parte del primo che dà luogo ad un vero diritto soggettivo protetto in modo diretto ed immediato.

Tale profilo del rapporto, indubbiamente acuto e sul quale la Corte non si è maggiormente soffermata, non vale però a modificare la natura sostanziale della pretesa che l'assistito può far valere nei confronti dell'ENPAS al fine di determinare, in concreto, la competenza giurisdizionale dell'Autorità giudiziaria.

Dall'analisi dell'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo, all. E, risulta infatti che la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria dipende, in via generale, dalla sussistenza di un diritto soggettivo che il privato possa opporre e possa far valere nei confronti della Pubblica Amministrazione. La sussistenza di tale diritto costituisce, sotto l'aspetto processuale, la condizione della proponibilità dell'azione; se l'azione non è proponibile, la competenza dell'Autorità giudiziaria è senz'altro esclusa; in caso contrario è di regola ammessa, salvo le eccezioni previste espressamente dalla legge o elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

In particolare, certo essendo che l'ENPAS, in virtù dell'art. 1 della legge istitutiva, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed appartiene quindi alla categoria degli Enti pubblici, la questione è se l'interesse del dipendente statale ad ottenere dall'ENPAS le prestazioni previste dalle vigenti leggi sia tutelato nella forma privilegiata del diritto soggettivo o sia soltanto occasionalmente protetto, assumendo il carattere di un diritto affievolito.

La distinzione fra diritto soggettivo e interesse occasionalmente protetto sta essenzialmente nel fatto che mentre il diritto si esaurisce nella sfera giuridica

del titolare ed è affidato alla sua esclusiva tutela, l'interesse è invece valutato soltanto come parte di quello generale e — anche se di carattere individuale e distinto dall'interesse collettivo — è cose intimamente connesso con questo, da non poter essere tutelato in modo specifico ed autonomo e, quel che più conta, da non poter essere neppure affidato alla esclusiva difesa del privato.

Se si pone mente a tale distinzione, non può discostarsi che la P. A., attraverso l'attività demandata ai vari Enti assistenziali, persegue un fine di interesse generale e che soltanto in vista di siffatto interesse sorge e può essere valutato quello del singolo ad ottenere specifiche prestazioni.

Ciò è tanto vero che la P. A., e in particolare l'ENPAS, in forza dell'art. 2 della legge citata, modificato dall'art. 19 del D. L. L. 722 del 1945, provvede al conseguimento dei fini istituzionali mediante un contributo obbligatorio che grava in parti eguali sul personale statale, soggetto passivo della assistenza e sulle Amministrazioni dalle quali il personale stesso dipende, e quindi non può considerarsi l'assistenza come una reintegrazione, e cioè quasi un corrispettivo dei contributi versati.

Altra conferma si trae dal rilievo, di ordine più generale, che l'assistenza della quale può beneficiare il soggetto passivo non è sempre la stessa, nè dal punto di vista qualitativo, nè infine, per quanto attiene alla forma in cui viene prestata. La legge, infatti, prevede attività assistenziali di natura e di contenuto diverso; pone dei limiti all'entità e durata delle prestazioni; stabilisce, da ultimo, la forma in cui le prestazioni debbano essere concesse (sistema diretto, indiretto, misto, dei conti individuali, ecc.) riservandone talvolta la scelta, insindacabilmente, agli stessi enti preposti ai vari rami assistenziali.

In base ai principi e alle considerazioni che precedono, si deve concludere che il dipendente statale ha soltanto un interesse occasionalmente protetto, una pretesa affievolita e non tutelata nella forma privilegiata del diritto soggettivo, ad ottenere dalla P. A. e nella specie dall'ENPAS, le prestazioni assistenziali previste dalla legge. Infatti non si può parlare di diritto perfetto allorchè (come ha ben rilevato la Corte di Roma) la pretesa del singolo è, nel suo esercizio, subordinata sempre ad un potere discrezionale dell'Amministrazione. Anche le proprietà è diritto assoluto, nei confronti dei terzi, ma nei confronti di un potere legittimo della Pubblica Amministrazione si affievolisce e la sua tutela si degrada a quella dell'interesse legittimo.

Egualmente la pretesa ad ottenere l'esercizio di una attività concreta della P. A. a proprio vantaggio, quando derivi non da un rapporto contrattuale ma da una relazione di carattere pubblicistico, è, per sè stessa, subordinata al potere dell'Amministrazione e non ad una semplice valutazione di discrezionalità tecnica.

D'altra parte, è da considerare che la possibilità del giudice amministrativo di sindacare, sotto il profilo della legittimità, il buon uso che l'Amministrazione abbia fatto di un suo potere discrezionale, in sede di liquidazione delle spese di assistenza, permette a coloro che di tale assistenza fruiscono, di far valere innanzi al Consiglio di Stato, sotto il profilo dell'eccesso di potere, una serie di censure

ai provvedimenti di liquidazione, che sono loro precluse dinanzi alla A.G.O. e che investono invece la sostanza economica dei provvedimenti stessi.

E chi conosce con quanta acutezza di indagine il Consiglio di Stato riesce ad individuare profili di eccesso di potere, anche là dove la possibilità di censura appare maggiormente preclusa dal merito dell'atto amministrativo, si deve riconoscere che in questo campo l'orientamento giurisprudenziale risona a vantaggio degli assistiti dell'ENPAS, rendendo possibile quelle indagini sulla giustizia sostanziale della liquidazioni effettuate dall'Ente, che costituisce, in definitiva, la maggiore aspirazione dei ricorrenti.

G. DALLARI

ESECUZIONE FISCALE - Ingiunzione fiscale - Opposizione - Legittimazione passiva.

ESAZIONE ED ESATTORE - Ingiunzione fiscale - Opposizione - Termine relativo - Decorrenza.

REGISTRO (TASSA DI) - Tassa sul conferimento di capitale sociale - Beni soggetti - Limiti (Trib. di Roma: Sez. I, Sent. 29 gennaio 1955, n. 537 - Pres.: Mongiardo; Est.: Nucci; Pavoncello (avv. Vitale) c. Ufficio registro di Roma (avv. Stato).

Nei giudizi di opposizione ad ingiunzione fiscale la *vocatio in jus* va effettuata, ai sensi dell'articolo 145 legge 30 dicembre 1923, n. 3269, con atto da notificarsi all'Ufficio che ha emesso l'ingiunzione stessa e non all'Intendente di Finanza che ha la rappresentanza dell'Amministrazione finanziaria, ai sensi della tabella annessa al R. D. 26 settembre 1869, n. 5286.

Il termine di 30 giorni per proporre opposizione avverso l'ingiunzione decorre dalla notifica di quest'ultima e non dalla comunicazione della iscrizione dell'imposta sul campione atti civili.

L'imposta di conferimento è dovuta sul capitale sociale e non sul patrimonio sociale e, pertanto, non devono esserne colpiti i beni dei soci che, pur costituendo la garanzia dei creditori verso la società, non risultano conferiti.

La sentenza, avverso la quale l'Amministrazione ha proposto appello, ci ha profondamente turbati per le cose dette e, forse più, per quelle non dette. Ci saremmo astenuti dal commentarla, per doveroso ossequio al Tribunale di Roma, del quale abbiamo avuto spesso occasione di constatare l'alto senso di giustizia, la dottrina e il sereno equilibrio, cui sono ispirate le sue decisioni, se la sentenza non fosse stata pubblicata e, soprattutto, massimata, in modo da gettare una luce poco favorevole sull'Avvocatura. Ci riferiamo espressamente alla seconda massima, con la quale il Tribunale ci attribuisce un grossolano errore e ci rimprovera la grave ignoranza dell'articolo 145, legge di registro e dei principi generali sul contenzioso tributario.

Ma forse è meglio procedere con ordine.

Con la prima massima il Tribunale di Roma conferma la sua giurisprudenza e persiste nella sua vana ribellione al costante insegnamento della Corte di Cassazione. Diciamo vana, perchè le sentenze, le quali, come questa, negano all'Intendente di Finanza la competenza esclusiva a rappresentare l'Amministrazione finanziaria in tutte le controversie tribu-

tarie, sono via via riformate dalla Corte di Appello di Roma in ossequio alla legge e alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione. Come abbiamo già scritto in questa « Rassegna » (1953, p. 124, e 1954, p. 188) la nostra è principalmente un'esigenza di certezza del diritto, che è soddisfatta, con innegabile vantaggio per tutti i contribuenti, costretti o indotti ad adire l'Autorità giudiziaria, con il consolidamento della giurisprudenza. In queste condizioni, non riusciamo francamente a comprendere perchè il Tribunale di Roma persista in questo suo orientamento, che riporta il dubbio laddove si era, e non senza fatica, raggiunta la certezza, con inevitabili e non lievi danni per le parti, costrette a due inutili gradi di giudizio.

La seconda massima, pur non nascondendoci la delicatezza della questione decisa, è, a nostro avviso, sostanzialmente errata; gravissimo, poi, è l'errore in cui è incorso il Tribunale nella sua formulazione. Ancor più grave, infine, è stato l'aver omesso del tutto l'esame dell'altro profilo, sotto il quale era stata prospettata l'eccezione d'inammissibilità dell'opposizione.

Nelle difese di primo grado noi avevamo testualmente scritto: « La domanda è inammissibile, perchè l'accertamento è divenuto definitivo per mancato ricorso alle Commissioni amministrative, entro i trenta giorni dalla comunicazione dell'iscrizione a campione del supplemento e del contestuale invito a pagare l'imposta. L'esposto-reclamo, presentato dai debitori il 29 marzo 1951, non è idoneo ad interrompere i termini di decadenza per la proposizione del ricorso. L'inammissibilità della domanda è ancor più evidente in seguito al passaggio in giudicato della decisione della Commissione provinciale 7 dicembre 1951 ».

Nella specie era accaduto che il 14 marzo 1951 l'Ufficio aveva inviato ai contribuenti una cartolina avviso, con la quale si comunicava loro che era stata accertata un'imposta supplementare per L. 441.000 e contemporaneamente li si invitava a pagare la somma predetta. Avverso questo atto di accertamento e liquidazione dell'imposta supplementare i contribuenti avevano proposto un irrituale ricorso all'Intendente di Finanza, che su di esso non aveva provveduto. Successivamente, l'Ufficio aveva notificato ingiunzione di pagamento avverso la quale i contribuenti proposero opposizione giudiziaria e ricorso alla Commissione provinciale. In pendenza dell'opposizione, la Commissione aveva rigettato il ricorso e la decisione era passata in cosa giudicata per omesso ricorso alla Commissione centrale e mancata impugnativa ai sensi dell'art. 146 legge di registro.

Di qui la nostra eccezione d'inammissibilità sotto un duplice profilo, il secondo dei quali, a nostro avviso d'innegabile fondatezza, non è stato dalla annotata sentenza neppure esaminato.

Ma neppure il primo profilo è stato esaminato con l'attenzione che meritava. In verità — ci si perdoni l'immodestia — noi conoscevamo bene la norma contenuta nell'art. 145 legge di registro. Essa, però, a nostro avviso, va interpretata in relazione a tutto l'ordinamento tributario ed ai principi generali del diritto amministrativo e tributario.

L'art. 145 consente al debitore di proporre opposizione all'ingiunzione entro i trenta giorni dalla sua

notificazione, ma questo diritto nessuno contestava agli opposenti. L'amministrazione sosteneva, e sostiene, che si erano verificate delle preclusioni, per effetto delle quali l'opposizione poteva proporsi per motivi formali inerenti all'ingiunzione e, comunque, non per il merito, in relazione al quale era divenuto inoppugnabile l'atto amministrativo di accertamento notificato ai debitori il 14 marzo 1951. L'avviso di pagamento, versato in atti, conteneva un'espressa manifestazione di volontà dell'Amministrazione, anche se i debitori erano cortesemente invitati a pagare la somma liquidata per la causale indicata.

L'invito a pagare, come l'ingiunzione, è espressione della volontà dell'Amministrazione, conseguente all'accertamento e alla liquidazione dell'imposta. Non poteva, quindi, negarsi la natura di provvedimento amministrativo al così detto « avviso di pagamento » del 14 marzo 1951, avverso il quale i debitori avevano proposto, in data 29 marzo 1951, un irrituale reclamo all'Intendente, non idoneo ad evitare che l'atto di accertamento divenisse inoppugnabile.

Si aggiunge che tale inoppugnabilità non derivava solo dai principi generali su enunciati, ma da espresse disposizioni di legge (art. 37, u. p. R. D. 8 luglio 1937, n. 1516 e art. 29, u. p., D.L. 7 agosto 1936, n. 1639), le quali fissano il termine, perentorio, di trenta giorni, per ricorrere alla Commissione provinciale per le questioni relative all'applicazione della legge di registro. Nè il termine decorre esclusivamente dalla notifica dell'ingiunzione, ben potendo l'Amministrazione, come ha fatto nella specie, notificare l'atto di accertamento e render nota la sua pretesa, in quello determinata, prima dell'inizio del procedimento di riscossione coattiva.

A questa preclusione iniziale, derivante dalla inoppugnabilità dell'atto di accertamento, se ne era aggiunta altra sopravvenuta, ben più grave, e derivante dal giudicato.

I debitori, come di consueto, avevano proposto, avverso l'ingiunzione, sia ricorso alla Commissione provinciale, che opposizione giudiziaria. Quella aveva rigettato il ricorso con decisione n. 91287/c del 7 dicembre 1951, notificata nelle forme del regolamento il 5 maggio 1952 e passata in giudicato il 5 giugno successivo per mancato ricorso alla Commissione centrale o, comunque, il 5 novembre 1952 per mancata impugnativa giudiziaria, ai sensi dell'articolo 146 legge di registro. Nè questa decisione poteva ritenersi giuridicamente inesistente (tamquam non esset). La legge di registro implicitamente ammette la contemporanea proposizione del ricorso alle Commissioni e dell'opposizione giudiziaria. La più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ripudiato il principio enunciato nella sentenza numero 123/1947, secondo il quale l'inizio dell'azione giudiziaria avrebbe dovuto significare preclusione del ricorso alle Commissioni e rinuncia a quello già proposto, ammettendo, invece, il concorso contemporaneo ed indipendente dell'azione giudiziaria e del ricorso tributario e affermando che soltanto il ricorso per Cassazione, proposto, ai sensi dell'art. 111 della Carta costituzionale, avverso la decisione definitiva delle Commissioni preclude l'azione giudiziaria (Cassazione Sez. I, n. 1023/52: Pomodoro-Castagna c. Finanze, in questa « Rassegna » 1952, p. 107). D'altra parte, la stessa Corte, con sentenza n. 2164/50

(*Raccuglia c. Finanze*, in «G.C.C.C.» 1951, I, p. 98), confermata da quella precedentemente citata, ha ribadito la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie e, conseguentemente, delle loro decisioni, suscettibili, perciò, di passaggio in giudicato (Sezioni Unite 1911/53: *Comune di Brescia c. Finanze*, in questa «Rassegna» 1953, p. 235).

Dai principi su enunciati conseguiva, perciò, che la decisione della Commissione provinciale n. 91287/c del 7 dicembre 1951, essendo passata in cosa giudicata, precludeva il riesame della questione da essa decisa. L'opposizione doveva, pertanto, essere dichiarata inammissibile.

* * *

Erroneamente, poi, il Tribunale ha deciso, con la terza massima, la questione di merito, fondando la sua decisione sulla differenza concettuale fra capitale e patrimonio sociale, che è innegabile, ma non tenendo conto che in concreto l'ufficio aveva ritenuto che essi nella specie s'identificassero e che, pertanto, incombeva, agli oppositori, la prova del contrario. In caso analogo la Corte di Cassazione (Sez. Un. n. 796/1939: *Finanze - fallimento Natali*, in «Giur. imp. reg. e neg.» 1940, n. 32, col. 74), aveva precisato che l'imposta di registro «non va liquidata in ogni caso sul patrimonio esistente al momento della stipulazione dell'atto o della pubblicazione della sentenza, ma si deve ricercare, nei singoli casi, se esista un capitale sociale distinto dal patrimonio dell'ente, nel qual caso la tassa di conferimento deve essere commisurata solo allo ammontare del capitale sociale». E la Commissione centrale (n. 19477 del 15 novembre 1939, in «Giurisprudenza imp. reg. e neg.» 1940, n. 98, col. 279) aveva precisato che tale distinzione doveva risultare da atti di data certa, anteriori all'enunciazione, altrimenti dovevano considerarsi come costituenti il capitale sociale tutti i beni esistenti all'atto della enunciazione (negli stessi sensi vedansi: Cassazione Sez. I, 4 luglio 1941, n. 2036, in «Giur. imp. reg. e neg.» 1942, n. 19, col. 49, e *Comm. centr. Sez. Un.* 17 febbraio 1943, n. 66722, in «Giur. imp. reg. e neg.» 1943, n. 55, col. 222).

Incombeva, quindi, agli oppositori la prova di un capitale sociale diverso dal patrimonio risultante all'atto del fallimento.

G. G.

TRASPORTO - Trasporto internazionale - Fermo della merce viaggiante operato dalle Ferrovie in seguito a pignoramento - Responsabilità delle Ferrovie - Insussistenza (Corte di Appello di Messina, I Sez. 4 dicembre 1954 - Pres.: Venuti; Est.: Aragona - Amministrazione Ferroviaria dello Stato c. Zuffo).

L'esclusività del potere di disposizione — così detto diritto di contrordine — spettante al mittente sulla merce viaggiante, va solo intesa nel senso che i terzi estranei al contratto di trasporto non possono interferire nell'esecuzione del trasporto dando direttamente ordini al vettore, ma non anche nel senso che i terzi non possano ottenere il pignoramento presso il vettore della merce, sia pur nell'ipotesi in cui la persona del proprietario di essa non coincida col quella del mittente.

L'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato è tenuta a dare avviso al mittente di qualsiasi impedimento all'esecuzione del trasporto, anche di quello derivante dal pignoramento della merce spedita.

Sulla questione di diritto decisa dalla Corte di Appello non ci constano precedenti giurisprudenziali, e perciò riteniamo che la sentenza massimata merita di essere segnalata.

La questione, per la verità, non è nuova in dottrina, essendo essa stata sollevata in passato da alcuni autori (v. MARCHESINI: *Contratto di trasporto*, I, n. 213; LYON-CAEN et RENAULT: *Traité*, III, n. 386; JACOBY, in «Bull. transp. int.», 1917, 289), i quali si sono dichiarati decisamente contrari a riconoscere al creditore del mittente il diritto di interrompere il trasporto con pignoramenti o sequestri delle cose viaggianti, ritenendo che all'ammissibilità di un tale diritto fosse di ostacolo la disciplina legale del cosiddetto diritto di contrordine, che le norme sul contratto di trasporto attribuiscono esclusivamente al mittente, e in virtù del quale, come è noto, fino al momento dello svincolo, il potere di disporre delle cose trasportate spetta al mittente, il quale viene ad essere per il vettore il solo avente diritto sulle cose stesse.

Di opposto avviso si è mostrato invece qualche altro scrittore (v. ASQUINI: *Contratto di trasporto*, 1935, p. 216 e segg.), ritenendo che all'esperimento di azioni esecutive o cautelari da parte dei creditori del mittente non fosse di ostacolo il cosiddetto diritto di contrordine, per il motivo che le norme che disciplinano quest'ultimo sono destinate soltanto a servire agli scopi speciali dell'operazione di trasporto, e come tali non debbono essere portate a estreme conseguenze, fino al punto di ritenere che esse, derogando alla legge comune, escludano la pignorabilità o sequestrabilità delle cose consegnate al vettore (v. anche *Commen. Cod. civ. diretto da D'AMELIO e FINZI*, sub. art. 1685).

Avvertiamo che la fattispecie decisa dalla sentenza annotata era ancora più complessa di quella prospettata dalla dottrina su richiamata, in quanto, nel caso nostro, a spedire la merce, per conto del proprietario ma in nome proprio, era stato uno spedizioniere (mittente), in esecuzione di un contratto di spedizione (art. 1737 c. c.), ed il pignoramento della merce spedita era stato eseguito non contro lo spedizioniere-mittente, ma contro il proprietario, e quindi contro persona che non era parte nel contratto di trasporto.

