

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I) ARTICOLI ORIGINALI

L'astensione nei collegi deliberanti amministrativi, del prof. U. GARCIOLO, p. 105.

II) NOTE DI DOTTRINA

1) P. CARUGNO: L'espropriazione per pubblica utilità, recensione critica dell'Avv. N. Graziano, p. 112.

2) J. CHEVALLIER: *La signature décalquée du double d'un acte sous seing privé par utilisation d'un papier carbone*, recensione critica, p. 113.

III) MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, p. 114.

IV) RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

1) Costituzione - Corte Costituzionale - Leggi anteriori alla entrata in vigore della Costituzione - Compatibilità con le norme costituzionali - Competenza esclusiva della Corte Costituzionale - Controversie in materia doganale - Decisioni del Ministro - Atti amministrativi - Impugnazione. (Corte Costituzionale), p. 116.

2) Opere pubbliche - Capitolato generale di appalto per le opere del Ministero dei LL. PP. - Natura giuridica. (Corte di Cassazione), p. 116.

3) Responsabilità civile - Diritto al risarcimento di danno dipendente da reato - Sentenza penale modificatrice del titolo del reato - Applicazione amnistia - Prescrizione civile - Decorrenza. (Corte di Cassazione), p. 117.

4) Responsabilità civile - Responsabilità della P. A. - Attività di polizia - Atti illegittimi di polizia - Autorizzazione di polizia illegittima - Obbligo del risarcimento dei danni. (Corte di Cassazione), p. 120.

V) ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

1) Giudizio civile e penale - Archiviazione procedimento penale - Irrilevanza agli effetti del giudizio di responsabilità civile. (Corte di Appello de L'Aquila), p. 124.

2) Registro - Agevolazioni previste dal D. L. L. 7 giugno 1945, n. 322 e dal D. L. L. 26 marzo 1946, n. 221 - Contratti di appalto per riparazioni di edifici danneggiati da requisizioni alleate. (Tribunale di Ancona), p. 128.

VI) INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, p. 130.

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

L'ASTENSIONE NEI COLLEGI DELIBERANTI AMMINISTRATIVI

SOMMARIO — 1. Il principio della partecipazione dei componenti alle adunanze collegiali. — 2. L'astensione e il conflitto di interessi: nozione dell'una e dell'altro, e conseguente divieto di svolgere, da parte del componente interessato, qualsiasi ingerenza nel procedimento collegiale (intervento alla seduta, discussione, votazione). 3. Applicabilità dell'istituto ai collegi amministrativi titolari di competenze, e limiti in cui essa va intesa. — 4. Disamina dei casi di astensione previsti dal diritto positivo e dei casi in cui, pur non essendo essa prevista, si applica il principio generale, per il quale in qualsiasi collegio pubblico non può concorrere a deliberare chi, per un determinato affare, abbia un interesse morale o materiale. — 5. Il vizio, determinato dalla partecipazione del componente non legittimato, va qualificato come violazione della legge che regola la composizione del collegio. — 6. Aspetti particolari dell'astensione e della ricusazione nei collegi amministrativi.

1. L'astensione ha formato oggetto di indagini superficiali e incomplete allorchè è stata riferita ai collegi deliberanti amministrativi, nei quali invece essa ha aspetti particolari e desta particolare interesse, perchè, essendo tali collegi regolati dai principi di diritto amministrativo, riesce difficile, se non impossibile, ammettere la completa e integrale applicabilità dell'istituto com'è inteso e regolato dal diritto processuale civile e penale. La ragione dello scarso interesse all'indagine va, forse, ricercata nella esistenza di leggi amministrative, le quali, al fine di vietare la interferenza, nell'esercizio del potere pubblico, di interessi privati, o comunque di interessi non propri dell'organo, prevedono in molti casi situazioni d'incompatibilità, per ragioni oggettive e permanenti, sancendo una incapacità di assumere o conservare determinati uffici (gli esempi sono infiniti: vi rientrano le condizioni di ineleggibilità, le altre situazioni previste dagli artt. 11, 136, 288 Testo unico c. e p. 1915; artt. 6 e 15 testo unico, n. 203 del 1951, ecc.), e va ricercata ancora nell'esistenza del principio generale, per il quale ogni qualvolta un atto amministrativo manifesta una deviazione del suo processo psichico dal corretto procedimento logico, perseguendo finalità diverse da quelle sue proprie, esso va annullato sia che i titolari dell'organo si trovino sia che non si trovino, nei confronti dei soggetti o dei beni destinatari dell'atto, in una particolare posizione che determina un loro vizio di legittimazione.