Nel giudizio promosso contro l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato lo spedizioniere, premesso che secondo la legge soltanto il mittente ha la disponibilità della merce che forma oggetto del contratto di trasporto, sostenne che male aveva fatto l'Amministrazione ad effettuare il fermo del carico per un pignoramento posto in essere illegalmente, in quanto non riguardante esso mittente, e chiese perciò la condanna dell'Amministrazione ai danni.

La Corte di Appello, accogliendo la tesi sostenuta dall'Avvocatura e confermando altresì la sentenza dei primi giudici, ha affermato che è consentito procedere al pignoramento della merce spedita, e che il pignoramento può essere chiesto tanto dai

creditori del mittente che sia anche proprietario della merce, quanto dai creditori del proprietario di essa che sia persona diversa dal mittente, ipotesi quest'ultima che può verificarsi appunto nel caso in cui il proprietario della merce abbia dato incarico ad uno spedizioniere di concludere col vettore il contratto di trasporto.

La Corte ha così motivato:

« In effetti, la tesi, secondo cui, in costanza del contratto di trasporto, la merce viaggiante non potrebbe mai essere pignorata o, tutt'al più, soltanto per debito del mittente, per quanto sostenuta con speciosità di argomenti, è del tutto inaccettabile e deve essere riconosciuta che ben fece il Tribunale a ripudiarla, non potendo un siffatto limite, come invano si sostiene dall'appellante, discendere dal così detto potere di contr'ordine, che, come è noto, è riconosciuto allo speditore dall'art. 21 della Convenzione internazionale per il trasporto delle merci per ferrovia, stipulata a Roma il 23 novembre 1933 e resa esecutiva in Italia con legge 11 aprile 1935, n. 1588, disposizione codesta che è sostanzialmente riprodotta nell'art. 40 delle condizioni e tariffe interne, approvate col R. D. L. 25 gennaio 1940, n. 9, ed ancora nell'art. 1685 c. c. Un siffatto potere, che indubbiamente costituisce una facoltà esclusiva del mittente fondata sul diritto di disporre della spedizione fino a che il destinatario non abbia eseguito lo svincolo, attiene però essenzialmente alla disciplina del contratto di trasporto nei rapporti tra mittente e vettore e mira precipuamente ad evitare intralci che potessero, per avventura, derivare alla circolazione da ordini incrociantsi e contraddittori, conferendo soltanto al mittente, anche se proprietario, il diritto di ordinare che la spedizione gli sia restituita da qualunque stazione ove essa si trovi; sia fermata lungo il percorso; sia consegnata ad altro destinatario o in altra destinazione e di apportare, in genere, al contratto tutte quelle altre modificazioni previste ed ammesse dalle citate norme di legge. In altri termini, in virtù del detto potere, nessun'altra persona, diversa dal mittente, fosse anche il proprietario o qualunque altro avente diritto sulla merce viaggiante, può, durante l'esecuzione del trasporto, disporre della merce stessa rivolgendosi direttamente al vettore, al quale, correlativamente, incombe solo l'obbligo di eseguire le nuove disposizioni del mittente, se e in quanto conformi alle condizioni previste dalla legge.

« Ma ciò non significa che la merce viaggiante cessa di appartenere al proprietario nel caso in cui, come quello di specie, la persona del mittente non coincida con quella del proprietario e che, comunque, la merce stessa possa essere sottratta alla garanzia generica prevista, in favore dei creditori del proprietario, dalla norma di diritto comune contenuta nell'art. 2740 c. c., talchè non possa essere oggetto di azioni esecutive o cautelari secondo le disposizioni processuali comuni. Nessuna disposizione di legge sancisce, in verità, un siffatto principio, che non solo non è in alcun modo giustificato, come si è visto, dalla particolare disciplina del contratto di trasporto, ma può anche ritenersi escluso dalla stessa legge speciale (C.T. e C.I.M.) e dall'art. 1686 c. c., che espressamente prevedono l'insorgenza, durante il trasporto, di impedimenti a causa di eventi estranei alla ferrovia, identificabili tali impedimenti in osta-

coli alla prosecuzione del viaggio o alla riconsegna della spedizione nella stazione di arrivo, ostacoli che possono essere materiali, come ad esempio la interruzione di linea, o giuridici, quali sono principalmente da ritenere, com'è opinione della migliore dottrina, proprio i pignoramenti e i sequestri.

« Un'ulteriore conferma, peraltro, dell'inconsistenza della contraria tesi sostenuta dall'appellante, si ha nelle disposizioni degli articoli 514 e 515 c. p. c., che enumerando le cose assolutamente o relativamente impignorabili, non fanno alcun accenno alla merce comunque viaggiante. Sicchè, ammessa la pignorabilità, non sussiste alcuna ragione per limitarla al solo caso in cui il titolo esecutivo sia intestato al mittente, che sia anche, nel contempo, proprietario delle cose trasportate. Una siffatta discriminazione è del tutto arbitraria e non può essere ammessa. Le condizioni e tariffe e l'art. 1686 c. c. infatti, prevedendo l'ipotesi dell'insorgenza dell'ostacolo giuridico alla prosecuzione del viaggio, con formulazione molto ampia, in termini generali, non legittimano alcuna distinzione o discriminazione, nel senso voluto dall'appellante. Se quindi il pignoramento è ammissibile, lo è sia quando la merce viaggiante appartiene al mittente-proprietario, intestatario, del titolo esecutivo, sia quando questo riguarda soltanto il proprietario della merce stessa, che abbia dato ad altri (spedizioniere) l'incarico di contrattare col vettore; diversamente si verrebbe ad affermare un principio oltre che antiggiuridico, manifestamente immorale, in quanto, in definitiva, si risolverebbe in un ingiustificato privilegio per il debitore moroso, non mittente, ma proprietario della merce viaggiante, il quale avrebbe, in tal guisa, spianata la via alla facile frode per spogliarsi impunemente dei propri beni mobili, costituenti la generale garanzia del creditore, affidandoli ad un terzo estraneo mediante un semplice contratto di spedizione.

« Ed allora, riconosciuta la piena legittimità del pignoramento per essere, nella specie, caduto su cose che, secondo il contenuto della lettera di vettura, erano esportate all'estero dalla ditta E. Sergi e quindi di presumibile proprietà della ditta stessa, di cui era titolare, come risulta dal certificato in atti della locale Camera di Commercio, il debitore esecutato Diego Sergi, intestatario del titolo esecutivo, ogni altra questione circa il preteso potere-dovere delle Ferrovie di non dar corso all'ingiunzione loro fatta dall'ufficiale giudiziario ai sensi dell'art. 543, comma 2°, n. 2 c. p. c., potrebbe ritenersi assorbita, essendo, al riguardo, consequenziale la stretta applicazione delle norme processuali comuni, che disciplinano la materia, secondo le quali, come è noto, è escluso ogni potere di tal fatta nel terzo pignorato, il quale anzi, dal momento in cui gli è notificato l'atto previsto dal succitato art. 543, è tenuto, a norma del successivo art. 546, agli obblighi che la legge impone al custode, con tutte le conseguenze, anche di carattere penale ».

È appena il caso di rilevare qui che nella pratica della vita commerciale accade spesso che il mittente non è il proprietario della merce spedita. È noto che nella vendita da piazza a piazza, il diritto di proprietà su cose determinate si trasferisce al destinatario ancor prima della consegna delle cose stesse al vettore, e precisamente nel momento in cui si ha

l'incontro dei consensi delle parti (art. 1376 c. c.); se trattasi di vendita di cosa determinata solo nel genere, la proprietà della merce si trasmette al destinatario al momento della consegna al vettore o allo spedizioniere (art. 1378 c. c.). In tali ipotesi il venditore, che spedisca direttamente la merce, acquista la veste di mittente nel contratto di trasporto, col relativo diritto di contrordine, ma ciò non toglie che egli non è più proprietario delle cose spedite, secondo il diritto comune, certo non derogato dalle norme sul contratto di trasporto, perchè dal momento dell'incontro dei consensi o dell'individuazione delle cose egli ha perduto il diritto di proprietà.

Osserviamo inoltre che all'eventualità di sequestri o pignoramenti fa riferimento l'art. 47 delle condizioni e tariffe.

Avendo affermata la pignorabilità delle cose oggetto del trasporto, la Corte non ha ritenuto necessario scendere ad un esame approfondito dell'altra eccezione, sollevata pure dall'Avvocatura in difesa dell'Amministrazione. La Corte, come risulta dall'ultima parte della motivazione sopra riportata, l'ha sfiorata appena, sia pure decidendola in senso favorevole all'Amministrazione.

Aveva eccepito l'Avvocatura che, in ogni caso, anche a voler negare la pignorabilità della merce spedita, la responsabilità delle Ferrovie andava ugualmente esclusa, e ciò in applicazione delle norme comuni di procedura, in base alle quali il vettore, custode della merce pignorata, non può sottrarre questa ultima al pignoramento. Infatti, se il pignoramento è stato eseguito nelle forme di cui all'art. 543 e segg. c.p.c., il vettore non può venir meno agli obblighi di custodia nascenti ope legis a suo carico, in forza dell'art. 546; e parimenti se il pignoramento è stato eseguito nelle forme di cui all'art. 513 ult. comma, la di lui nomina a custode, fatta dall'ufficiale giudiziario, gli impone l'obbligo di conservare le cose e di non disporre senza ordine di giudice. Una volta eseguito il pignoramento della merce viaggiante, si ha nel vettore un mutamento nel titolo della sua detenzione, in quanto, mentre prima la detenzione per conto del mittente aveva base in un titolo privatistico, in seguito al pignoramento la detenzione della merce viene ad essere da lui esercitata in forza di un titolo pubblicistico: il vettore assume la veste di custode delle cose staggite e di pubblico ufficiale, in quanto ausiliario del giudice. Egli da questo momento dovrà rifiutarsi di eseguire le eventuali istruzioni del mittente, essendo tenuto, nella sua nuova veste, ad eseguire soltanto le disposizioni che gli verranno impartite dall'Autorità giudiziaria: non potrà, come dice la legge, disporre delle cose pignorate senza ordine di giudice. Torna utile ricordare anche che, qualora il vettore desse corso al trasporto violando l'obbligo della custodia, incorrerebbe nella sanzione civilistica della responsabilità per danni, se persona giuridica, mentre incorrerebbe anche nella responsabilità penale di cui agli articoli 334 e 335 c.p., se persona fisica. (Per un'esatta interpretazione dell'art. 334 c. p. (v. Cass. 10 luglio 1941, in « Giustizia Penale », 1942, II, 339, e Cass. 4 luglio 1950, in « Giustizia Penale », 1950, II, 1087).

Resta quindi dimostrato che, anche a volere escludere la pignorabilità delle cose spedite, le Ferrovie non potevano nella specie ordinare il proseguimento del trasporto, anzi avevano l'obbligo di mantenere il fermo, fino a quando il giudice competente, in seguito ad opposizione della parte interessata, non avesse dichiarato con sentenza passata in giudicato, la impignorabilità delle cose.

Nella causa decisa con la sentenza annotata, il mittente sostenne pure che quanto meno doveva ritenersi la responsabilità delle Ferrovie, per aver queste omesso di dargli l'avviso dell'eseguito pignoramento. L'Amministrazione riuscì a dimostrare che l'avviso era stato invece tempestivamente dato, e quindi la Corte diede ad essa ragione in punto di fatto.

L'Avvocatura aveva tuttavia sostenuto, in linea subordinata, che, secondo la legge, scopo dell'avviso è quello di mettere il mittente, una volta verificatosi un impedimento al trasporto, in condizioni di esercitare il suo potere di disponibilità sulla merce, dando al vettore le disposizioni del caso, a norma degli articoli 21 e 23 della C.I.M., 40 e 41 delle C.T., 1685 e 1686 c. c.; e che quindi non di tutti gli impedimenti deve essere data comunicazione al mittente, bensì soltanto di quelli, il cui verificarsi non rende impossibile l'esercizio del diritto di disposizione a lui spettante. Così, ad esempio, nel caso che il trasporto resti interrotto per eventi di natura (nubifragi, terremoti, ecc.), o per chiusura di frontiere (in seguito a dichiarazione di guerra o a rottura di rapporti diplomatici ed economici), o per il sopravvenire di un provvedimento legislativo o amministrativo, che vieti l'esportazione di merce del genere di quella oggetto del singolo trasporto, il mittente conserva il diritto di disponibilità sulla merce spedita e, non appena avvertito dal vettore dell'impedimento sopraggiunto, può dare le istruzioni opportune a norma degli articoli di legge sopra citati. Ma quando l'impedimento sopravvenuto è di natura tale da rendere impossibile l'esercizio del diritto di contrordine, in quanto le istruzioni del mittente non sarebbero in alcun modo attuabili per essere uscita la merce fuori del suo potere di disponibilità, il che accade appunto in caso di pignoramento o di sequestro o di requisizione, viene meno l'obbligo per il vettore di partecipare l'impedimento al mittente, in quanto esso non avrebbe senso. Così ebbe a decidere la Suprema Corte con sentenza 25 febbraio 1950, n. 441 (« Giur. Compl. Corte Cass. », 1950, II quadr., p. 70), nella quale enunciò il principio che nel caso in cui la richiesta di istruzioni sul modo di ovviare all'impedimento sia assolutamente sterile di pratici effetti, viene meno l'obbligo per il vettore di dare l'avviso, onde l'omissione di questo non può essere fonte di responsabilità per lui.

La Corte di Appello, però, si è discostata dallo insegnamento della Cassazione, quantunque sia da rilevare che essa non ha esaminato a fondo la questione, appunto per aver dato ragione all'Amministrazione in punto di fatto, come sopra si è detto.

C. BUDA

SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE

1. La sovrana determinazione di Maria Luigia 30 settembre 1820 non può derogare alle norme sancite dal c. c. per le alluvioni proprie e improprie nel senso che le alluvioni proprie accedono al fondo rivierasco mentre i terreni soggetti alle piene ordinarie appartengono come pertinenze idrauliche al demanio dello Stato, e le alluvioni improprie come appartenenti al demanio non possono essere rivendicate da terzi. (Commiss. Usi Civici Bologna, 15 aprile 1955, Cont. 8547, Avv. Bologna).

2. Avendo il Po alveo e sponde variabili la delimitazione della linea fino a cui si estende la demanialità dell'alveo spetta al Prefetto ex art. 90 T. U. n. 523 del 1904, come spetta al Tribunale delle Acque statuire entro quali limiti il terreno abbia cessato di essere alveo per incorporarsi al fondo rivierasco, consistendo ciò in una delimitazione del letto del fiume; il Commissario Usi Civici anche se ha competenza ampia in materia di revindicare di beni soggetti ad usi civici non può statuire su revindiche di alluvioni improprie. (Commiss. Usi Civici, Bologna, 15 aprile 1955, Cont. 8547, Avv. Bologna).

3. Spettando al Tribunale delle Acque pubbliche ogni questione relativa alla derivazione ed utilizzazione delle acque pubbliche, le controversie di opposizione ad ingiunzione amministrativa per pagamento di canoni rientrano in tale competenza; (Trib. Torino, 25 gennaio 1955, Cont. 1590, Avv. Torino).

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità*, 2).

AGRICOLTURA

1. Sull'opposizione ad esecuzione di sentenze di rilascio per il beneficio della sospensione ex art. 3 legge n. 765 del 1952 è competente il Giudice ordinario non la Sezione specializzata Agraria non vertendosi in materia relativa a proroga legale. (Trib. Matera, 26 aprile 1955, Cont. 1099, e altre 5, Avv. Potenza).

2. In materia di contributi unificati in agricoltura, legittimato a contraddire nelle controversie giudiziarie in cui sia impugnata la legittimità dello accertamento è l'Ufficio provinciale di detti contributi in persona del dirigente in carica, non l'Intendente di finanza che compie un'attribuzione meramente formale di controllo col visto di esecutorietà dei ruoli, nè il Prefetto che conosce in sede

gerarchica impropria dei ricorsi contro l'accertamento risultante dalle matricole e di quelli contro l'iscrizione a ruolo nei vari casi in cui sono ammessi. (Trib. Brindisi, 18 febbraio 1955, Cont. 2106, Avv. Lecce).

3. I contributi unificati in agricoltura non sono imposte ma versamento di premi obbligatori a carattere assicurativo in favore dei lavoratori della terra, a nulla rilevando la procedura speciale di riscossione analoga a quella stabilita per le imposte dirette: non è quindi applicabile il *solve et repete*. (Trib. Brindisi, 18 febbraio 1955, Cont. 2106, Avv. Lecce).

4. La riforma fondiaria, attuata con la legge stralcio, non è l'applicazione dell'art. 44 della Costituzione ma quella dell'art. 42 per il quale la privata proprietà può essere espropriata per motivi di generale interesse. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

5. I decreti del Presidente della Repubblica per gli espropri da riforma agraria sono atti legislativi delegati con forza di legge e ciò per una valutazione di opportunità politica riservata al potere sovrano del Parlamento e perciò insindacabili dal giudice. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

6. Per la legge interpretativa n. 1206 del 1952 la percentuale di esproprio dei terreni ai fini della riforma agraria si determina nell'intera proprietà terriera ovunque sita nello Stato, ma la percentuale corrispondente grava sui terreni siti nel perimetro della riforma. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

7. Ai fini della riforma agraria i fabbricati rurali ancorchè esenti da imposta vanno presi in considerazione nella qualificazione del terreno e le relative aree vanno computate nella consistenza globale della proprietà ai fini di determinare la percentuale di scorporo. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

8. La riforma fondiaria ha carattere personale ed incide sulla proprietà fondiaria in proporzione della consistenza patrimoniale dei singoli soggetti allo esproprio: quindi i benefici ex legge n. 114 del 1948 in favore di chi abbia venduto o concesso in enfiteusi terreni per la formazione della piccola proprietà contadina non competono a favore dei suoi eredi, la cui consistenza patrimoniale ai fini dello

scorporo va valutata comprendendo i beni pervenuti per la successione *mortis causa* dal 15 novembre 1949 all'entrata in vigore della legge di riforma. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

9. Anche per gli sfratti disposti in sede di riforma agraria si applica la sospensione di un anno disposta dalla legge n. 765 del 1952 non essendovi alcuna deroga in favore degli enti di riforma. (Trib. Matera, 26 aprile 1955, Cont. 1099, e altri 5, Avv. Potenza).

ALVEO

(Vedi: *Acque pubbliche*, 2).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

1. L'autorizzazione governativa all'acquisto prevista ex art. 17 per le persone giuridiche riguarda solo quelle private e non gli enti pubblici riconosciuti, quali le ex confederazioni sindacali fasciste, ai quali si applica il diritto pubblico: la vigilanza e tutela veniva esercitata, per tali enti, a mezzo di approvazioni successive agli atti e la mancanza dava luogo solo ad annullabilità da farsi valere esclusivamente dall'ente tutelato. (Trib. Bologna, 9 novembre 1954, Cont. 7368, Avv. Bologna).

(Vedi: *Azione possessoria*, 2; *Ingiunzione*, 1).

ANTICHITÀ

1. Per l'esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero ex legge n. 1089 del 1939, deve essergli denunciato ogni atto gratuito o oneroso che trasmetta la proprietà o la detenzione della cosa di dichiarata importanza storica o artistica; anche un decreto del Commissario degli alloggi andava denunciato a pena un difetto di nullità della requisizione e di caducità del conseguente rapporto locatizio. (Trib. Brescia, 13 aprile 1955, Cont. 3411, Avv. Brescia).

APPALTO

1. Ove il Provveditore alle Opere Pubbliche abbia delegato al Genio Civile il pagamento delle opere pubbliche da effettuare, competente ad accettare la cessione dei crediti dell'appaltatore è il Genio Civile e non il Provveditore essendo tale accettazione un patto strettamente connesso col pagamento. (Corte App. Bologna, 17 febbraio 1955, Cont. 7752, Avv. Bologna).

2. Se un atto di cessione di crediti dell'appaltatore non sia redatto in forma pubblica o per scrittura privata, ma tuttavia l'Amministrazione l'abbia accettato non può invalidarsi per quel motivo la intervenuta accettazione. (Corte App. Bologna, 17 febbraio 1955, Cont. 7752, Avv. Bologna).

3. Per l'accettazione di una cessione di crediti per l'appaltatore non sono richieste forme *ad substantiam* bastando che la volontà di accettare consti anche per via indiretta o implicita perchè

tendente ad altri fini, come se dall'Amministrazione sia stata scritta una lettera al creditore cessionario con l'invito a non versare al cedente il di più su quanto il cessionario in base alla cessione avrebbe riscosso. (Corte App. Bologna, 17 febbraio 1955, Cont. 7752, Avv. Bologna).

4. Una cessione operata in pendenza di lavori e non accettata dall'Amministrazione diviene operativa verso di questa su semplice richiesta del cessionario, quando sia sopravvenuto il collaudo. (Corte App. Bologna, 17 febbraio 1955, Cont. 7752, Avv. Bologna).

5. La cessione di un credito dell'appaltatore, in corso di opera va riferita non all'ammontare del prezzo dell'opera, ma al prezzo che in sede di collaudo sarà riconosciuto; le certificazioni circa il credito dell'impresa che il Genio Civile rilascerà in corso d'opera hanno mero valore contabile e sono fatte sotto riserva del collaudo. (Corte App. Bologna, 17 febbraio 1955, Cont. 7752, Avvocatura Bologna).

6. Ove una banca fondandosi sulle dichiarazioni dell'Amministrazione appaltante attestanti in corso d'opera l'ammontare del credito dello appaltatore, mutui contro cessione del credito, somme corrispondenti ma il credito si riduca a somma inferiore per cattiva esecuzione dell'appalto, il debito dell'Amministrazione appaltante non può superare l'importo del collaudo nemmeno a titolo di risarcimento di danni per rilascio delle dichiarazioni, e la banca imputerà a se stessa d'aver attribuito a queste un valore definitivo e non quello condizionato a collaudo spettante per legge. (Corte App. Bologna, 17 febbraio 1955, Cont. 7752, Avv. Bologna).

7. Il Capitolato generale per la provvista e la manutenzione degli effetti di casermaggio dei carabinieri contiene disposizioni che per la generalità ed astrattezza e per essere approvate da D. M. in virtù di una disposizione di legge, hanno il carattere di norme giuridiche. (Corte App. Torino, 1° aprile 1955, Cont. 10656, Avv. Torino).

8. La facoltà prevista dall'art. 33 Capitolato generale per la provvista e la manutenzione degli effetti di casermaggio dei carabinieri, di assicurare cioè il servizio come crederà meglio, consente alla Amministrazione di provvedere durante l'intervallo fra la dichiarazione di decadenza dell'appaltatore e la effettiva cessazione del servizio, non già per dopo che il servizio sia cessato. (Corte App. Torino, 1° aprile 1955, Cont. 10656, Avv. Torino).

(Vedi: *Imposta di registro*, 8).

APPELLO PENALE

1. È inammissibile l'appello contro una sentenza penale quando i motivi siano stati sottoscritti da un avvocato che non è stato difensore dell'imputato in primo grado e che non risulti sia stato nominato o delegato a presentare i motivi stessi. (Corte App. Pen. Genova, 1° febbraio 1955, Cont. 19408, Avv. Genova).

ASSEGNO

1. Il deliberato del Consiglio dei ministri 15 dicembre 1938, emesso a sensi dell'art. 36 D. L. n. 1400 del 1937, deliberato che impone una cauzione alle banche corrispondenti a garanzia della emissione di assegni in rappresentanza di aziende di credito a ciò autorizzate, non è legge in senso formale, non è legittimo perchè contrario all'art. 23 della Costituzione che esige per l'imposizione di tributi una legge formale, e comunque perchè il comitato ministeriale poteva disciplinare l'emissione di assegni solo nei riguardi delle banche emittenti e non anche in quelli delle banche corrispondenti; pertanto non essendo queste ultime vincolate dal predetto deliberato prestano cauzione solo in base alla convenzione con la banca rappresentata e non in virtù di una norma di legge. (Trib. Lecce, 25 marzo 1955, Cont. 2000, Avv. Lecce).

ATTRIBUZIONI AMMINISTRATIVE

(Vedi: *Appalto*, 1; *Foreste*, 1; *Imposte di Registro*, 1, 2; *Violazioni finanziarie*, 1).

AUTOVEICOLI

(Vedi: *Danno*, 5, 6).

AZIONE POSSESSORIA

1. Le azioni possessorie hanno natura imperativa e non dichiarativa, provvedendo alla tutela del possesso e dello stato di fatto che ne forma il contenuto. (Trib. Lecce, 1° marzo 1955, Cont. 2046, Avv. Lecce).

2. Salvo il caso che agisca come soggetto di diritto privato, non sono proponibili azioni possessorie contro la Pubblica Amministrazione perchè la relativa tutela non potrebbe attuarsi senza la revoca di un atto amministrativo. (Trib. Lecce, 1° marzo 1955, Cont. 2046, Avv. Lecce).

3. La improponibilità delle azioni possessorie contro la Pubblica Amministrazione presuppone la esistenza di un vero atto amministrativo emanato dall'Amministrazione nell'esercizio delle facoltà riconosciutele dalla legge, non importa poi se illegittimo; perciò, poichè la legge attribuisce all'Intendente di Finanza la tutela dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato, non si può agire in reintegra contro una ordinanza di sfratto amministrativo su un bene sia pure patrimoniale (come ex casa del fascio), emanata dall'Intendente per il raggiungimento di fini pubblicistici. (Pret. Bergamo, 9 aprile 1955, Cont. 3479, Avv. Brescia).

BANCA

1. Gli estratti o anche le copie autenticate dei registri di una banca relativi a conti correnti di privati, sono semplici scritture contabili con la sola efficacia probatoria ex artt. 2709-2710 C. C. idonei a provare solo i movimenti di capitale cui il conto si riferisce non già lo specifico impiego di

alcuna delle somme che risultano prelevate dal correntista. (Corte App. Lecce, 12 marzo 1955, Cont. 2087, Avv. Lecce).

BENI IMMOBILI

(Vedi: *Imposta di registro*, 6, 7).

CANONI

(Vedi: *Acque pubbliche*, 3).

CAPITOLATO

(Vedi: *Obbligazioni e contratti*, 2).

CASERMA

1. La successione dello Stato all'Amministrazione provinciale nella gestione del servizio di alloggi dei carabinieri avvenuta per legge durante le more del giudizio importa l'applicazione dell'art. 111 C. p. c. relativo alla successione a titolo particolare. (Trib. Potenza, 17 maggio 1955, n. 311, Avv. Potenza).

(Vedi: *Locazione*, 6, 7).

CAUZIONE

(Vedi: *Imposta di registro*, 4, 5).

CESSIONE

(Vedi: *Appalto*, 2, 3, 4, 5, 6).

CIRCOLAZIONE STRADALE

1. Pur spettando la precedenza di diritto a un incrocio ai veicoli provenienti da destra, va assolto per insufficienza di prove l'autista del veicolo di provenienza di sinistra se possa dubitarsi che egli abbia avuto la precedenza di fatto e che si sia fermato prima del sopraggiungere dell'altro veicolo. (Pret. Riva, 15 aprile 1955, Cont. 1159, Avv. Trento).

(Pret. Riva, 15 aprile 1955, Cont. 1159, Avv. Trento).

2. Ove il giudice penale abbia, rispetto all'accertato mancato funzionamento dei freni dell'auto investitore, usato il termine di fortuito senza darvi un valore strettamente giuridico, ma abbia negato che il mancato funzionamento derivasse da difetto di manutenzione, a fortiori l'anomalia deve imputarsi a difetto di costruzione che rende responsabile di un sinistro l'amministrazione proprietaria. (Trib. Bologna, 11 gennaio 1955, Cont. 7043, Avv. Bologna).

COMPETENZA

(Vedi: *Agricoltura*, 1; *Fallimento*, 1).

CONFISCA

(Vedi: *Imposte doganali*, 1).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

1. Dalla legge e dal regolamento di Contabilità generale dello Stato si desume che l'atto scritto è requisito essenziale di un contratto fra privato e Pubblica Amministrazione; anche la locazione quindi va redatta per iscritto, la documentazione costituisce il negozio e la conclusione di questo coincide con la formale stipulazione. (Corte App. Bologna, 24 febbraio 1955, Cont. 8058, Avv. Bologna).

2. Nei contratti di locazione fra privato e Pubblica Amministrazione, stante la necessità *ad substantiam* dello scritto non può aversi riconduzione tacita. (Corte App. Bologna, 24 febbraio 1955, Cont. 8053, Avv. Bologna).

3. Il contabile dello Stato ha facoltà di accettare come danaro i vaglia cambiari e gli assegni cambiari liberi della Banca d'Italia; in tal caso il pagamento si ha per avvenuto in contanti al momento in cui il titolo è giunto in possesso del contabile e non a quello in cui il danaro entra nelle casse dello Stato. (Corte App. Lecce, 1° aprile 1955, Cont. 1998, Avv. Lecce).

CONTRATTI AGRARI

(Vedi: *Agricoltura*, 9).

CONTRIBUTI UNIFICATI

(Vedi: *Agricoltura*, 2, 3).

COSTITUZIONE

1. La costituzionalità intrinseca delle leggi fino a che non entri in funzione la Corte costituzionale compete, *incidenter tantum*, al giudice ordinario o amministrativo. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

(Vedi: *Agricoltura*, 4, 5; *Legittimazione*, 1).

DANNO

1. In caso di incidente stradale di cui siano rimaste vittime militari in servizio, l'Amministrazione Militare ha diritto al rimborso delle spese ospedaliere sostenute per i militari ricoverati e di quelle occorse per la riparazione al veicolo danneggiato. (Trib. Bologna, 4 febbraio 1955, Cont. 761, Avv. Trento).

2. In caso di danni permanenti alla persona è facoltà del giudice effettuarne la liquidazione o sotto forma di rendita vitalizia o sotto quella di una somma di capitale d'importo sufficiente a costituire una rendita vitalizia pari alla perdita del reddito lavorativo sofferto. (Trib. Lecce, 29 marzo 1955, Cont. 2134, Avv. Lecce).

3. Nella capitalizzazione delle rendite perdute è buona norma seguire le tariffe ex R. D. n. 1403 del 1922. (Trib. Lecce, 29 marzo 1955, Cont. 2134, Avv. Lecce).

4. Le spese di cura incontrate dall'investito al di fuori dell'assistenza dell'I.N.A.M. debbono essere provate, e non può il giudice ricorrere a valutazione equitativa delle stesse, appunto perchè si tratta di danni che possono e debbono essere provati rigorosamente per essere ammessi a risarcimento. (Trib. Torino n. 4237 del 1953, Cont. 707, Avv. Torino).

5. Il danno da mancata disponibilità di un automezzo non può essere presunto pel fatto stesso della indisponibilità ma deve essere provato. (Corte App. Lecce, 3 marzo 1955, Cont. 1039, Avv. Lecce).

6. Dalla riparazione di un automezzo danneggiato non si ottiene mai per comune esperienza una perfetta e totale restituzione *in integro*, ma residua un deprezzamento dell'automezzo nel suo valore capitale. (Corte App. Lecce, 3 marzo 1955, Cont. 1039, Avv. Lecce).

7. La liquidazione del danno con valutazione equitativa ex art. 2056 e 1226 C. c. costituisce un giudizio di merito di diversa natura dalla pronuncia secondo equità a richiesta di parte: la prima può rettamente essere fatta dal giudice senza richiesta di parte. (Corte App. Lecce, 3 marzo 1955, Cont. 1039, Avv. Lecce).

8. La nozione del danno morale ossia della ripercussione psichica del fatto illecito è prevalentemente negativa; essa comprende i danni che non rientrano nella categoria dei patrimoniali. (Trib. Lecce, 29 marzo 1955, Cont. 2134, Avv. Lecce).

(Vedi: *Procedimento civile*, 3).

DANNO DI GUERRA

1. Poichè danno di guerra è quello legato con nesso di causalità od occasionalità a operazioni belliche, il fatto semplice che il danno si sia verificato in un aeroporto militare prima della cessazione dello stato di guerra non lo fa presumere come danno di guerra. (Corte App. Lecce, 1° aprile 1955, Cont. 943, Avv. Lecce).

DIFESA DELLO STATO

1. Anche i ricorsi e i pedissequi decreti di fissazione di udienza in sede di opposizione ad ingiunzione amministrativa ai sensi del T. U. n. 639 del 1910 vanno notificati a pena di nullità assoluta presso l'Avvocatura dello Stato e non presso le Amministrazioni interessate. (Trib. Modena, 15 novembre 1954, Cont. 6344, Avv. Bologna).

2. Gli Uffici Stralcio delle Associazioni sindacali fasciste disciolte sono organi dell'Amministrazione diretta dello Stato necessariamente rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato. (Trib. Bologna, 9 novembre 1954, Cont. 7368, Avv. Bologna).

DIFFAMAZIONE

1. L'attribuire ad un ufficio del Corpo Forestale il fatto di aver accettata una somma per mettere in tacere un reato forestale integra il delitto di diffamazione di un corpo amministrativo dello Stato (Pret. Brunico, 4 aprile 1955, Cont. 1029, Avv. Trento).

DISCIPLINA DEL CONSUMO

1. Il D. L. n. 98 del 1948 sulla disciplina delle Casse conguaglio resta nei limiti della delega legislativa ed è efficace ancorchè non tempestivamente ratificato dal Parlamento; perciò è legittima la richiesta da parte delle Finanze a un contribuente, dei sovrapprezzi previsti nel decreto. (Trib. Brescia, 22 maggio 1955, Cont. 3341, 3400, Avv. Brescia).

EREDITÀ

(Vedi: *Imposta di registro*, 11, 12).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

1. Poichè la discriminazione fra giurisdizione amministrativa ed ordinaria sta nella *causa petendi* integrata dal *petitum*, sussiste la giurisdizione ordinaria, quando in tema di espropriazione per pubblica utilità deducendosi con l'impugnativa l'illegittimità del decreto di esproprio si chieda il risarcimento dei danni patrimoniali anche se il vizio lamentato sia di competenza e di forma e non soltanto di difetto di uno dei requisiti essenziali. (Corte App. Bologna, 6 dicembre 1954, Cont. 7474, Avv. Bologna).

2. È competente non il Tribunale ma quello delle Acque pubbliche sulle controversie relative a determinare e liquidare le indennità per espropriazione o occupazione di fondi in dipendenza di opere idrauliche e di bonifiche o di derivazione delle acque come l'arginatura del fiume Agri. (Trib. Potenza, 20 maggio 1955, Cont. 513, Avv. Potenza).

3. Il decreto di esproprio emesso dal Prefetto a norma dell'art. 30 legge espropriazione per pubblica utilità è titolo idoneo al trasferimento del dominio nè per tale effetto deve pronunciare l'espropriazione, ma solo l'occupazione (Corte App. Bologna, 6 dicembre 1954, Cont. 7474, Avvocatura Bologna).

4. L'indennità di espropriazione per pubblica utilità costituisce debito di valore. (Corte App. Torino, 6 aprile 1955, Cont. 136-146, Avv. Torino, massima abnorme).

5. Quando la procedura di espropriazione per pubblica utilità abbia subito lunga interruzione per colpa dell'espropriante questi è responsabile dei danni nei confronti dell'espropriato. (Corte App. Torino, 6 aprile 1955, Cont. 136-146, Avv. Torino).

6. Per l'art. 23 legge n. 43 del 1949 per l'accertamento dell'indennità di esproprio in favore dell'INA-Casa, si applicano i criteri ex legge n. 2892 del 1885 non quelli della legge n. 2359 del 1865. (Trib. Trento, 26 gennaio 1955, Cont. 891, Avv. Trento).

FALLIMENTO

1. Non può adire il giudice ordinario per far riconoscere sia pure in via alternativa o subordinata al mancato accoglimento della domanda nei confronti di altre parti non fallite, l'esistenza di un credito contro un fallimento; e ciò perchè un tale credito non può essere accertato che in sede di verifica dei crediti fallimentari. (Trib. Brescia, 22 aprile 1955, Cont. 3203, Avv. Brescia).

2. La declaratoria da parte del Tribunale ordinario della propria incompetenza funzionale sulla domanda di accertamento di credito contro un fallimento fa cessare la competenza di detto Tribunale anche nei confronti di altre parti, dato che le domande contro di queste siano state sottoposte alla cognizione del Tribunale per connessione con la domanda contro il fallimento. (Trib. Brescia, 22 aprile 1955, Cont. 3203, Avv. Brescia).

FASCISMO

1. Il difetto di autorizzazione dell'autorità tutoria per l'acquisto di beni da parte degli ora soppressi enti sindacali fascisti non importa nullità ma solo annullabilità dei relativi atti, da farsi valere solo dagli enti nel cui esclusivo interesse la norma era posta, non dai terzi. (Trib. Bologna, 9 novembre 1954, Cont. 7368, Avv. Bologna).

(Vedi: *Azione possessoria*, 3).

FERROVIE

(Vedi: *Responsabilità*, 1).

FORESTE

1. L'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali non può spogliarsi attraverso contratti di affittanza del diritto a modificare i piani di utilizzazione ove questo dovesse imporsi per superiori esigenze di conservare alla cosa la sua attitudine funzionale, pertanto nel caso di utilizzazione del suolo boschivo non è configurabile il rapporto di affittanza ma solo quello proprio di concessione. (Corte App. Potenza, 20 aprile 1955, Cont. 739, Avv. Potenza).

2. Non si può ritenere concessione indiscriminatamente qualsiasi rapporto col privato riguardante il patrimonio boschivo dello Stato; ma bisogna determinare la natura dei singoli rapporti e a tale fine valutare a seconda del loro oggetto le specifiche utilizzazioni accordate potendo esse dar vita tanto a concessione quanto a negozi privati. (Corte App. Potenza, 20 aprile 1955, Cont. 739, Avv. Potenza).

3. La cessione dei prodotti del bosco non integra la locazione bensì una compravendita non lesiva degli scopi prefissi al patrimonio forestale; pertanto non sussistono i presupposti per la proroga degli affitti dei fondi rustici. (Corte App. Potenza, 20 aprile 1955, Cont. 739, Avv. Potenza).

FORNITURE

(Vedi: *Appalto*, 7, 8; *Imposta di registro*, 9).

GARANZIA (chiamata)

1. La chiamata da parte dell'Amministrazione delle FF. SS., del custode del passaggio a livello, in una causa per incidente a passaggio a livello e per sollevare la Amministrazione dal giudizio è necessaria nel solo caso che si configuri una responsabilità dell'Amministrazione per la custodia del passaggio a livello. (Trib. Potenza, 23 marzo 1955, Cont. 433, Avv. Potenza).

GIUDIZIO (rapporto).

1. L'autorità del giudicato penale vale per l'art. 28 C. p. p. solo in riferimento ai fatti materiali e non anche in riferimento alla definizione giuridica degli stessi. (Trib. Bologna, 11 gennaio 1955, Cont. 7043, Avv. Bologna).

2. Ove la parte civile abbia omesso di precisare l'ammontare del risarcimento richiesto, e il giudice penale tuttavia con sentenza divenuta irrevocabile abbia condannato l'imputato e il responsabile civile al risarcimento dei danni in separata sede, il giudice civile adito per la liquidazione non può dichiarare improponibile l'azione ex art. 25 C. p. p. ma è vincolato dal giudicato penale irretrattabile anche per quanto attiene all'obbligo di risarcire il danno. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2740, Avv. Lecce).

(Vedi: *Circolazione stradale*, 2).