Per contro, un interesse all'indagine è stato talvolta suscitato dall'esistenza di altre leggi amministrative, le quali, anche se di rado, prevedono, per ragioni soggettive e transitorie, situazioni di incompatibilità, nelle quali i titolari dell'organo vengono a trovarsi allorchè devono emanare uno

o più atti. Come vedremo, sono tali situazioni che danno, invero, luogo all'astensione e che hanno spinta talvolta la dottrina (1), spesso la giurisprudenza (2), ad esaminare l'istituto nel campo del diritto amministrativo. Le ricerche, dall'una e dall'altra compiute, hanno dato però risultati che non sono nè pacifici nè accettabili, come in seguito verrà dimostrato. Per ora, nei collegi deliberanti amministrativi l'astensione (con la ricusazione che ad essa si accompagna) va, anzitutto, precisata nella sua nozione e poi tracciata nella sua particolare fisionomia.

Va primieramente osservato che uno dei principi fondamentali che regola il funzionamento dei collegi deliberanti stabilisce la partecipazione dei componenti alle sedute collegiali: è il principio della partecipazione, in virtù del quale ogni componente deve prendere parte alle riunioni collegiali affinché sia posto in grado di provvedere alla tutela dell'interesse di cui è portatore. Varie norme, infatti, stabiliscono un vincolo dei componenti a intervenire nelle riunioni (3): talvolta il vincolo non crea un obbligo, ma stimola l'intervento in vario modo, o attraverso la corresponsione di una indennità o attraverso la dichiarazione di decadenza (così ad

(1) GUICCIARDI, *Esercizio di pubbliche funzioni e interesse personale nei collegi amministrativi* (con riferimento alla G.P.A.), « Riv. amm. » 1948, 130. Tale lavoro contiene acute e importanti osservazioni che verranno tenute presenti successivamente.

(2) La giurisprudenza sarà esaminata nel corso dello studio.

(3) Mezzi coattivi di intervento furono sanciti nell'antichità in Grecia (ARISTOTILE, *La Costituzione di Atene*),

esempio per i consiglieri comunali e provinciali) (4); talvolta crea un obbligo di intervento, come ad esempio per i componenti di uffici collegiali che siano legati da rapporto d'impiego.

2. Ma il principio va anche studiato nel suo aspetto negativo (nei casi nei quali i componenti si debbano astenere dall'intervenire): tale aspetto ha senza dubbio carattere eccezionale. Da un punto di vista generale l'astensione richiede l'esistenza di un conflitto fra l'interesse personale di un componente e l'interesse pubblico perseguito dal collegio, e cioè una divergenza tra l'uno e l'altro interesse, nel senso che il componente ha interesse a una deliberazione secondo un certo orientamento, il collegio invece ha interesse a una deliberazione secondo un orientamento diverso. Più precisamente, l'astensione presuppone che un soggetto compia un'attività nell'interesse di altro soggetto e si verifica laddove l'uno sia spinto, nell'esercizio di codesta attività, da un interesse in conflitto con l'interesse dell'altro.

Essa, negando l'intervento, evita qualsiasi partecipazione ai lavori collegiali. Il conflitto, invero, deve impedire qualsiasi ingerenza del componente interessato nel procedimento collegiale, escludendolo non solo dall'intervento, ma anche dalla discussione e dalla votazione. Si verifica, infatti, una incompatibilità la quale, pur essendo determinata da ragioni soggettive e contingenti, va intesa in senso completo, assoluto, rigoroso, come esclusione del componente e dal momento iniziale (intervento) e dal momento finale (votazione) del procedimento collegiale: il contrasto tra l'interesse individuale e l'interesse pubblico collegiale ha luogo allorché il collegio comincia a trattare l'affare, e cioè fin da quando ha inizio la discussione, la quale può essere turbata anche con la sola presenza dell'interessato; costui, astenendosi tuttavia dal parlare, può influire, con la sua presenza, sulla discussione altrui. Ecco perchè occorre impedire anche la sua sola partecipazione alla seduta (5). Ciò va detto e per i collegi politici, nei quali legami di partito possono vincolare i componenti, e per i collegi amministrativi, nei quali vincoli gerarchici possono intercorrere tra i componenti, siano essi numerosi ovvero di numero limitato: in ogni caso, infatti, il legame, qualsiasi natura abbia, può influenzare la libertà di parola nella discussione e la indipendenza della

a Roma (MOMMSEN, *Le droit publique romain*, VII, 94) (e altrove).