GIURISDIZIONE

(Vedi: *Costituzione*, 1; *Espropriazione per p. u.*, 1; *Imposta di ricchezza mobile*, 1; *Lotto*, 1; *Profitti di contingenza*, 1; *Violazioni finanziarie*, 2).

GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA

(Vedi: *Imposta di registro*, 14; *Imposte in genere*, 4).

IMPOSTA DI BOLLO

1. L'ingiunzione amministrativa pel pagamento di pena pecuniaria per imposta di bollo è valida nonostante l'omessa notifica del decreto ministeriale che ha stabilito detta pena; e ciò perchè l'ingiunzione ha insieme valore di titolo esecutivo di per sè e di precetto, indipendentemente dalla precostituzione del titolo. (Trib. Bologna, 22 marzo 1955, Cont. 9434, Avv. Bologna).

2. Ove una ditta contemporaneamente alla emissione d'una fattura a prezzo pieno relativa a merce non soggetta ad i. g. e. perchè corrisposta all'ori-

gine rilasci all'acquirente una nota di accredito pari a uno sconto sul prezzo, la imposta di bollo su tale nota non è quella proporzionale che si applica solo quando l'i. g. e. non sia obbiettivamente dovuta ma quella fissa di L. 10 in quanto la nota va riferita a un solo atto economico (compravendita già tassata con i. g. e.) e non si intende come un atto autonomo che non sia soggetto ad i. g. e. soltanto perchè non comportante una effettiva entrata imponibile. (Trib. Bologna, 22 marzo 1955, Cont. 9434, Avv. Bologna).

3. L'art. 8 legge bollo che considera equivalente a quietanza ordinaria la dichiarazione a stampa di « pagato » è applicabile alle stampiglie e diciture dello stesso debitore, poichè se dovessero sempre provenire dal creditore non vi sarebbe differenza dalle vere e proprie quietanze liberatorie di cui alle precedenti alinea dello stesso articolo. (Tribunale Bologna, 19 febbraio 1954, Cont. 8815, Avv. Bologna).

4. La facoltà di applicare la continuazione ai reati finanziari attiene solo alla pena non al tributo che, trattandosi di imposta di bollo, deve essere sempre scontato nella misura stabilita dalla legge per ciascun atto non in regola. (Trib. Bologna, 19 febbraio 1954, Cont. 8815, Avv. Bologna).

5. La notifica del decreto ministeriale di inflizione di pena pecuniaria per imposta sul bollo è condizione della decorrenza del termine di impugnazione giudiziaria; nè possono ammettersi equipollenti come la menzione del decreto in una ingiunzione amministrativa pel recupero delle somme determinate nel decreto. (Trib. Bologna, 22 marzo 1955, Cont. 9434, Avv. Bologna).

(Vedi: *Legittimazione*, 6).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

(Vedi: *Imposta di bollo*, 2; *Legittimazione*, 7).

IMPOSTA DI REGISTRO

1. L'Amministrazione nell'assoggettare un atto ad imposta di registro può dare al negozio una qualificazione giuridica diversa da quella risultante nell'atto, ma non attribuire alle parti contraenti una volontà diversa da quella manifestata. (Trib. Genova, 4 maggio 1954, Cont. 19862, Avv. Genova).

2. Il fatto generatore dell'imposta di registro è la stipulazione di un negozio giuridico non già quella di un negozio economico, quindi il potere dell'Amministrazione di identificare la natura e gli effetti dell'atto è limitata alla identificazione della natura giuridica dell'atto stesso. (Trib. Genova, 4 maggio 1954, Cont. 19862, Avv. Genova).

3. Anche nel negozio giuridico complesso la tassazione d'imposta di registro va fatta secondo la preponderanza di un contratto sull'altro. (Tribunale Genova, 4 maggio 1954, Cont. 19862, Avvocatura Genova).

4. L'agevolazione del pagamento dell'imposta di registro in tassa fissa per la cauzione *ex lege* si applica ai soli casi in cui la garanzia è imposta dalla legge e si attua a mezzo di un atto unilaterale di sottomissione come cauzione dell'esattore, dell'Amministratore di società commerciali o beni ereditari, ecc., non a quello di cauzione di banche corrispondenti per l'emissione di assegni in rappresentanza di aziende di credito a ciò autorizzate, atti che, malgrado il deliberato del Consiglio dei ministri 15 dicembre 1938 in esecuzione del D. L. 1400 del 1937, scontano la tassa graduale. (Tribunale Lecce, 25 marzo 1955, Cont. 2000, Avv. Lecce).

5. Poichè la sostituzione della cosa data in pegno o in cauzione con altra importa la estinzione del diritto reale nella prima e la costituzione di altro consimile diritto nella cosa nuova, gli atti di sostituzione, come quello di costituzione di cauzione sono soggetti a tassa graduale ex art. 59, all. A legge di registro. (Trib. Lecce, 25 marzo 1955, Cont. 2000, Avv. Lecce).

6. La prova della provenienza del prezzo sui trasferimenti di immobili fra parenti entro il terzo grado, deve stabilire con certezza di data che precisamente quella somma della quale si accerti la provenienza è stata investita nel pagamento del prezzo di acquisto risultante dall'atto soggetto a registro. (Corte App. Lecce, 12 marzo 1955, Cont. 2087, Avv. Lecce).

7. La presunzione di liberalità nelle trasmissioni di immobili tra parenti entro il terzo grado non è vinta da semplici presunzioni contrarie ma solo dalla prova rigorosa costituita da documenti di data certa a sensi del C. c., dai quali risulti la provenienza del prezzo che appare corrisposto pel trasferimento. (Corte App. Lecce, 12 marzo 1955, Cont. 1360, Avv. Lecce).

8. Una scrittura privata da cui risulti l'impegno di un contraente ad ampliare e migliorare una strada interpodereale da adattarsi a transito di automezzi per trasporto di legname contiene agli effetti dell'imposta di registro un appalto in senso proprio il cui corrispettivo è l'uso della strada per oltre nove anni e l'impegno dei frontisti di non permettere ad altri il passaggio durante detto periodo. (Corte App. Potenza, 13 aprile 1955, Cont. 452, Avv. Potenza).

9. L'aliquota del 0,20 % sui proventi lordi stabilita per la concessione del pubblico servizio di fornitura di energia elettrica non si applica agli atti di proroga di tali concessioni che restano soggetti alla norma le aliquote del 0,50 % sui proventi lordi. (Trib. Lecce, 11 gennaio 1953, Cont. 2004, Avv. Lecce).

10. Se una società irregolare collettiva viene registrata sotto forma di società per azioni, provvedendosi agli atti formali relativi, non si ha semplice trasformazione della società preesistente ma creazione di una società completamente nuova. (Trib. Brescia, 18 marzo 1955, Cont. 3341, Avv. Brescia).

11. Nelle cessioni o vendite di eredità o quote di eredità ove non siano compresi mobili si applica al valore di questi l'aliquota mobiliare solo se dalla parte si giustifichi l'esistenza di detti mobili. (Tribunale Trento, 20 febbraio 1955, Cont. 964, Avvocatura Trento).

12. Ove l'Ufficio accerti che col trasferimento di una quota ereditaria di cui nell'atto siano indicati solo elementi immobiliari sia stata trasferita anche un'azienda, e con l'accertamento di maggior valore autonomo all'avviamento, anche a questo valore va applicata l'aliquota immobiliare esclusa però la tassa ipotecaria. (Trib. Trento, 20 febbraio 1955, Cont. 964, Avv. Trento).

13. La legge n. 926 del 1949 ha oltre i termini di prescrizione e di decadenza in materia di imposte indirette sugli affari, già prorogati per precedenti leggi, prorogato altresì quei termini che venivano a scadere per la prima volta dopo il 31 dicembre 1949 con la conseguenza che la prescrizione per un atto registrato nell'aprile 1948, si sarebbe potuta verificare solo allo scadere del 31 dicembre 1951, se l'ufficio non avesse provveduto tempestivamente all'accertamento ed alla notifica dell'ingiunzione di pagamento. (Corte App. Potenza, 13 aprile 1955, Cont. 452, Avv. Potenza).

14. La decisione di Commissione provinciale in tema di valutazione, la cui motivazione sia tanto generica da non far scorgere neppure per indizi il ragionamento logico per cui si è pervenuti alla valutazione, va dichiarata nulla e di nessun effetto. (Trib. Brescia, 28 marzo 1945, Cont. 3389, Avvocatura Brescia).

(Vedi: *Assegno*, 1; *Banca*, 1).

IMPOSTA SUI REDDITI AGRARI

(Vedi: *Imposta di ricchezza mobile*, 3).

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

1. È estimazione complessa di competenza del giudice ordinario l'accertare se nel passare dallo accertamento in base a bilancio a quello induttivo la Finanza abbia debitamente contestato al contribuente i motivi concreti del ripudio dell'accertamento su bilancio e la inidoneità di questo. (Tribunale Bologna, 2 marzo 1955, Cont. 8006, Avvocatura Bologna).

2. Per disattendere il bilancio di una società non basta un sospetto generico di frode, ma occorre una presunzione di frode desunta da dati concreti tali da far ritenere che nella formazione del bilancio si sia occultato il vero reddito per sottrarlo alla imposta; se quindi non si contestino le impostazioni di bilancio ma si ricorre a fatti generali come le favorevoli condizioni di quel ramo di industria, la buona situazione dell'azienda, la sproporzione fra vendite ed utili, l'accertamento induttivo è illegittimo nè è prova del falso il fatto che la società abbia denunciato per fruire del beneficio ex art. 33

legge n. 25 del 1951 un reddito maggiore di quello risultato a bilancio, non rivestendo ciò gli estremi della confessione. (Trib. Bologna, 2 marzo 1955, Cont. 8006, Avv. Bologna).

3. Il reddito derivante dalla trasformazione in olio delle olive prodotte su fondi di proprietà del contribuente, allorchè nella compilazione delle tariffe di estimo di reddito agrario per i fondi stessi non si sia tenuto conto di tali redditi, è tassabile in ricchezza mobile cat. B. (Trib. Lecce, 17 maggio 1955, Cont. 2554, Avv. Lecce).

IMPOSTE DOGANALI

1. L'esonero ex art. 145 legge doganale dal pagamento del tributo quando sia avvenuto il sequestro della merce contrabbandata non è operante se non quando attraverso il sequestro la Amministrazione si sia potuta rivalere del tributo; e cioè quando sia stata ordinata la confisca con la sentenza definitiva, sia stata eseguita la vendita e il suo ricavo superi le somme spettanti all'Amministrazione; fino allora l'obbligazione al tributo dell'autore del reato continuerà a sussistere. (Corte App. Pen. Genova, 25 gennaio 1955, Cont. 17755, Avv. Genova).

2. A norma dell'art. 93 regolamento doganale si riscuotono a mezzo dell'ingiunzione ex art. 24 legge doganale anche i diritti che la dogana per errore di liquidazione abbia riscosso in meno all'atto della importazione. (Trib. Trento, 23 marzo 1955, Cont. 1054, Avv. Trento).

3. L'art. 24 legge doganale impone per la opposizione a ingiunzione l'osservanza del *solve et repete* senza distinguere fra imposta principale e suppletiva; perciò l'opposizione e ingiunzione che riguardi supplemento ai dazi di confine riscosso è improcedibile per inosservanza del *solve et repete*. (Tribunale Trento, 23 marzo 1955, Cont. 1054, Avvocatura Trento).

IMPOSTE IN GENERE

1. Essendo l'ingiunzione fiscale atto formale di accertamento dell'imposta e atto iniziale del procedimento coattivo della sua riscossione, la provenienza dell'ingiunzione da chi sia legittimato ad emetterla è requisito formale indispensabile al fine: requisito che manca quando nella copia notificata manchi non solo la menzione della vidimazione pretoria, ma anche del timbro e della firma del procuratore del registro: trattandosi di una anonima cartula priva di ogni autenticità e quindi di effetto giuridico il vizio, rilevabile *prima facie* integra una ipotesi di deroga al *solve et repete*. (Trib. Lecce, 25 gennaio 1955, Cont. 2136, Avvocatura Lecce).

2. Poichè non è di mero accertamento quella sentenza in cui l'accertamento è strumentale a una pronuncia di condanna, deve osservarsi il *solve et repete* chi domandando l'accertamento della inesistenza di una società di fatto costituente pre-

supposto di un accertamento fiscale nei suoi confronti, sostanzialmente contesta la legittimità della imposizione e della conseguente esecuzione fiscale. (Trib. Lecce, 11 gennaio 1955, Cont. 2141, Avvocatura Lecce).

3. Nel caso che la legge disponga in via eccezionale la facoltà di eseguire il pagamento di un tributo mediante rimessa con raccomandata di un assegno della Banca d'Italia non si applica la norma generale del *solve et repete* per cui la domanda deve essere accompagnata dal rilascio delle quietanze, che è sola prova documentale dell'entrata della Amministrazione, ma basta indicare in citazione gli estremi della raccomandata e depositare la ricevuta della stessa. (Corte App. Lecce, 1° aprile 1955, Cont. 1998, Avv. Lecce).

4. Le irregolarità processuali commesse avanti le Commissioni amministrative esorbitano dalla competenza della autorità giudiziaria attesa l'autonomia dei due giudizi. (Trib. Bologna, 2 marzo 1955, Cont. 8006, Avv. Bologna).

INA-CASA

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità*, 6).

INGIUNZIONE

1. I fogli di liquidazione compilati in base a tariffe ministeriali come gli estratti conto dai registri della Pubblica Amministrazione, sono prove scritte idonee per la emissione dell'ingiunzione comune ma non sono nè atti ricevuti da pubblico ufficiale nè rientrano fra quelli dell'art. 642, 1° comma C. p. c. e pertanto l'opposizione contro il relativo decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo non richiede il preventivo deposito ex art. 651 C. p. c. (Trib. Lecce, 26 aprile 1955, Contenzioso 2096, Avv. Lecce).

2. Anche nelle cause marittime può ricorrersi al comune procedimento ingiunzionale in quanto l'art. 588 Codice navale rimanda al C. p. c. per quanto non regolato nel titolo e non vi osta l'art. 589 che ripartisce la competenza di primo grado, nelle cause per sinistri marittimi; nè l'art. 599 che dispone la nomina di uno speciale consulente tecnico che non è incompatibile col procedimento moratorio, perchè può trovare applicazione nel giudizio di cognizione a seguito di opposizione, ma è limitata a questioni tecniche e non si applica quindi se si tratti di semplice liquidazione di servizi prestati, in base a tariffa ministeriale. (Trib. Lecce, 26 aprile 1955, Cont. 2096, Avv. Lecce).

INGIUNZIONE AMMINISTRATIVA

(Vedi: *Imposta di bollo*, 1; *Imposte doganali*, 2; *Imposte in genere*, 1).

LEGGE

(Vedi: *Disciplina del consumo*, 1).

LEGITTIMAZIONE

1. La domanda spiegata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri è inammissibile perchè il Governo come gli altri organi costituzionali è sfornito di personalità e per i suoi atti, a differenza di quelli dei singoli Ministeri, sussiste solo responsabilità politica. (Trib. Lecce, 20 aprile 1955, Cont. 2070, Avv. Lecce).

2. L'omissione nella citazione dell'organo individuale che rappresenta l'Amministrazione convenuta, comporta nullità della citazione, sanabile però *ex nunc* se l'Amministrazione ricostituisce nella persona che si doveva convenire. (Trib. Bologna, 22 marzo 1955, Cont. 9434, Avv. Bologna).

3. È solo imprecisione formale e non vizio giuridicamente rilevante l'indicazione della *vocatio in jus* dell'Ufficio del registro in luogo dell'Amministrazione finanziaria legittimata alla causa, quando sia esattamente indicato l'organo legittimato al processo nell'Intendente di Finanza. (Trib. Lecce, 11 gennaio 1955, Cont. 2004, Avv. Lecce).

4. La *vocatio in jus* di un organo della Amministrazione diverso da quello che per legge ne ha la rappresentanza non è sanata né dalla costituzione in giudizio nell'organo stesso né da quella dell'Avvocatura dello Stato munita solo di *ius postulandi* e costituitosi per l'organo, illegittimamente evocato e per ottenerne l'estromissione. (Trib. Genova, 9 febbraio 1955, Cont. 2050, Avvocatura Genova).

5. Fermo che nelle cause tributarie la rappresentanza dell'Amministrazione delle Finanze spetta al competente Intendente di Finanza, se nel giudizio di primo grado l'Amministrazione fu evocata in persona del Ministro e dell'Intendente e si costituì solo il Ministro non può questi appellando chiedere la nullità del giudizio di primo grado per non essere stata dichiarata la contumacia dell'Amministrazione in persona dell'Intendente di Finanza: ma l'Amministrazione potrà far valere in sede di esecuzione le eccezioni che attengono al giudizio e alla sentenza di primo grado. (Corte App. Torino, 3 marzo 1955, Cont. 11500, Avvocatura Torino).

6. La rappresentanza in giudizio della Amministrazione delle Finanze nella causa di opposizione ad una ingiunzione erronea dall'Ufficio del bollo spetta, a pena di nullità assoluta ed insanabile all'Intendente di Finanza competente. (Trib. Catania, 22 aprile 1955, Cont. 18704, Avv. Catania; Trib. Modena, 15 novembre 1954, Cont. 6344, Avv. Bologna).

7. Nelle controversie per i. g. e. la rappresentanza dell'Amministrazione delle Finanze compete allo Intendente di Finanza anche per quelle controversie sorte per opposizione di terzi ad una esecuzione promossa dall'Ufficio del registro. (Pret. Massa, 26 gennaio 1955, Cont. 19918, Avv. Genova).

8. La questione del difetto di legittimazione dell'organo erroneamente chiamato in giudizio per l'Amministrazione è pregiudiziale anche rispetto al *solve et repete*. (Trib. Catania, 22 aprile 1955, Cont. 18704, Avv. Catania).

(Vedi: *Nuova opera*, n. 2).

LITISPENDENZA

(Vedi: *Procedimento civile*, 1, 2).

LOCAZIONE

1. Il locatore per ottenere il rilascio dell'immobile è libero di scegliere fra il procedimento di convalida e quello ordinario di cognizione e può tacitamente rinunciare alla facoltà di una preventiva discussione con l'Amministrazione locatrice. (Trib. Potenza 17 maggio 1955, Cont. 311, Avv. Potenza).

2. Un contratto di locazione novennale gratuito di una palestra stipulato fra un Comune e la Gioventù italiana del littorio, ha natura pubblicistica e quindi non può essere risolto né per eccessiva onerosità né per inadempimento del conduttore nel provvedere l'arredamento convenuto. (Trib. Bolzano, 26 marzo 1955, Cont. 509, Avv. Trento).

3. In caso di inottemperanza del locatore alla esecuzione di lavori improrogabili e urgenti allo immobile locato, il conduttore può richiedere al Pretore di essere autorizzato in sostituzione del locatore a eseguire i lavori stessi in modo che, determinato il massimo importo da anticiparsi, il recupero del credito per le somme stesse anticipate si effettui sui canoni di affitto da pagare. (Pret. Chiaromonte, 14 maggio 1955, Cont. 1580, Avv. Potenza; Pret. Maratea, 16 marzo 1955, Cont. 1729, Avv. Potenza).

4. La proroga *ex lege* è applicabile alle locazioni che fossero in corso il 1° marzo 1947 in quanto stipulate prima quindi ne è escluso quel contratto che pur concluso dopo tale data abbia per volontà delle parti efficacia retroattiva. (Corte App. Bologna, 24 febbraio 1955, Cont. 8058, Avv. Bologna).

5. Il bisogno urgente ed improrogabile del locatore richiesto dalle leggi vincolistiche per escludere la proroga va inteso in senso relativo, ossia in rapporto alle svariate esigenze personali del locatore e del nucleo familiare. (Trib. Potenza, 17 maggio 1955, Cont. 311, Avv. Potenza).

6. Se il proprietario di un immobile locato alla Amministrazione per caserma di guardia di finanza proponga azione di rilascio per cessazione della locazione, il giudice ordinario può emettere condanna specifica al rilascio senza urtare contro il divieto ex art. 4 legge n. 2248, all. E del 1865, trattandosi di rapporti *jure privatorum*. (Corte App. Genova, 26 febbraio 1955, Cont. Avv. Genova).

7. Se un immobile tenuto dall'Amministrazione in locazione per caserma di carabinieri è stato ab-

bandonato per alcun tempo per eventi bellici, e il contratto dopo tale soluzione di continuo si ristabilisce, esso si riallaccia al rapporto precedente, sicchè nel conflitto con altro conduttore, introdotto nell'immobile durante l'abbandono da parte dei carabinieri, è preferita sia per l'art. 1380, sia per l'art. 2, legge n. 253 del 1950, l'Amministrazione. (Pret. Biella, 15 gennaio 1955, Cont. 1890, Avvocatura Torino).

(Vedi: *Contabilità generale dello Stato*, 1, 2; *Poste e telecomunicazioni*, 1).

LOTTO

1. Ancorchè il giuoco del lotto costituisce una entrata di carattere fiscale, tuttavia per la natura contrattuale nelle giocate effettuate dal cittadino questi acquisisce in caso di vincita un diritto soggettivo perfetto alla corresponsione del premio che esclude qualsiasi potestà discrezionale dell'Amministrazione. (Corte App. Lecce, 12 maggio 1955, Cont. 2087, Avv. Lecce).

2. Ad accertare il diritto di vincita al lotto occorre che la bolletta sia integra e che non contenga alcuna alterazione nei suoi elementi essenziali per la identificazione della giocata; anche le semplici rettifiche di scritturazione, se pur non si risolvono in vere alterazioni, costituiscono correzioni vietate. (Corte App. Lecce, 12 maggio 1955, Cont. 2087, Avv. Lecce).

NAVIGAZIONE

1. La trascrizione sulla matricola della nave dell'atto di abbandono di una caratura eseguita dopo la nascita e la scadenza di un debito a carico dei comproprietari non produce opponibilità al creditore dell'atto di abbandono anche se questo è anteriore al sorgere ed alla scadenza del credito. (Trib. Lecce, 26 aprile 1955, Cont. 2006, Avv. Lecce).

(Vedi: *Ingiunzione*, 2).

NOTIFICA

(Vedi: *Difesa dello Stato*, 1).

NUOVA OPERA

1. Quando abusivamente si sia costruita un'opera su un fondo di altro soggetto, fondatamente il danneggiato può chiedere la sospensione della nuova opera e la riduzione in pristino dello stato dei luoghi. (Pret. Biella, 20 aprile 1955, Cont. 1581; Avv. Potenza; Pret. Genzano, 1° aprile 1955, Cont. 1774, Avv. Potenza).

2. Legittimato a rispondere di una costruzione abusiva è il costruttore non il proprietario del suolo estraneo a quella costruzione. In conseguenza l'assegnatario di alloggio INA-Casa che senza autorizzazione abbia costruito un muro senza rispettare le distanze dal fondo attiguo va condannato alla demolizione e alle spese, mentre l'INA-Casa va assolta. (Pret. Ravenna, 17 novembre 1954, Contenzioso 9846, Avv. Bologna).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

1. L'Amministrazione finanziaria in qualità di creditrice è legittimata ad agire nei confronti del debitore che si è reso fraudolentemente nullatenente con la vendita di tutti i beni, essendo pregiudicato il suo diritto creditorio. (Trib. Potenza, 29 aprile 1955, Cont. 596, Avv. Potenza).

2. Stipulazione è termine equivalente a conclusione di contratto e non mera documentazione dello stesso; e indica il momento in cui si raggiunge il consenso. (Corte App. Bologna, 24 febbraio 1955, Cont. 8058, Avv. Bologna).

3. L'art. 1341 C. c. è stato dettato a tutela del contraente debole contro mascheramenti maliziosi di clausole vessatrici, non ricorre perciò contro la Pubblica Amministrazione che suole dare massima pubblicità alle condizioni generali predisposte, e che comunque non tende a sorprendere la buona fede dei suoi contraenti: non vi è quindi necessità di approvazione scritta delle clausole limitatrici di responsabilità contenute negli artt. 7 e 16 del Capitolato per la immatricolazione dei carri privati nel parco veicoli. (Corte App. Genova, 14 aprile 1954, Cont. 17894, Avv. Genova).

4. Un Comune contraente con la G.I.L., è tenuto ad adempiere alle prestazioni in favore del Commissariato G. I. subentrando nei diritti della G.I.L. (Trib. Bolzano, 26 marzo 1955, Cont. 509, Avvocatura Trento).

5. L'art. 1229 C. c. riguarda il comportamento del debitore e non quello dei suoi dipendenti: se a norma dell'art. 1228 C. c. il debitore è anche responsabile dei fatti dolosi e colposi degli ausiliari della cui opera si vale, per l'adempimento della obbligazione è ammesso espressamente il patto contrario senza distinzione fra dolo e grado di colpa. (Corte App. Genova, 14 aprile 1955, Contenzioso 17894, Avv. Genova).

6. Non vi è incompatibilità concettuale tra la domanda di nullità per simulazione e quella di revocazione proposte dalla Amministrazione delle Finanze, specie quando la seconda sia subordinata e sussidiaria alla prima, nel presupposto di una eventuale impossibilità di dimostrare la mancanza di una effettiva volontà di concludere alcun negozio. (Trib. Potenza, 29 aprile 1955, Cont. 596, Avv. Potenza).

7. Esiste simulazione assoluta e conseguente nullità di una compravendita posta in essere dal venditore in attuazione del divisamento di frustrare l'azione esecutiva della Amministrazione delle finanze creditrice. (Trib. Potenza, 29 aprile 1955, Cont. 596, Avv. Potenza).

(Vedi: *Foreste*, 2, 3).

OMICIDIO E LESIONI COLPOSE

(Vedi: *Danno*, 1, 2, 4).

PAGAMENTO

(Vedi: *Contabilità generale dello Stato*, 3; *Espropriazione per pubblica utilità*, 4).

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

1. Il D. P. n. 656 del 1952, stabilendo all'art. 98 il diritto di subentro dell'Amministrazione PP. TT. nelle locazioni coi ricevitori postali, richiedere che il diritto sia fatto valere durante il corso della locazione; pertanto risolto il contratto per trasferimento del ricevitore conduttore in altra sede, e ciò prima del citato D. P. e se nel contratto non sia stata prevista la facoltà di subentro dell'Amministrazione questa come occupante senza titolo è soggetta a sfratto. (Trib. Torino, 18 marzo 1955, Cont. 1356, Avv. Torino).

PRESCRIZIONE

(Vedi: *Imposta di registro*, 13).

PROCEDIMENTO CIVILE

1. L'eventuale nullità per irregolare costituzione del rapporto processuale deve essere rilevata dal giudice di ufficio. (Pret. Massa, 26 gennaio 1955, Cont. 19918, Avv. Genova).

2. La decisione sulla questione relativa all'eccezione di litispendenza deve essere preliminare a quella relativa alla eccezione di nullità della citazione. (Trib. Potenza, 27 aprile 1955, Cont. 729, Avv. Potenza).

3. Ove per la stessa causa vi sia stata preventivamente una citazione davanti ad altro giudice e non si dimostri da parte dell'interessato che il primo procedimento si sia estinto, si applicano i principi della litispendenza. (Trib. Potenza, 27 aprile 1955, Cont. 729, Avv. Potenza).

4. Nell'invito dell'istruttore alla parte a precisare le conclusioni pel Collegio è implicita la chiusura dell'istruttoria che preclude alle parti la possibilità di chiedere nuove prove. (Trib. Lecce, 26 aprile 1955, Cont. 2096, Avv. Lecce).

5. La richiesta di prove orali non completa dei nomi dei testi è inammissibile per irritualità. (Tribunale Lecce, 26 aprile 1955, Cont. 2096, Avvocatura Lecce).

6. Qualora la causa che pendeva presso un giudice che, riconosciutosi incompetente l'abbia rimessa a quello dichiarato competente, non venga riassunta nei tre mesi ex art. 38 C. p. c. il processo si estingue. (Trib. Trento, 28 febbraio 1955, Contenzioso 341, Avv. Trento).

7. Le formalità previste per la citazione non sono richieste per la comparsa di riassunzione ex art. 125 dispos. attuaz. C. p. c. la quale pertanto non è nulla se manchino i requisiti ex art. 163 C. p. c. (Trib. Trento, 28 febbraio 1955, Cont. 341, Avv. Trento).

8. Se il giudice può frazionare il giudizio inizialmente unico, pronunciando sullo *an debeatur* con sentenza non definitiva e disponendo con ordinanza la prosecuzione del processo sul *quantum*, non è tuttavia lecito alla parte che abbia chiesto una pronuncia sull'*an* e sul *quantum*, domandare dopo l'istruzione della causa la liquidazione del danno, in separato giudizio, e l'accoglimento di tale domanda da parte del giudice è illegittimo. (Corte App. Lecce, 3 marzo 1955, Cont. 1039, Avv. Lecce).

9. Poichè la rinuncia ad un diritto pur potendo essere tacita deve concretarsi sempre in un comportamento incompatibile col proposito di far valere il diritto vantato, non v'è rinuncia, per la riscossione da parte dell'Ufficio del Registro di canoni locatizi operata pendente il giudizio di rilascio da parte dell'Intendente di Finanza perchè il comportamento idoneo a configurare rinuncia deve provenire da chi come titolare del diritto possa disporne e non da un organo meramente esecutivo, neppure legittimo contraddittore in causa. (Corte App. Bologna, 24 febbraio 1955, Cont. 8058, Avv. Bologna).

(Vedi: *Danno*, 7; *Fallimento*, 2; *Locazione*, 1).

PROFITTI DI CONTINGENZA

1. Esula dai poteri del giudice ordinario in tema di profitti di contingenza l'indagine sull'esistenza, quantità e entità dei fatti speculativi a base dell'imposizione nonchè la qualificazione di un'attività o di un negozio speculativo, indagine che rientra nell'apprezzamento discrezionale degli organi fiscali. (Trib. Genova, 9 febbraio 1955, Contenzioso..., Avv. Genova).

PROVA

(Vedi: *Procedimento civile*, 4, 5).

REATI MILITARI

1. È peculato militare la sottrazione da parte del sottufficiale preposto a uno spaccio militare di caserma di somme di cui per quale qualità sia venuto in possesso. (Corte App. Pen. Trento, 26 gennaio 1955, Cont. 1064, Avv. Trento).

2. Non integra il reato di sottrazione di documenti segreti quella di documenti semplicemente riservati, custoditi nella cassaforte di un comando di reggimento. (Corte App. Pen. Trento, 26 gennaio 1955, Cont. 1064, Avv. Trento).

REPUBBLICA SOCIALE ITALIANA

1. Gli atti di disposizione dei beni di associazioni sindacali fascisti compiuti sotto r. s. i. sono privi di efficacia a sensi dell'art. 2, n. 5 D. L. L., n. 249 del 1944. (Trib. Bologna, 9 novembre 1954, Contenzioso 7368, Avv. Bologna).

REQUISIZIONI

(Vedi: *Antichità*, 1).

RESPONSABILITÀ

1. L'Amministrazione FF. SS. non risponde dei danni derivati a una trattrice di un privato investita da un treno in corsa su un passaggio a livello se vi sia stata regolare manutenzione del fondo stradale da parte dell'Amministrazione delle FF. SS. e regolare sia stato il comportamento del conducente e del macchinista del treno. (Trib. Potenza, 22 marzo 1955, Cont. 433, Avv. Potenza).

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità*, 5; *Garanzia (chiamata)*, 1; *Obbligazioni e contratti*, 5).

RIASSUNZIONE

(Vedi: *Procedimento civile*, 6, 7).

RINUNCIA

(Vedi: *Procedimento civile*, 9).

SCORPORO

(Vedi: *Agricoltura*, 6, 7, 8).

SIMULAZIONE

(Vedi: *Obbligazioni e contratti*, 6, 7).

SINDACATI FASCISTI

(Vedi: *Amministrazione Pubblica*, 1; *Difesa dello Stato*, 2; *Fascismo*, 1; *Repubblica sociale italiana*, 1).

SOCIETÀ

(Vedi: *Imposta di registro*, 10; *Imposta di ricchezza mobile*, 2).

SOLVE ET REPETE

(Vedi: *Imposte doganali*, 3; *Imposte in genere*, 2, 3; *Legittimazione*, 8).

SPESE GIUDIZIALI

1. Per giusti motivi e in particolare quando si sia trattato di questioni di non facile soluzione, il

giudice può procedere alla compensazione delle spese giudiziali anche quando una delle parti risulti totalmente soccombente. (Corte App. Trento, 23 marzo 1955, Cont. 681, Avv. Trento).

STIPULAZIONE

(Vedi: *Obbligazioni e contratti*, 2).

SUCCESSIONE

(Vedi: *Obbligazioni e contratti*, 3).

USI CIVICI

(Vedi: *Acque pubbliche*, 1).

VENDITA

1. Non costituisce compravendita di cosa futura l'atto con cui alcuno acquisti dall'impresa che ha un palazzo in costruzione la quota ideale d'area corrispondente ad uno degli appartamenti che del palazzo faranno parte, e la quota delle opere condominiali già costruite (muri perimetrali e solai) e contemporaneamente commetta all'impresa stessa la costruzione e la rifinitura dell'appartamento. (Trib. Genova, 4 maggio 1954, Cont. 19862, Avvocatura Genova).

VIOLAZIONI FINANZIARIE

1. Il giudice non può statuire sui criteri usati dall'Amministrazione per irrogare le penalità finanziarie, entro i limiti minimi e massimi ex art. 30 D. L. n. 242 del 1947 trattandosi di materia riservata a mera discrezionalità dell'Amministrazione. (Trib. Bologna, 19 febbraio 1954, Cont. 8815, Avv. Bologna).

2. Il contribuente cui è addebitata un'evasione fiscale non può chiedere al giudice la dichiarazione di insussistenza dell'evasione dopo aver chiesto all'Autorità amministrativa solo la riduzione della pena pecuniaria. (Corte App. Torino, 14 febbraio 1955, Cont. 454, Avv. Torino).

(Vedi: *Imposta di bollo*, 4, 5).

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — Se, data la formazione di nuovo terreno per alluvione, a norma dell'art. 941 c. c. od anche per ritiro graduale delle acque correnti, a norma dell'art. 942, formazione causata da fenomeni naturali e soltanto agevolata o accelerata da opere di protezione fatte dal Genio Civile, il nuovo terreno acceda alla proprietà privata, cui ha aderito, ovvero, a norma dell'articolo 947, debba passare in proprietà del Demanio (n. 34).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se gli Enti sanitari, come i Consorzi antitubercolari, siano tenuti a rispettare, anche di fronte alle Amministrazioni dello Stato, il segreto circa le condizioni di salute delle persone soggette a visita e a controllo medico (n. 182). II) Se il reato di ingiuria possa avere come soggetto passivo un ente morale (n. 183). — III) Se gli Istituti tecnici agrari rientrino fra gli organi propri dello Stato (n. 184). — IV) Se gli Istituti di istruzione industriale rientrino tra gli organi propri dello Stato (n. 184). — V) Se le Scuole agrarie possano fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del T. U. 30 ottobre 1933 n. 1611 (n. 184). — VI) Se, quando gli atti illegittimi e dannosi per i terzi siano stati posti in essere dai dipendenti senza dolo e non per fini privati, na nell'interesse, bene o male ritenuto esistente, dalla P. A. ed in collegamento con le funzioni degli stessi dipendenti, l'avere costoro superato, nel compiere i predetti atti, i limiti delle loro attribuzioni, faccia venire meno il rapporto causale fra la pubblica funzione e il danno subito dai terzi (n. 185).

ANTICHITA' E BELLE ARTI. — Se sull'opera « La Verità » del Bernini, conservata in uno scalone del Palazzo Bernini, fino al 1923 e, successivamente, per oltre un trentennio, presso la Galleria Borghese, possa ritenersi sorto un diritto di pubblico godimento, per il fatto che il proprietario l'abbia esposta alla pubblica vista in modo che il pubblico ne abbia potuto godere in qualche modo (n. 32).

APPALTO. — I) Se all'Amministrazione, in caso di rescissione dell'appalto, prevista dall'art. 340 della legge sui LL.PP., competano il risarcimento dei danni derivati dalla mancata esecuzione del contratto e le multe e penali previste per il ritardo nell'esecuzione (n. 202). — II) Se, in caso di rescissione del contratto di pubblico appalto ad opera della P. A. in seguito all'intervenuto fallimento della Ditta appaltatrice, possa la P. A. medesima incamerare la cauzioni, sino a concorrenza delle penalità per inadempimento maturate al giorno antecedente alla dichiarazione di fallimento (n. 203). — III)

Se, in caso di rescissione del cottimo per inadempimento dell'Impresa, sia fondata la pretesa di questa, relativa al pagamento del 10 %, spettante sulla differenza fra i quattro quinti dell'importo contrattuale e quello dei lavori effettivamente eseguiti, a norma dell'art. 345 legge sui LL.PP. e degli articoli 19 e 54 del Capitolato generale di appalto (n. 204). — IV) Se, in caso di rescissione del cottimo per inadempimento dell'Impresa, sia fondata la richiesta di questa per l'esonero dal pagamento degli interessi sull'importo della cauzione non versata, pel periodo di ritardo nella effettuazione del collaudo rispetto al termine previsto contrattualmente (n. 204).

ASSUNZIONI. — Se gli agenti delle FF.SS., già facenti parte del personale sussidiario, passati in ruolo in base al D.L.L. 292/1946, possano richiedere la prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria, computando i contributi relativi al periodo di tempo compreso tra la data di decorrenza della retrodatazione del provvedimento di passaggio in ruolo e la data di emanazione del provvedimento stesso (n. 44).

AVVOCATI E PROCURATORI. — Se le Scuole agrarie possano fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611 (n. 28).

CASSAZIONE. — Se il termine di sei mesi dalla notifica previsto dall'art. 34 della legge 8 giugno 1936 n. 1231, entro il quale la Finanza può ricorrere all'Autorità giudiziaria avverso la decisione della Commissione centrale delle imposte, che sia stata notificata entro i tre mesi dal giorno in cui è pervenuta all'Ufficio, possa ritenersi applicabile nel caso di ricorso per Cassazione avverso detta decisione, che la Finanza stessa intenda proporre ex art. 111 della Costituzione (n. 2).

CITTADINANZA. — Se gli eredi dell'optante, morto prima che il procedimento di riacquisto della cittadinanza italiana sia definito nei modi previsti dagli articoli 1 e 2 del D.L. 2 febbraio 1948, n. 23, possano chiedere la riaccensione della partita di pensione, relativa al loro dante causa, allo scopo di percepire i ratei, astrattamente maturati, *jure hereditatis* (n. 11).

COMMERCIO. — I) Se il privato abbia un diritto ad ottenere il rilascio di una licenza di importazione o di esportazione (n. 10). — II) Se, in seguito al rilascio della licenza, sorga un diritto soggettivo del privato all'utilizzo pieno della licenza stessa (n. 10). — III) Se dalla revoca o dalla sospensione della licenza derivi alcun

diritto del privato verso l'amministrazione ad ottenere un giudizio o risarcimento danni per lucro necessitante o per danno emergente (n. 10).

CONCESSIONI. — Se possa farsi ricorso alla disciplina dei rapporti privatistici di contenuto analogo per integrare i rapporti di concessioni amministrative nelle parti non disciplinate espressamente in modo diverso (n. 47).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO. — I) Se il deposito cauzionale, costituito a garanzia di un contratto di durata non superiore ai tre mesi, debba essere convertito in definitivo e versato alla Cassa DD. e PP. ai sensi e per gli effetti dell'art. 83 del Regolamento di contabilità generale dello Stato a cura dell'Amministrazione (n. 134). — II) Se l'Amministrazione debba corrispondere gli interessi sulla cauzione prestata, ove la medesima non sia versata alla Cassa DD.PP. ai sensi dell'art. 83 del Regolamento di Contabilità generale dello Stato (n. 134).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI. — I) Se sia ammissibile la riduzione della garanzia offerta per la concessione di finanziamento ai sensi della legge 30 agosto 1951, n. 952 (n. 9). — II) Se possano concedersi proroghe al debito delle imprese beneficiarie dei finanziamenti di cui alla legge 18 aprile 1950, n. 258 (n. 10).