(4) La giurisprudenza ha limitato la decadenza a casi eccezionali: così è stato ritenuto che legittimamente il Consiglio Comunale pronuncia, ai sensi dell'art. 289, T. U. del 1915, la decadenza di un consigliere che non sia intervenuto a tre consecutive sessioni ordinarie senza fornire alcuna giustificazione: Cons. Stato 15 gennaio 1955, « Foro amm. », 1955, I, 2, 128.

(5) L'art. 49, 1° comma del regolamento comunale e provinciale, in applicazione dell'art. 290 del T. U. 1915, prevede che i componenti dei Consigli, comunale e provinciale, in conflitto di interesse, possono partecipare alle sedute collegiali (« i consiglieri presenti ... »), ma non alle

volontà nella votazione. Non vi è, pertanto, alcun motivo, logico o giuridico, in base al quale possa consentirsi al componente la partecipazione alla seduta collegiale e negarsi la partecipazione al voto, o viceversa. In ogni collegio vige, quindi, il principio che il conflitto d'interessi determina l'astensione da qualsiasi attività collegiale, tranne quando la legge, espressamente, legittimi il componente a partecipare alla seduta collegiale e alla discussione, escludendolo dalla votazione (ricorrono allora particolari motivi che giustificano l'eccezione), e tranne quando la legge, espressamente, escluda la astensione.

Pertanto l'istituto va esaminato con riguardo a qualsiasi attività collegiale, come astensione dalla partecipazione alla seduta (intervento) e come astensione dalla votazione.

3. E va esaminato con riguardo ai collegi che siano titolari di competenze (6). Sono questi i collegi, che più interessano, i quali compongono la struttura, il complesso apparato dell'organizzazione di un ente pubblico, e sono regolati dalle norme organizzatorie, che da un lato creano i centri di riferimento (uffici) dell'interesse pubblico, dall'altro lato disciplinano l'attività (funzione) necessaria alla soddisfazione degli interessi, preponendo all'ufficio diversi titolari che agiscano per esso (agenti) e delimitando il complesso dei compiti che costituiscono la competenza dell'ufficio.

In tali collegi l'astensione può configurarsi perchè il conflitto d'interessi può assumere rilevanza. Esiste la possibilità di due interessi in conflitto: l'interesse del componente a una deliberazione secondo un certo orientamento; l'interesse del collegio a una deliberazione secondo un orientamento diverso. Benvero i componenti devono valutare, ciascuno per un limitato *quantum*, l'interesse pubblico che qualifica la competenza dell'ufficio colle-

votazioni. Ora non sembra che tale norma — anche se è attualmente in vigore — sia conforme all'art. 290 della legge, la quale esclude che quei componenti prendano parte alle deliberazioni, e cioè che intervengano, comunque, nel procedimento deliberativo. Anche se la espressione usata non è precisa, deve ritenersi che la norma dell'art. 290, nel prevedere la ipotesi della astensione, abbia vietato che i consiglieri prendano parte in qualsiasi modo all'attività collegiale. Tale interpretazione, che è poi confermata dall'art. 279 del T. U. del 1934 (che sanciva l'obbligo di allontanarsi dalla sala delle adunanze), è conforme, del resto, al principio, enunciato nel testo, sull'astensione, la quale va intesa in senso assoluto e rigoroso, come esclusione sia dalla partecipazione alle sedute collegiali, sia dalla votazione (per altra applicazione di tale principio, cfr. art. 253 T. U. 1915). Un trattamento diverso, a seconda che si consideri l'intervento nelle sedute ovvero nella votazione, non avrebbe ragione di concepirsi (per altra critica dell'art. 49 vedi SAREDO, *Commento alla legge c. e p. n. 404*).