DEMANIO. — I) Se la convenzione intervenuta tra l'Ente autonomo del Porto di Napoli ed il Ministero delle PP.TT. per l'occupazione, nell'ambito del porto, dell'area demaniale occorrente per la costruzione di un edificio destinato ai servizi postali che si svolgono attraverso i traffici marittimi, abbia natura giuridica di concessione amministrativa (n. 118). — II) Se i beni del patrimonio indisponibile dello Stato siano soggetti al regime della comunione forzosa del muro (n. 119).

DEPOSITO. — I) Se il deposito cauzionale, costituito a garanzia di un contratto di durata non superiore ai tre mesi, debba essere convertito in definitiva e versato alla Cassa DD.PP., ai sensi e per gli effetti dell'art. 83 del Regolamento di contabilità generale dello Stato a cura dell'Amministrazione (n. 16). — II) Se l'Amministrazione debba corrispondere gli interessi sulla cauzione prestata, ove la medesima non sia versata alla Cassa DD.PP., ai sensi dell'art. 83 del Regolamento di Contabilità generale dello Stato (n. 16).

DONAZIONI. — I) Se sia richiesta l'autorizzazione di cui all'art. 17 c.c. per l'accettazione di donazioni da parte dell'Opera di previdenza per i ferrovieri (n. 25). — II) Se possa ritenersi equivalente ad autorizzazione governativa l'assenso all'accettazione della donazione, implicitamente dato dall'autorità dell'Opera di previdenza, cioè dal Ministro dei Trasporti, in sede di esame di merito della conforme deliberazione adottata dal Comitato amministrativo dell'Opera medesima (n. 25).

ESPROPRIAZIONE PER P.U. — I) Se possa dare adito a censure per illegittimità un decreto di esproprio, emesso dopo che la relativa procedura era stata abbandonata per oltre dieci anni (n. 115). — II) Se possa costituire causa di pubblica utilità, idonea a giustificare l'espropriazione, la necessità di garantire la pubblica in-

columità in relazione ad un grave pericolo minacciato da movimenti di assestamento del sottosuolo per l'esecuzione di opera ferroviaria, che modifichino lo stato di equilibrio dell'edificio sovrastante (n. 115). — III) Se costituisca causa di pubblica utilità, idonea a giustificare l'espropriazione di un edificio sovrastante la necessità di soddisfare le esigenze della manutenzione o dell'esercizio dell'opera ferroviaria (n. 115). — IV)

FALLIMENTO — Se, in caso di rescissione del contratto di pubblico appalto ad opera della P.A. in seguito all'intervento fallimento della Ditta appaltatrice, possa la P.A. medesima incamerare la cauzione, sino a concorrenza delle penalità per inadempimento naturale al giorno antecedente alla dichiarazione di fallimento (n. 20).

FERROVIE. — I) Se le prestazioni dei coadiutori ferroviari e dei loro dipendenti possano qualificarsi opera privata (n. 232). — II) Se le norme vigenti per le prestazioni di opera privata siano applicabili al trattamento economico degli assuntori ferroviari e dei loro dipendenti (n. 232). — III) Se, nei confronti degli assuntori e dei loro dipendenti, possano essere invocati i patti collettivi di lavoro che prevedono particolari benefici economici, quali i riposi settimanali e le ferie retribuite (n. 232). — IV) Se l'obbligo sancito dall'art. 28 del Codice stradale, per il quale ogni conducente di veicoli o animali, prima di impegnare un passaggio a livello, deve rallentare, in modo di potersi fermare, occorrendo, e attraversare rapidamente, assicuratosi che nessun treno sia in vista, debba ritenersi stabilito senza distinzioni tra passaggi a livello custoditi e incustoditi (n. 233). — V) Quale sia la posizione giuridica dei militari del Genio « specialità ferrovieri », che prestano servizio su di una linea ferroviaria in sostituzione degli agenti delle FF.SS. (n. 234). — VI) Se in caso di decesso di un militare del Genio « specialità ferrovieri », nel corso e a sausa del servizio su di una linea ferroviaria, siano tenute le FF.SS. ad alcun trattamento a favore degli aventi causa del militare deceduto (n. 234). — VII) Se l'incidente occorso ad un viaggiatore in sosta sul marciapiede di una stazione, il quale venga colpito da una pietra, sollevata dai binari per effetto del transito di un treno, integri gli estremi dell'anormalità nell'esercizio ferroviario, di cui l'Amministrazione delle FF.SS. è tenuta a rispondere, ai sensi dell'art. 11, par. 4, delle CC.TT., ove non provi che l'anormalità è avvenuta per causa fortuito o forza maggiore (n. 235). — VIII) Se gli agenti delle FF.SS., già facenti parte del personale sussidiario, passati in ruolo in base al D.L. 292/1946, possano richiedere la prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria, computando i contributi relativi al periodo di tempo compreso tra la data di decorrenza della retrodatazione del provvedimento di passaggio in ruolo e la data di emanazione del provvedimento stesso (n. 236).

IMPIEGO PRIVATO. — Se, in applicazione delle norme di legge sull'impiego privato, vi sia alcun obbligo alla corresponsione della 13^a mensilità (n. 39).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se debba farsi luogo alla liquidazione dell'indennità di buonauscita a favore di ufficiali che sono collocati in ausiliaria per contemporaneo passaggio in ruoli civili (n. 388). — II) Quali siano i criteri da adottarsi per la liquidazione del danno futuro, derivante a un pubblico impiegato da menoma-

zioni fisiche dipendenti da incidente stradale (n. 389). — III) Se i guadagni, derivanti a impiegati pubblici da attività libera che essi esplicano, possano considerarsi in relazione alle norme sullo stato giuridico, illeciti, ai fini del risarcimento dei danni loro occorsi da incidente stradale (n. 389).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se sia legittimo il possesso da parte della Finanza, di una scrittura privata, reperita dagli organi di polizia tributaria perchè volontariamente consegnata nel corso di un'indagine diretta a scopo specifico (n. 112). — II) Se possa procedersi a tassazione di un atto reperito in tal modo (n. 112). — III) Se, ai fini dell'applicazione dell'art. 96 della tariffa, all. 4, alla legge di registro la rinnovazione dell'atto debba risultare espressamente nell'atto stesso e possa desumersi aliunde (n. 113). — IV) Se l'Amministrazione finanziaria possa invocare l'applicabilità dell'articolo 12 legge di registro e, pertanto, escludere la ripetibilità dell'imposta pagata su di un atto compreso nell'ambito di applicazione della legge regionale siciliana 5 aprile 1950, n. 32, recante agevolazioni fiscali per l'incremento di attrezzature turistiche in Sicilia, per il quale era già stata scontata la normale imposta, in attesa che la concessione dell'agevolazione, precedentemente richiesta, fosse riconosciuta dall'Assessore al turismo competente (n. 114). — V) Se la cessione del pacchetto azionario di una società legittimi la presunzione di cessione del patrimonio sociale (n. 115).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE. — I) Se gli atti e le dichiarazioni delle parti, utili all'accertamento del maggior valore, debbano inerire agli inventari di cui al 3° e 4° capv. dell'art. 31 della legge sulle successioni (n. 17). — II) Se sia ammissibile l'applicazione di un supplemento d'imposta su atto diverso da quello sul quale era stata liquidata l'imposta principale (nella specie, un secondo testamento) (n. 17).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se sia ammissibile la stipulazione di atti aggiuntivi per l'inclusione di clausole relative alle agevolazioni fiscali, di cui al D.L.L. 7 giugno 1945, n. 322, omesse negli atti principali (n. 261). — II) Quale sia il procedimento da adottarsi per l'esazione dei corrispettivi di bombole di metano da parte di utenti residenti in San Marino (n. 262). — III) Se il termine di sei mesi dalla notifica, previsto dall'art. 34 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, entro il quale la Finanza può ricorrere all'Autorità giudiziaria avverso la decisione della Commissione centrale delle Imposte che sia stata notificata entro i 3 mesi dal giorno in cui è pervenuta all'Ufficio, possa ritenersi applicabile nel caso di ricorso per Cassazione avverso detta decisione, che la Finanza stessa intenda proporre ex art. 111 della Costituzione (n. 263).

MILITARI. — I) Se le spese sopportate per la cura e per la degenza in ospedale di un militare infortunatosi per colpa di un terzo, possano essere a questo richieste in via giudiziale (n. 3). — II) Quale sia la posizione giuridica dei militari del Genio «specialità ferroviari» che prestano servizio su di una linea ferroviaria in sostituzione di agenti delle FF.SS. (n. 4). — III) Se, in caso di decesso di un militare del genio «specialità ferroviari», nel corso e a causa del servizio su di una linea ferroviaria, siano tenute le FF.SS. ad alcun trat-

tamento a favore degli aventi causa del militare deceduto (n. 4).

NAVI. — Se l'acquirente a titolo particolare di un motopeschereccio, il cui proprietario era stato già ammesso ai benefici di cui alla legge 8 marzo 1949, n. 75, trattandosi di perdita per causa di guerra di nave, costituente per il proprietario stesso l'unico mezzo di lavoro non ancora sostituito, possa chiedere lo speciale finanziamento previsto dall'art. 26 della prefata legge.

OMICIDIO E LESIONI COLPOSE. — Se l'Amministrazione PP.TT. possa costituirsi parte civile nel processo per omicidio colposo di un suo dipendente per ottenere il ristoro della rendita liquidata nella sua qualità di assicuratrice del personale postelegrafonico ai sensi del R.D. 16 giugno 1938, n. 1275 (n. 1).

OPERE PUBBLICHE. — I) Se, in caso di rescissione del cottimo per inadempimento dell'Impresa, sia fondata la pretesa di questa, relativa al pagamento del 10 % spettante sulla differenza fra i quattro quinti dello importo contrattuale e quello dei lavori effettivamente eseguiti, a norma dell'art. 345 legge sui LL.PP. e degli articoli 19 e 54 del Capitolato generale di appalto (n. 40). — II) Se, in caso di rescissione del cottimo per inadempimento dell'Impresa, sia fondata la richiesta di questa per l'esonero dal pagamento degli interessi sull'importo della cauzione non versata, per il periodo di ritardo nella effettuazione del collaudo rispetto al termine previsto contrattualmente (n. 40).

PARTE CIVILE. — Se l'Amministrazione PP.TT. possa costituirsi parte civile nel processo per omicidio colposo di un suo dipendente per ottenere il ristoro della rendita liquidata nella sua qualità di assicuratrice del personale postelegrafonico ai sensi del R.D. 16 giugno 1938 n. 1275 (n. 8).

PENSIONI. — Se gli eredi dell'optante, morto prima che il procedimento di riacquisto della cittadinanza italiana sia definito nei modi previsti dagli articoli 1 e 2 D.L. 2 febbraio 1948, n. 23, possano chiedere la riaccensione della partita di pensione, relativa al loro dante causa, allo scopo di percepire i ratei, astrattamente maturati, *jure hereditatis* (n. 70).

POSTE. — I) Se, per procedere alla liquidazione di titoli postali, appartenenti a sudditi stranieri defunti, sia giustificata la richiesta, prevista dall'art. 193 n. 5, del vigente Regolamento generale sui servizi postali, della produzione di un atto notorio, diretto a far constare quale sia, secondo la legge italiana, lo stato della successione del suddito straniero defunto (n. 45). — II) Se la convenzione intervenuta tra l'Ente autonomo del Porto di Napoli e il Ministero delle PP.TT. per la occupazione, nell'ambito del porto, dell'area demaniale occorrente per la costruzione di un edificio destinato ai servizi postali che si svolgono attraverso i traffici marittimi, abbia natura giuridica di concessione amministrativa (n. 46). — III) Se l'Amministrazione PP.TT. possa costituirsi parte civile nel processo per omicidio colposo di un suo dipendente, per ottenere il ristoro della rendita liquidata nella sua qualità di assicuratrice del personale postelegrafonico ai sensi del R. D. 16 giugno 1938, n. 1275 (n. 47).

PREZZI. — I) Quale sia, nei confronti del R.D.L. n. 901/1940, il valore giuridico della circolare della Presidenza del Consiglio in data 31 agosto 1941 secondo la quale le particolari provvidenze a favore dei prestatori d'opera, concordate nel giugno 1941 tra la Confederazione dei datori di lavoro e dei lavoratori, dovevano rimanere a carico dei datori di lavoro e non erano da comprendersi nelle revisioni prezzi (n. 24). — II) Se siano esclusi dalla revisione prezzi i periodi di esecuzione tardiva non giustificati da proroghe (n. 24). — III) Se, quando i manufatti siano stati consegnati alla Amministrazione in data anteriore a quella stabilita in contratto, la revisione prezzi debba essere fatta con riferimento alla data di collaudo fissata in contratto o a quella di effettiva esecuzione e di effettivo collaudo avvenuti anteriormente alla data prevista (n. 24).

PROPRIETA'. — I) Se, data la formazione di nuovo terreno per alluvione, a norma dell'art. 941, cod. civ. od anche per ritiro graduale delle acque correnti, a norma dell'art. 942, formazione causata da fenomeni naturali e soltanto agevolata o accelerata da opere di protezione fatte dal Genio Civile, il nuovo terreno acceda alla proprietà privata, cui ha aderito, ovvero, a norma dell'art. 947, debba passare in proprietà del Demanio (n. 16). — II) Se i beni del patrimonio indisponibile dello Stato siano soggetti al regime della comunione forzosa del muro (n. 17).

REGIONI. — Se l'Amministrazione finanziaria possa invocare l'applicabilità dell'art. 12 legge di registro e, pertanto, escludere la ripetibilità dell'imposta pagata su un atto compreso nell'ambito di applicazione della legge regionale siciliana 5 aprile 1950, n. 32, recante agevolazioni fiscali per l'incremento di attrezzature turistiche in Sicilia, per il quale era stata già scontata la normale imposta, in attesa che la concessione delle agevolazioni, precedentemente richiesta, fosse riconosciuta dall'Assessore al turismo competente (n. 52).

REQUISIZIONE. — Se gli indennizzi per requisizioni costituiscano debiti di valore, da rivalutare, pertanto, alla data di liquidazione, o debiti di valuta (n. 110).

RESPONSABILITA' CIVILE. — I) Se possa configurarsi responsabilità della P.A. per l'incidente occorso ad un civile durante il trasporto su automezzo militare ove il medesimo non fosse munito di autorizzazione da parte della competente Autorità (n. 162). — II) Se, in campo privatistico, sussista la responsabilità del committente per il fatto del commesso quando questi abbia in concreto abusato o sia uscito fuori dei limiti entro i quali l'incarico avrebbe dovuto essere assolto (n. 162). — III) Se, quando gli atti illegittimi e dannosi per i terzi siano stati posti in essere dai dipendenti senza dolo e non per fini privati, ma nell'interesse, bene o male ritenuto esistente, dalla P.A. ed in collegamento con le funzioni degli stessi dipendenti, l'aver costoro superato nel compiere i predetti atti, i limiti delle loro attribuzioni faccia venire meno il rapporto causale fra la pubblica funzione e il danno subito dai terzi (n. 162). — IV) Se la P.A. possa essere tenuta responsabile dell'incidente occorso ad un civile trasportato su un autocarro militare, quando l'incidente stesso non sia derivato da comportamento colposo dell'incidente (n. 162). — V) Se l'incidente occorso ad un viaggiatore in sosta sul marcia-

pie de una stazione, il quale venga colpito da una pietra, sollevata dai binari per effetto del transito di un treno, integri gli estremi della anormalità nell'esercizio ferroviario, di cui l'Amministrazione FF.SS. è tenuta a rispondere, ai sensi dell'art. 11 par. 4, delle CC.TT., ove non provi che l'anormalità è avvenuta per causa fortuita o forza maggiore (n. 163). — VI) Quali siano i criteri da adottarsi per la liquidazione del danno futuro, derivante a un pubblico impiegato da menomazioni fisiche dipendenti da incidente stradale (n. 164). — VII) Se i guadagni, derivati a impiegati pubblici da attività libera che essi esplicano, possano considerarsi in relazione alle norme sullo stato giuridico, illeciti, ai fini del risarcimento dei danni loro occorsi da incidente stradale (n. 164). — VIII) Se le spese sopportate per la cura e la degenza in ospedale di un militare infortunatosi per colpa di un terzo, possano essere a questo richieste in via giudiziale (n. 165).

RICORSI AMMINISTRATIVI. — Se, dichiarato inammissibile il ricorso gerarchico avverso l'ordinanza di sfratto da alloggio demaniale e proposto, avverso il detto provvedimento, ricorso straordinario al Capo dello Stato da parte dell'interessato, possa, nelle more della procedura, revocarsi il provvedimento di inammissibilità del ricorso gerarchico, procedendo, quindi, all'esame di quest'ultimo (n. 4).

RICOSTRUZIONE. — Se sia ammissibile la stipulazione di atti aggiuntivi per l'inclusione di clausole relative alle agevolazioni fiscali di cui al D.L.L. 7 giugno 1945, n. 322, omesse negli atti principali (n. 2).

SCAMBI E VALUTE. — I) Se il privato abbia un diritto ad ottenere il rilascio di una licenza di importazione o di esportazione (n. 10). — II) Se, in seguito al rilascio della licenza, sorga un diritto soggettivo del privato all'utilizzo pieno della licenza stessa (n. 10). — III) Se dalla revoca o dalla sospensione della licenza derivi alcun diritto del privato verso l'Amministrazione ad ottenere un indennizzo o risarcimento danni per lucro cessante o per danno emergente (n. 10).

SOCIETA'. — I) Se la cessione del pacchetto azionario di una società legittimi la presunzione di cessione del patrimonio sociale (n. 67). — II) Se la norma dell'art. 148 della legge di registro possa essere invocata, ove la sentenza che dà luogo alla soccombenza dell'Amministrazione venga emessa dopo la scadenza del termine, ivi previsto, di 90 giorni (n. 67).

STRADE. — Se la norma dell'art. 73 della legge n. 2248 del 20 marzo 1865 sulle OO.PP., secondo la quale le piante, le siepi ed i boschi esistenti nell'epoca della costruzione della strada, a fianco di questa, sono tollerati qualora non rechino un riconosciuto pregiudizio, ma giungendo maturità o a deperimento non possono venire surrogati se non alla distanza stabilita dall'art. 71, abbia voluto intendere quando trattisi di boschi cedui, con l'espressione « giungendo a maturità » la maturità dei frutti, costituita dal periodico taglio degli alberi oppure la maturità del bosco nel suo insieme, qualora questo sia soggetto a taglio definitivo (n. 18).

SUCCESSIONI. — I) Se l'obbligo imposto dal testatore all'erede di pubblicare le sue opere inedite e di

distribuire i relativi volumi a tutte le biblioteche pubbliche governative con comminatoria, per il caso di inadempiamento, di sostituzione ereditaria, integri un semplice « obbligo di coscienza » o un legato a favore dello Stato (n. 46). — II) Se la fattispecie giuridica determinata in seguito alla rinuncia degli eredi all'eredità del *de cuius* sia quella dell'eredità giacente (n. 47). — III) Quale sia la posizione giuridica dello Stato successore ex art. 586 c. c. (n. 47). — IV) Se, per effetto della successione dello Stato ex art. 586 c. c., si verifichi la estinzione per confusione dei debiti ereditari verso lo Stato medesimo (n. 47).

TASSA DI BOLLO. — I) Se, in base all'art. 8 del D. P. 25 giugno 1953 n. 492, recante nuove norme sull'imposta di bollo, debbano redigere in carta bollata i reclami per danni alle persone o a cose, oggettive di contratto di trasporto (n. 10). — II) Se, ai sensi della succitata disposizione, debbano redigersi in carta bollata i reclami per danni alle persone o a cose, non attinenti al contratto di trasporto (n. 10). — III) Se, in base alla stessa norma debbano redigersi in bollo gli atti di transazione e di quietanza esatti tra la P.A. e i privati (n. 10).

TELEFONI. — I) Se le convenzioni aggiuntive, stipulate con le concessionarie società TETI e TIMO, in dipendenza della legge del 1926, n. 36, per le quali la concessione veniva estesa alle linee colleganti direttamente i capoluoghi di provincia entro le zone di rispet-

tiva competenza, debbano interpretarsi restrittivamente nel senso che il diritto delle predette società concessionarie sia delimitato alle linee telefoniche nell'ambito di ciascuna zona senza che le convenzioni possano essere estese alle linee tra centri o capoluoghi di provincia compresi in zone contigue (n. 11). — II) Se l'impianto di nuove linee facoltative da parte del concessionario ai sensi dell'art. 14 del R.D. n. 399 del 1923, dovessero essere limitato all'ambito della zona concessa o potesse comprendere le zone contigue (n. 11). — III) Se la « coesistenza » tra linee statali e linee dei privati concessionari, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 del R.D.L. 3 gennaio 1926, n. 36, vada intesa nel senso di « tratto comune » o in quello di incidenza del traffico in linee statali e sociali (n. 11).

TRASPORTO. — I) Se possa configurarsi responsabilità della P.A. per l'incidente occorso ad un civile durante il trasporto su automezzo militare ove il medesimo non fosse munito di autorizzazione da parte della competente autorità (n. 36). — II) Se la P.A. possa essere tenuta responsabile dell'incidente occorso ad un civile trasporto su autocarro militare, quando l'incidente stesso non sia derivato da comportamento colposo dell'incidente (n. 36).

TRATTATO E CONVENZIONI INTERNAZIONALI. — Quale sia il procedimento da adottarsi per l'esazione dei corrispettivi di bombole di metano da parte di utenti residenti a San Marino (n. 4).

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

A CURA DI SALVATORE SICA

BELGIO

Sotto la voce Belgio ci occuperemo della nostra materia con riguardo al:

α) Regno del Belgio (*Royaume de Belgique - Koninkrijk België*)

β) Congo belga (*Congo belge - Belgische Congo*);

γ) Territorio del Ruanda-Urundi (*Territoire du Ruanda-Urundi*).

a) REGNO DEL BELGIO

A) La responsabilità dello Stato

La questione della responsabilità dello Stato ha, più che la legislazione, impressionato e coinvolto, durante il secolo IX ed il secolo XX, la giurisprudenza belga; su questa molto ha influito la dottrina. La responsabilità dello Stato costituisce il problema principale del mondo giuridico belga, specie negli ultimi cinquant'anni: tale problema è intimamente intrecciato con la stessa concezione dello Stato. Nella materia della responsabilità dello Stato e dei funzionari, però, lo sperimentatore di legislazione, se vuole presentare il sistema attualmente vigente nella sua concretezza, deve cedere le armi alla giurisprudenza ed alla dottrina.

Rifacciamoci anzitutto, secondo il nostro metodo di ricerca dei dati empirici (i quali non possono trovarsi che nella norma oggettiva e, solo in mancanza, nella giurisprudenza), alla legislazione.

I) LEGISLAZIONE

È necessario premettere gli articoli della Costituzione 7 febbraio 1831, i quali ci possono interessare. Premettiamo cioè le norme che delimitano il potere esecutivo e determinano la competenza del potere giudiziario.

Delimitano il potere esecutivo le seguenti norme costituzionali. Al Re appartiene il potere esecutivo, secondo quanto è disciplinato dalla Costituzione (art. 29). Il Re non può sospendere le leggi nè dispensare dalla loro esecuzione (art. 67). I trattati di commercio e quelli che potrebbero importare un onere per lo Stato od obbligare individualmente i belgi non hanno effetto che dopo aver ricevuto l'assenso delle Camere (art. 68).

Il Re non possiede altri poteri fuori di quelli che formalmente gli attribuiscono la Costituzione e le singole leggi introdotte in virtù della Costituzione stessa (art. 78).

Determinano la competenza del potere giudiziario le seguenti norme. Non si rende necessaria nes-

suna previa autorizzazione perchè si possano esercitare azioni giudiziarie (*poursuites*) contro i funzionari pubblici in ordine a fatti inerenti alla loro amministrazione, salvo quanto è stabilito in favore dei ministri (art. 24). Le contestazioni che hanno per oggetto diritti civili appartengono esclusivamente alla competenza dei Tribunali (art. 42). Le contestazioni che hanno per oggetto diritti politici appartengono alla competenza dei Tribunali, fatte salve le eccezioni stabilite dalla legge (art. 93). La Corte di cassazione pronunzia sui conflitti di attribuzioni nei modi stabiliti dalla legge (art. 106). Le Corti ed i Tribunali non procederanno ad applicare i decreti (*arrêtés*) ed i regolamenti generali, provinciali e locali, se non in quanto questi siano conformi alle leggi (art. 107).

Occorre qui riportare qualche norma del diritto civile. Ogni fatto dell'uomo, che abbia ad altri cagionato un danno, importa l'obbligazione a risarcirlo da parte delle persone dalla cui colpa il danno sia derivato (art. 1382, Cod. civ., 1807). Ognuno è responsabile del danno che ha cagionato non soltanto per il suo fatto (*par son fait*), e cioè intenzionalmente, ma anche per la propria negligenza ed imprudenza (art. 1382). Ogni persona è responsabile non solo del danno causato per suo fatto proprio (*par son propre fait*), e cioè intenzionalmente, ma altresì di quello causato dal fatto delle persone di cui occorre rispondere, o delle cose che si trovano sotto la propria custodia; i padroni e i committenti sono responsabili per danno arrecato dai loro domestici e commessi (*préposés*) nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti (art. 1384).

L'art. 96 dello Stato giuridico dei dipendenti dello Stato (*arrêté royal* 2 ottobre 1937) recita: «Indipendentemente dalla loro responsabilità verso terzi, i dipendenti (*agents*) dello Stato sono personalmente responsabili di fronte all'Amministrazione per il danno che essi avessero causato con la violazione dei loro doveri di servizio, sia intenzionalmente, sia per negligenza od imprudenza. I limiti e le condizioni di tale responsabilità saranno stabiliti da Noi. (Notisi che i decreti reali del 1953 nulla hanno introdotto in merito nè ci risulta che sia stato emanato il preannunciato regio decreto). La responsabilità stessa d'ordine pecuniario è assimilata a quella che dà luogo ad applicazione delle pene disciplinari e la sua sanzione è subordinata alle vie di ricorso previste contro le pene disciplinari. Il Ministro, su parere del consiglio di direzione, provvede a contestare la responsabilità e determinare l'ammontare della pena.

La legge 23 dicembre 1946 ha istituito il Consiglio di Stato (*Conseil d'Etat*). La competenza della

Sezione d'amministrazione del Consiglio di Stato è stata fissata dagli articoli 4 a 10 della legge stessa. In termini generali, l'art. 4 stabilisce che la detta sezione dà pareri (*avis*) motivati o decide mediante *arrêts* nei casi previsti dalla legge in parola o da leggi particolari. La Sezione di Amministrazione conosce, nel caso in cui non esista altra giurisdizione competente, le domande d'indennità relative al risarcimento di un danno eccezionale derivato da una misura adottata od ordinata dallo Stato, Provincia, Comune o Governo della colonia, sia che l'esecuzione di quella norma abbia avuto un carattere normale sia ch'essa sia stata difettosa o ritardata. La Sezione di Amministrazione si pronunzia in equità a mezzo di pareri motivati, tenendo conto di tutte le circostanze d'interesse pubblico o privato (art. 7): una tale competenza è chiamata il *contenzioso delle indennità*. La domanda del parere non è ricevibile se non dopo che lo Stato, la Provincia, il Comune od il Governo della colonia abbia respinto in tutto od in parte una richiesta d'indennità o abbia trascurato per sessanta giorni di decidere in merito; il parere è dato nel termine che sarà stabilito con regio decreto; esso è reso pubblico e comunicato agli interessati; tuttavia, la Sezione di Amministrazione potrà decidere di non pubblicare, e di non comunicare, che il solo dispositivo del parere, e ciò nel caso in cui ritenga che lo richieda l'interesse generale; le decisioni delle autorità competenti a trattare gli affari in ordine ai quali la Sezione d'Amministrazione abbia emesso un parere per l'applicazione del presente articolo, debbono riferirsi (*visent*) espressamente a tale parere ed indicarne il contenuto (art. 7).

La Corte dei conti giudica i contabili (art. 6, legge 29 ottobre 1846) ed i funzionari delegati o i contabili degli impegni (legge 10 giugno 1922).

Dalla legislazione così esposta possono derivarsi le seguenti direzioni positive, tenuto conto:

a) della responsabilità del funzionario verso i terzi;

b) della responsabilità dell'Amministrazione verso i terzi fuori della responsabilità del funzionario;

c) della responsabilità del funzionario verso l'Amministrazione.

1) La separazione dei poteri è l'elemento fondamentale in materia (artt. 29, 67, 68, 78, 92, 106 e 107, Cost. 1831).

2) La responsabilità del funzionario pubblico è personale (art. 24, Cost. 1831); esso può essere chiamato dinanzi ai giudici senz'altra condizione che la sua imputabilità (art. 24, Cost. 1831).

3) Per giudici s'intendono i tribunali civili.

4) Fuori che per i contabili, i funzionari delegati ed i contabili degli impegni (giurisdizione contabile; art. 6 legge 29 ottobre 1846; legge 10 giugno 1922), la responsabilità del danno civile apportato dal funzionario all'Amministrazione segue la sorte delle pene disciplinari e la sua valutazione in colpa ed in denaro è rimessa al ministro, su parere del Consiglio di direzione (art. 96, Arr. R. 2 ottobre 1937).

5) Sul danno eccezionale, provocato comunque dall'Amministrazione a terzi o a suoi dipendenti, dà un parere motivo sulla relativa domanda, il contenzioso dell'indennità e cioè, la Sezione di

Amministrazione del Consiglio di Stato (art. 7, legge 23 dicembre 1946). Qui si tace il regime pensionistico di guerra e non di guerra ed il sistema dei danni di guerra comunque ai beni (legge 1° ottobre 1947, ed Arr. du Régent del 7. nov. 1947, ecc.) ed alle persone (legge 19 agosto 1947; Arr. du Régent, 5 ottobre 1948; legge 26 luglio 1952, ecc.).

II) DOTTRINA

La dottrina è passata per cinque stadi. Qui è in discussione la responsabilità dello Stato non dipendente dalla colpa del funzionario (responsabilità personale), sulla quale la giurisprudenza ha molto discusso facendo importanti distinzioni.

Partendo dalla dottrina francese della separazione dei poteri e dei limiti imposti al potere giudiziario dalla condotta del potere esecutivo (Henrion de Pansey), la dottrina belga affermò, nel secolo scorso, che il *giudicare*, da parte del potere giudiziario, sulle istanze avanzate dai privati contro l'esecuzione dei decreti amministrativi, avrebbe altresì importato la funzione di *amministrare* (M. DE CUYPER; ved. voce «responsabilité», in *Répertoire pratique du droit belge*, Bruylant, Bruxelles, 1940, p. 419). Soltanto i diritti individuali *sensu stricto* erano conosciuti dal potere giudiziario; il contenzioso amministrativo rientrava nella valutazione del potere esecutivo (ved. BOURQUIN: *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Bruxelles, 1912).

In un secondo momento Beckers, con una certa originalità, afferma che occorre distinguere la deliberazione amministrativa (ordine, divieto, autorizzazione), tipica espressione del pubblico potere e che esclude qualsiasi idea di colpa e quindi è non riprovevole, dalla esecuzione; se le operazioni di esecuzione non sono conformi alla deliberazione, deve ammettersi la responsabilità della Amministrazione (Revue de l'Administration, 1890, p. 95 e seg.). Un passo più avanti ed il Beckers sarebbe stato portato ad esaminare la presunzione assoluta (*juris et de jure*) di legalità che accompagna o meno certi atti dell'Amministrazione; un tale esame è restato completamente estraneo alla dottrina belga.

In un terzo momento la dottrina (ancora forse sotto l'influenza del mutato clima giuridico francese) accetta la distinzione tra lo Stato, *puissance publique*, e lo Stato, *personne civile*. « Lo Stato, — dice René Mareq — invoca la propria autorità, si serve della propria forza, agisce come persona pubblica, ma esso contratta come lo farebbe un semplice cittadino ed agisce come persona civile; i rapporti tra lo Stato ed i privati posseggono un carattere giuridico del tutto differente secondo ch'essi originano da un atto del potere pubblico o da un atto della persona civile » (*La responsabilité de la puissance publique*, Bruxelles, 1911, p. 10).

In un quarto momento abbiamo una tendenza ad allargare la responsabilità dello Stato. Ivi si innesta la teoria della colpa oggettiva (condotta irriprovable dell'Amministrazione, ma che importa lesione di un diritto preesistente, d'un *droit acquis*) (nota di giurisprudenza, in Rev. de l'Admin., 1911, pp. 344-349). Altra teoria per attenuare la

responsabilità dell'Amministrazione, si basava sull'uguaglianza dei cittadini dinanzi agli oneri pubblici (LECLERQ: *Pasicrisie*, 1915-16, I, 319, p. 335 e seg.; *Pasic.*, 1917, I, 119).

Scoraggiato dalle contraddizioni giurisprudenziali, L. WODON, insistendo nel concetto della separazione dei poteri, mira alla valutazione della natura della lesione, indipendentemente dalla personificazione privata o pubblica dello Stato (*Le contrôle juridictionnel de l'Administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, Bruxelles, 1920). Contro tale differenziazione (Stato come persona pubblica e come persona privata) reagiva lo stesso DUGUIT (*Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1921-26, II, p. 349). Sul nuovo orientamento giurisprudenziale influiva l'opera del Wodon. Nel primo dopoguerra già non si dubitava della responsabilità dell'Amministrazione per il quasi-contratto (ved. « *Rev. de l'Admin.* », 1919).

Ultimamente il DE PAGE (*Traité élémentaire de droit civil belge*, 2ª ed., Bruxelles, Bruylant, 1948, II, p. 1032 e seg.) parte dalla duplice constatazione che, *nella sostanza*, il regime dell'attività dello Stato e della sua responsabilità è disciplinato da principi che non sono quelli del diritto civile e che in via di *logica* l'attività dello Stato-potere pubblico *deve razionalmente* sfuggire alle norme che disciplinano le attività private, dalle quali essa è assolutamente differente. Il De Page reagisce quindi contro la Giurisprudenza introdotta nel 1920.

Sulla incompletezza della soluzione adottata con la istituzione del contenzioso (in via di pareri motivati) d'indennità *eccezionale* (Sezione d'Amministrazione del Consiglio di Stato), ved. VAUTHIER: *Précis du droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1950, II, p. 693 e seg.

III) GIURISPRUDENZA

1. *Lo Stato responsabile*. — La giurisprudenza del secolo XIX restrinse la Costituzione in materia di responsabilità. I diritti civili e politici (artt. 92 e 93 Cost. 1831) furono quelli che risultassero da leggi e decreti introdotti nell'interesse individuale; le leggi, che avessero per oggetto l'amministrazione dello Stato e quindi si dirigessero soltanto all'interesse generale senza tener conto dell'interesse individuale, non avrebbero potuto far nascere diritti civili o diritti politici. Di questi i Tribunali non avrebbero potuto conoscere (Cass., decis. 25 giugno 1840, *Pasic.* I, 409 e Cass., 24 febbraio 1843, *Pasic.* I, 64, citate in « *Répertoire pratique*, 1940, XI, p. 419).

In seguito, fu ammessa la responsabilità dello Stato, per i danni cagionati dalla colpa o dalla negligenza dei suoi dipendenti ai viaggiatori delle ferrovie nazionali (Cass. 27 maggio 1852, *Pasic.* I, 370, in *Répertoire* *ivi*); per i contratti, era ammessa la competenza dei Tribunali (*ivi*, 470); in materia aquiliana (manovre militari, polizia, servizio penitenziario, servizio antincendio, insegnamento, ospedali) fu esclusa la competenza dei Tribunali (ved. numerosa giurisprudenza, *ivi*); si ammise però che il Comune fosse responsabile del cattivo stato della strada (Cass., 20 marzo 1843, *Pasic.* I, 144, *Répertoire* *ivi*, p. 421). Nonostante

le contraddizioni, la giurisprudenza era avviata a seguire, al principio del secolo XX, la distinzione tra lo Stato persona pubblica e, lo Stato persona civile: tale giurisprudenza con l'andare del secolo, finiva con l'andare incontro a « *subtilités extrêmes et à des difficultés presque inextricables* » (VAUTHIER: *Précis du droit admin. de la Belgique*, Larcier, Bruxelles, 1950, II, p. 503).

La Cassazione reagì contro il principio della doppia personalità dello Stato con due sentenze: una del 5 novembre 1919 (*Pasic.* 1920, I, 193; « *Revue de l'Admin.* », 1921, p. 23) ed una del 16 dicembre 1920 (*Pasic.*, 1921, I, 65; « *Revue de l'Admin.* », 1921, p. 142). Spesso, nei trattati, le due sentenze sono riportate con data inesatta. Recita la sentenza del 5 novembre 1919 (ved. *Répertoire*, XI, 421; ved. DE PAGE: *Traité*, II, 1026): « I governanti non possono altro fuori di ciò ch'essi sono incaricati di fare, e sono, come governati, soggetti alla legge; essi trovano limiti alla loro attività nelle leggi ed in particolare in quelle che disciplinano i diritti civili e... ove abbiano leso uno di tali diritti... il loro atto è stato compiuto senza che ne avessero la potestà ed è quindi illegale e costitutivo di colpa ». La sentenza avverte inoltre che, quando il potere giudiziario constata un fatto *amministrativo illecito*, esso « fa opera non di amministratore ma di giudice di una contestazione il cui oggetto è un diritto civile ». In sostanza, si concluse che lo Stato non può portare lesione ai diritti civili e che, ove lo faccia, è in colpa e deve, secondo il diritto comune, provvedere a risarcire il danno che ne risulti; si sarebbe dovuto in tal caso applicare l'articolo 1382 o l'art. 1384 secondo che l'atto fosse stato messo in essere da un organo o da un commesso (*préposé*) della Amministrazione. La lesione di un diritto non avrebbe importato di distinguere se lo Stato avesse agito come persona pubblica o come persona civile, distinzione del resto che l'articolo 92 della Costituzione 1831 non fa (DE PAGE). Si arrivò così ad ammettere, con tale sentenza, che *la Costituzione non ha riguardo nè alla qualità delle parti contendenti, nè alla natura degli atti che avrebbero causato una lesione di diritto, ma unicamente alla natura del diritto leso*.

La Cassazione — diceva il Leclerq — aveva fatto rientrare sotto l'imperio del diritto civile lo Stato, che costantemente tentava di uscire e di non esser retto dal diritto stesso (nota a Cass. 11 maggio 1933, *Pasic.* 1933, I, 2222; ved. CORNIL: *Portée de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 nov. 1920*, « *Belgique judiciaire* », 1939, 449).

Spiega il De Page (*Traité*, II, p. 1027) che il potere giudiziario non potrebbe censurare i decreti amministrativi, il decreto stesso, ma decidere sulla *esecuzione* dell'atto amministrativo, sulla maniera con cui il decreto è stato eseguito e sulla conformità o meno dell'esecuzione alla legge. Nessuno potrebbe lagnarsi della *inazione* dell'Amministrazione, o di una misura *cattiva, insufficiente* od *inadeguata* alle esigenze di fatto: in tal caso non vi sarebbe che un solo rimedio e cioè quello di rivolgersi all'Amministrazione. Noi aggiungiamo che resta oggi anche la via del contenzioso dell'indennità eccezionale presso il Consiglio di Stato, istituito nel 1946.

In ogni modo il potere giudiziario non potrebbe decidere che sul risarcimento del danno, causato dal fatto illecito d'un agente o d'un funzionario dello Stato (*Répertoire*, XIX, p. 422).

I detti principi si sarebbero applicati anche se lo Stato, per sua colpa, avesse leso un diritto civile di uno dei suoi agenti (questione dei cumuli di indennità, ved. DE PAGE: *Traité*, X, nota 6, p. 1026).

2. *Il funzionario responsabile.* — Ma quanto si è detto dev'essere messo in relazione alla persona umana che rappresenta l'Amministrazione ed agisce per essa. È noto che la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese (ved. WALINE: *Traité de droit administr.*, 1952, Sirey, Paris) ha fatto distinzione tra *faute personnelle* (responsabilità del funzionario) e *faute de service* (nelle sue funzioni il funzionario non risponde ma risponde lo Stato; sistema inverso a quello italiano).

In Belgio si fa differenza tra funzionario *organo* e tra funzionario *commesso o preposto*. L'agente organo esercita attribuzioni politiche o comunque non compie operazioni che potrebbero essere compiute da un privato; esso si trova in una situazione legale o regolamentare e cioè è assunto per nomina; esso dispone della « pubblica autorità ». L'agente *preposto* si trova in una situazione contrattuale; esso cioè è assunto per contratto (ved. definizioni e giurisprudenza in BUTTGENBACH: *Manuel de droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1954, p. 240 e seg.).

Non c'è dubbio che, per l'art. 1384, 3° comma, Codice civ., lo Stato abbia una responsabilità indiretta (da committente a commesso), nei casi di vincolo contrattuale di servizio, sia che lo Stato agisca come potere pubblico e sia come persona civile (DE PAGE, *Traité*, II, p. 1030).

La responsabilità dello Stato è diretta allorché agisca a mezzo di un suo organo. L'organo è lo Stato stesso. In tali casi si applicano gli artt. 1382 e 1383 Codice civ. Ma la giurisprudenza esige, perché la responsabilità diretta dello Stato possa essere riconosciuta, due condizioni:

1) l'agente non deve *agire* fuori delle sue funzioni;

2) l'agente non deve aver messo in opera un atto ch'egli *non aveva il dovere o il potere* di compiere (giurisprudenza in BUTTGENBACH, *Manuel*, Larcier, 1954, p. 241; ved. anche *Les Codes belges*, Bruylant, Bruxelles, 1951, I, p. 183). In sostanza, dice DE PAGE: « L'agente dello Stato (organo) o dei poteri pubblici è personalmente responsabile quando è in colpa, ai sensi dei soli articoli 1382 e seguenti del Codice civ. ». Dice ancora DE PAGE (*Traité*, 1948, p. 1030): *Au point de vue où nous nous plaçons actuellement, faut-il décider que l'agent qui agit par dol, excès de pouvoir ou abus d'autorité doit être considéré comme ayant agi hors de l'accomplissement de ses fonctions et n'engage dès lors pas, comme organe, la responsabilité directe de l'Etat? La question n'a pas, à notre connaissance, été tranchée par la jurisprudence, mais l'affirmative semble s'imposer dans les cas envisagés, car l'agent est incontestablement sorti de la légalité. Ce n'est plus l'Etat qui a agi, même fautivement, c'est l'agent, à la suite d'un détournement de pouvoir ».*

Qui la questione si complica perché da una parte sta la teoria del *rapporto contrattuale* del pubblico

impiego in tutti i casi e dall'altra sta la teoria della situazione legale o regolamentare, considerata come determinazione *unilaterale* da parte dell'Amministrazione (ved. riassunto delle teorie in Buttgenbach e bibliografia, *ivi*; p. 242).

Noi dobbiamo concludere che, ove esista colpa del funzionario (non contrattuale), la responsabilità resta al funzionario. L'azione relativa si esercita dinanzi ai tribunali, senza bisogno di una *petition of rights* del privato o di un *fiat* dell'Amministrazione, come avveniva in Inghilterra prima del Crown Proceeding Act 1947 (art. 24 Costituzione belga 1831).

Per la responsabilità del funzionario verso la Amministrazione richiamiamo la legislazione riportata (ved. S. SICA: *Il controllo sulla pubblica finanza*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1955, p. 107 e 136; bibliografia, *ivi*). Ved. il lavoro di MATTON sul *Droit budgétaire* in « *Les Nouvelles* », Bruxelles, Larcier, 1939, vol. III; e nel *Répertoire pratique* la voce « *Fonctionnaire* ». Ved. anche GAUDEMET: *Le statut des agents de l'Etat en Belgique*, « *Revue de droit public* », 1949, p. 336.

Sul contenzioso dell'indennità eccezionale, di cui è competente il Consiglio di Stato, troviamo nella *Pasicrisie belge* molte decisioni d'incompetenza. Il Consiglio ha espresso parere favorevole alla concessione dell'indennità ad un conservatore delle ipoteche la cui nomina non era avvenuta secondo le presupposte norme di uso (Cons. Stato 12 gennaio 1954, *Pasic.*, 1954, IV, 20); ha espresso parere sfavorevole sulla domanda relativa ad una legge equitativa che non aveva esteso l'indennizzo al caso in esame (Cons. Stato 29 gennaio 1954, *Pasic.*, 1954, IV).

Sulla responsabilità del funzionario ved. *Giurisprudenza* in VAUTHIER, *Précis*, Larcier, Bruxelles, 1950, II, nota 2 a p. 689 e seg. Sulla giurisprudenza del contenzioso dell'indennità eccezionale, ved. *ivi*, p. 700 e seg.

B) Avvocatura dello Stato

Il Belgio non ha Avvocatura dello Stato, intesa questa come organo dell'Amministrazione dello Stato e diretta alla difesa giudiziaria delle Amministrazioni dello Stato.

Si designano come *Avocats de l'Administration* quegli avvocati che sono incaricati della difesa in giudizio degli affari d'un servizio ministeriale o di una pubblica amministrazione; questi ricevono generalmente un trattamento fisso *per abbonamento* (*Pandectes belges*, Bruxelles, Larcier, 1884 in poi, XI, p. 1099; ved. *Usages*, in *Pandectes belges*, 1936).

I. *Per quanto concerne lo Stato*, la nomina degli avvocati addetti ai servizi ministeriali appartiene ai ministri, che sono a capo delle singole amministrazioni (*Pandectes*, voce « *Avocat de l'Administration* », n. 3). La materia non è disciplinata dalla legge; essa è puramente regolamentare e vi si è provveduto con regio decreto o per decreti ministeriali. Per i vari ministeri non esistono disposizioni particolari (ved. *Usages*, in *Pandectes belge*, 1936). Disposizioni speciali esistono invece per la Amministrazione finanziaria (R.D. 5 febbraio 1851;

D. M. 20 febbraio 1851) e per l'Amministrazione dei Lavori pubblici (R. D. 8 agosto 1854 e D. M. 1° gennaio 1855).

Riportiamo qui il decreto reale 5 febbraio 1851, relativo agli avvocati del Ministero delle Finanze. La difesa degli interessi dei vari servizi dipendenti dal Ministero delle Finanze, dinanzi le Corti ed i Tribunali, è affidata ad avvocati specializzati che prenderanno il titolo di *Avvocati del Ministero delle Finanze*, e saranno nominati dal ministro, e cioè, tre per la provincia di Brabant ed uno per ciascuno delle altre (art. 1). Gli avvocati del Ministero delle Finanze scelgono, nel capoluogo di ogni *arrondissement judiciaire* diverso da quello della loro residenza, un delegato il quale eventualmente li supplisca; la scelta di tali delegati è sottoposta al gradimento del ministro (art. 2). Il ministro dà il suo gradimento altresì per la scelta dei procuratori legali (*avoués*) che si trovino nel capoluogo della provincia, e per la scelta, a Bruxelles, di un avvocato presso la Corte di Cassazione, incaricato di rappresentare il Ministero (art. 3).

Gli avvocati del Ministero delle Finanze, i loro delegati ed i procuratori sono retribuiti per abbonamento fisso; in base a tale abbonamento, i delegati, i procuratori e l'avvocato in cassazione prestano gratuitamente il loro ministero di difesa in tutti gli affari in cui l'Amministrazione resti soccombente definitivamente; sono ad essi rimborsate, su presentazione delle parcelle (*états*), soltanto le spese fatte per gli atti di procedura (art. 4). Se un avvocato è incaricato, in virtù di una disposizione speciale, d'incombenze fuori della provincia, egli riceve una indennità di trasferimento (*déplacement*) uguale a quella stabilita per i direttori nelle provincie (art. 5). L'art. 6 stabilisce le somme destinate a tale servizio; la ripartizione di queste è fatta dal ministro (art. 7). Tali somme non costituiscono trattamento pensionabile, agli effetti della legge generale sulle pensioni del 21 luglio 1844 (art. 9). È prevista l'emanazione di un regolamento (art. 8).

Al regolamento di esecuzione di detto regio decreto 5 febbraio 1851 fu provveduto con decreto ministeriale 20 febbraio 1851. Gli avvocati del Ministero delle Finanze, a Bruxelles, difendono tutte le cause dinanzi ai tribunali dei tre *arrondissements du Brabant* o quelle deferite alla Corte d'appello di Bruxelles nonchè alla Corte di cassazione; gli avvocati a Gand ed a Liège difendono tutte le cause dinanzi ai tribunali *d'arrondissement* e dinanzi alla Corte di appello della loro rispettiva circoscrizione (*ressort*); gli avvocati nelle altre località difendono tutte le cause dinanzi ai tribunali della loro provincia; essi esprimono parere in ogni contestazione, dirigono la procedura e perfezionano le varie cause in atto ed infine vigilano eventualmente sull'esecuzione delle condanne ottenute, in conformità alle istruzioni dell'Amministrazione generale; prestano inoltre il loro concorso in tutte le difficoltà che si abbiano a verificare nella riscossione delle imposte e nelle cause in cui il tesoro sia interessato direttamente o indirettamente (art. 1). I delegati suppliscono gli avvocati nelle cause appartenenti al loro *arrondissement judiciaire*; essi si occupano di tutti gli atti che richiedano il ministero di avvocato; prendono conoscenza delle cause

portate dinanzi la giurisdizione penale (*correctionnelle*) e mettono le cause in stato di essere difese; essi curano la esecuzione delle sentenze nel loro *arrondissement*; nelle cause in cui l'Amministrazione sia stata definitivamente condannata essi verificano i conti del debito, richiedono la parcella delle spese giudiziarie e degli onorari, avanzano eventualmente opposizione; formano un conto delle spese da essi sostenute e lo sottopongono al visto dell'avvocato affinché sia poi ammesso a pagamento (art. 2). Il delegato dinanzi la Corte di cassazione presta il proprio ufficio in tutte le cause che interessano l'Amministrazione finanziaria; negli affari definitivamente giudicati contro l'Amministrazione, egli verifica l'importo del debito e forma il conto delle spese sostenute (art. 3).

Il decreto reale 6 agosto 1854, seguito dal decreto ministeriale 1° gennaio 1855, stabilì le stesse norme per l'Amministrazione dei lavori pubblici, applicando il sistema dell'abbonamento (art. 6, D. R. 6 agosto 1854).

II. *Per quanto riguarda la provincia*, spetta al governatore della provincia di designare un avvocato che difenda gli interessi provinciali; il consiglio o le deputazioni provinciali intervengono soltanto nei casi previsti dalla legge provinciale del 30 aprile 1836 (artt. 65, 109, 110, 111 e 121). Al riguardo dispongono i decreti reali del 4 marzo e del 18 agosto 1879 («Revue de l'Admin.», volume XXVI, p. 175 e 447).

III. *Per quanto concerne il Comune*, la legge comunale del 30 marzo 1836 stabilisce all'art. 90, n. 9, che il collegio del borgomastro e dei consiglieri è incaricato, fra l'altro, delle azioni giudiziarie del comune, sia come attore, sia come convenuto; spetta quindi a quel collegio di nominare avvocati di difesa.

IV. *Per quanto concerne in genere le questioni al riguardo*, occorre ricordare: a) gli avvocati della Amministrazione delle finanze possono, senz'altra autorizzazione, interporre appello e ricorso in Cassazione (*Pandectes belges*, XI, *Avocats de l'Admin.*, n. 7); b) sono specialmente le grandi amministrazioni pubbliche e particolari che ricorrono all'*abonnement d'avocat* (ivi, *Abonnement d'avocat*, n. 3); c) si è discusso sull'abbonamento di avvocato e si è detto che una tale clausola potrebbe prestarsi a critica di fronte alla equivalenza perfetta tra la causa e l'onorario ed alla dignità professionale (n. 5-13); è stato escluso in ogni modo il *pactum de quota litis* e quindi si applica l'art. 36 del decreto 14 dicembre 1810, che esclude un tale patto (n. 14); la legittimità dell'abbonamento è stata però ammessa dalla dottrina (DUCHAINE e PICARD) (n. 15) e dalla giurisprudenza, la quale ha affermato che l'abbonamento non offende la norma per cui lo avvocato non potrebbe trattare i suoi onorari prima di averli meritati (n. 18; ved. la giurisprudenza ivi).

Si tenga presente che, a norma dell'art. 121 della legge 18 giugno 1869 sull'organizzazione giudiziaria, le funzioni del pubblico ministero presso la Corte di cassazione sono esercitate da un procuratore generale e da *due avvocati generali*; e ciò ad evitare confusioni.

Ved. anche la voce *Avocat près les Cours d'appel* (per l'abbonamento di avvocato, n. 594 e segg. in *Pandectes belges*, XI). Sugli emolumenti degli avvocati dell'Amministrazione è possibile applicare il sequestro nelle stesse forme che per i funzionari dello Stato (ivi, n. 597).

β) CONGO BELGA

A) La responsabilità dello Stato.

Facciamo qui seguire le disposizioni del Codice civ. congolese sulla responsabilità. Ogni fatto dell'uomo, che cagioni un danno ad altri, obbliga colui, alla cui colpa sia imputabile, a risarcirlo (art. 258 Codice congolese, libro III, decreto 30 luglio 1888). Ognuno è responsabile del danno che egli abbia prodotto, non solo intenzionalmente, ma anche per la propria negligenza o per la propria imprudenza (art. 259). Si è responsabile non soltanto del danno che si cagiona per il proprio fatto, ma altresì di quello che sia causato dal fatto di persona di cui si debba rispondere o delle cose che si abbiano sotto la propria custodia; i padroni ed i committenti sono responsabili del danno causato dai loro dipendenti e commessi nelle funzioni alle quali essi siano stati destinati (art. 260).

Commentando la materia in rapporto alla responsabilità del potere amministrativo, PRON e DEVOS (*Codes et lois du Congo Belge*, Larquier, Bruxelles, 1954, p. 101) si riportano in parte alla giurisprudenza metropolitana della Cassazione. La Colonia peraltro dev'essere dichiarata responsabile, in virtù dell'art. 258 Codice civile congolese, del torto causato dai fatti illeciti e dalle colpe commesse dai suoi funzionari che avessero agito nella sfera delle loro attribuzioni (Cour d'appel de Léopoldville, 2 giugno 1925; «Doc. Jurid. col.», 1926, p. 343; 18 gennaio 1927, «Revue de droit et de jurisprudence du Katanga»; segnalazioni di detti Codes et Lois, p. 101). Le persone fisiche le quali esercitano, a titoli diversi, i poteri amministrativi ad esse delegati, costituiscono organi e non commessi (*préposés*) dell'Amministrazione; la Colonia non risponde se il funzionario esce dalla sfera delle attribuzioni conferitegli (Cour d'Appel de Léop., 10 marzo 1936, «Revue Juridique Congo Belge», 1936, p. 127).

In sostanza resta la distinzione tra organo (per nomina) e preposto (per contratto). Resta la responsabilità personale dell'agente se l'atto dannoso sia stato compiuto fuori dell'adempimento delle funzioni affidategli, in quanto l'atto non sarebbe più dello Stato ma individuale (art. 24, Costit. 1831). Per i contabili, ved. regio decreto 6 ottobre 1885 sulla contabilità generale, ved. R. D. 18 dicembre 1951; ved. Ord. sulla contabilità generale n. 34/242 del 10 luglio 1952. Ved. anche A. R. 26 febbraio 1952, Ord. n. 31/166 del 14 maggio 1949, Ord. 2 settembre 1936, modif. dall'ord. n. 250 del 2 agosto 1947.

Per il contenzioso d'indennità eccezionale, il Consiglio di Stato belga è competente anche per il Congo (legge 23 dicembre 1946, art. 1 e 7).

B) L'avvocatura di Stato.

Dispone sulla rappresentanza della Colonia in giudizio l'ordinanza del governatore generale del 14 ottobre 1925, composta di un articolo unico (ved. p. 378, *Codes et lois du Congo Belge*, Larquier, Bruxelles, 1954). Il direttore generale delle finanze, i direttori dei servizi provinciali delle finanze e gli ordinatori sono delegati, con potere di sostituzione, ad istituire in nome della Colonia ogni azione dinanzi le Corti ed i Tribunali al fine di recuperare le somme dovute al Tesoro. Ogni altra azione sarà intentata in nome della Colonia a mezzo di mandatario nominato appositamente dal Governatore generale o dal governatore di provincia. I commissari di distretto od i loro sostituti nel capoluogo del distretto sono tuttavia delegati d'ufficio e con potere di sostituzione per costituire eventualmente parte civile in nome della Colonia nelle istanze repressive e per intentare tutte le altre azioni allorché l'urgenza non permetterà loro di riferirne previamente al governatore della provincia od al governatore generale secondo il caso. I commissari di distretto ed i loro sostituti nel capoluogo del distretto sono delegati, con potere di sostituzione, a difendere in nome della Colonia tutte le azioni portate dinanzi le Corti ed i Tribunali e ad avanzare tutti i ricorsi contro le intervenute decisioni.

Detta ordinanza ha carattere limitativo per i funzionari competenti a rappresentare e difendere la Colonia dinanzi ai Tribunali (Tribunal de première instance de Coquilhatville, 26 gennaio 1943, «Revue Juridique du Congo Belge» 1943, p. 155; in *Codes et lois du Congo Belge*, Larquier, 1954, p. 378). Ved. *Fonctionnaires compétents pour représenter la Colonie devant les cours et tribunaux* («Bulletin administratif et commercial» 1925, p. 617).

γ) RUANDA URUNDI

Si applicano le leggi del Congo (art. 5 e 6, legge 21 agosto 1925) per la responsabilità. Presso il Servizio (congolese) del contenzioso e della giustizia esiste per le provincie ed il Ruanda-Urundi un Servizio di mandatari *ad litem* (Ordin. 1° marzo 1951). Vi è sul luogo un consigliere giuridico (cap. II, Ordin. 1° marzo 1951). Ved. VAN DER LINDEN: *L'Admin du R. U.*, «Revue Col. belge», 1948, p. 525 e 566.

BIBLIOGRAFIA DELLE BIBLIOGRAFIE

È enorme la bibliografia. Ci limitiamo a segnalare una parte della bibliografia dei libri che contengono un'estesa bibliografia sull'argomento.

Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Bruylant, 1940, voce Responsabilité, pp. 289-293. — DE PAGE: *Traité élémentaire de droit civil belge*, II, p. 1023, Bruxelles, Bruylant — VAUTHIER: *Précis du droit administratif de Belgique*, II, p. 661 e segg., Bruxelles, Larquier — Per le teorie sul rapporto d'impiego, ved. BUTTGEBACH: *Manuel*, p. 242 e segg., Bruxelles, Larquier 1954 — S. SICA: *Il controllo sulla pubblica finanza*, Poligr. Stato, Roma, 1955 (ved. indice chiave, alla voce Belgio, Congo, Ruanda-Urundi) — *Pandectes Belges*, Bruxelles, Larquier, 1884 e segg., voci varie citate — Per il Congo e per il Ruanda-Urundi, ved. bibliografie in *Codes et lois*, Larquier, Bruxelles, 1954.