(6) Sono fuori dell'indagine gli altri collegi, quelli composti da membri titolari di diritti soggettivi propri e quelli composti da membri titolari di *munera*. I primi comprendono i casi nei quali l'interesse è pro-

giale e ne individua la funzione. I comportamenti che essi pongono in essere sono vincolati nel fine, sono qualificati dall'interesse pubblico puntualizzato nell'ufficio. Il vincolo concerne, sia il comportamento di un solo componente, sia il comportamento della maggioranza, dovendo pure la maggioranza uniformarsi all'interesse pubblico. Perciò il conflitto può ipotizzarsi tra l'interesse pubblico e l'interesse di un solo componente o l'interesse della maggioranza, concretamente espresso nella deliberazione adottata. Ma occorre indicare i limiti nei quali ha rilevanza il conflitto di interessi, con l'astensione che lo presuppone.

Si può subito avvertire che, nei collegi qui in esame, l'astensione si applica sia nei casi in cui si verificano le fattispecie che norme giuridiche espressamente prevedono, sia nei casi in cui, pur non esistendo norme espresse, sussiste un conflitto di interessi in virtù del principio generale, per il quale non può concorrere a deliberare il componente che, per un determinato affare, abbia un interesse suo proprio morale o materiale.

Tuttavia i limiti di codesta applicabilità non sono pacifici.

La giurisprudenza in un primo momento ha esaminato l'astensione (con la ricusazione che ad essa si accompagna) nei collegi che pongono in essere un giudizio, di natura giurisdizionale (per es. G.P.A. in s. g.) e di natura amministrativa (per es. le Commissioni di disciplina), ed ha, di massima, ritenuto l'istituto applicabile solo nei casi nei quali l'ordinamento (o i principi che si desumono dalle leggi speciali di volta in volta in esame) espressamente lo prevede (7); in un secondo momento, rielaborando e sviluppando i concetti ora esposti, ha preso le mosse dall'istituto dell'astensione, come è previsto e regolato dai codici di procedura penale e civile, ed ha affermato che codeste norme sono manifestazione del principio generale già accennato, il quale non può non trovare cittadinanza anche nel campo del diritto amministrativo, e di conseguenza l'astensione si applica non solo nei casi in cui è prevista

prio del componente, il quale diviene così titolare di diritti soggettivi (se ne ha un esempio nella comunione). I secondi comprendono i casi nei quali l'interesse proprio del membro è in funzione dell'interesse della collettività: egli interviene in un corpo collegiale in qualità di membro della comunità organizzata in vista di uno scopo comune e così partecipa ad esprimere l'interesse collettivo, che si identifica con tale scopo (se ne hanno esempi nei vari collegi elettorali politici ed amministrativi). Negli uni e negli altri collegi l'astensione ha aspetti particolari che qui non interessano.

(7) Tale orientamento può ritenersi prevalente: cfr. Cons. Stato 18 agosto 1936, n. 801, « Foro amm. » 1937, I, 2, 29 (che ritiene ammissibile l'intervento del Capo del personale nella commissione di disciplina a carico di impiegati comunali); Cons. Stato 27 ottobre 1937, n. 474, « Foro amm. » 1938, I, 1, 51 (che ritiene ammissibile l'intervento del Comandante del battaglione nella commissione di disciplina a carico di ufficiali).

In via eccezionale l'astensione è stata applicata a casi non previsti dalle leggi: Cons. Stato 5 luglio 1935, n. 681,

espressamente, ma anche in ogni altro caso in cui si verifichi un conflitto di interessi (8). La dottrina, invece, ha battuto strada diversa: ha ritenuto che l'astensione nei collegi amministrativi è essenzialmente diversa da quella dei collegi giurisdizionali, malgrado abbia la stessa denominazione; e, tenendo conto che l'esigenza di imparzialità per le autorità amministrative talvolta non è sentita (nei rapporti coi cittadini la stessa Amministrazione è parte, qualche volta è anche giudice come nei ricorsi amministrativi) e che uno stesso collegio (o alcuni componenti), per la revocabilità propria degli atti amministrativi, può pronunciarsi due volte sulla medesima questione, ha affermato che l'astensione è applicabile, con una disciplina propria, solo nei casi nei quali è prevista dall'ordinamento ed è quindi obbligatoria, con la conseguenza che la partecipazione del componente non legittimato (*iudex inhabilis*) rende, in ogni caso, la deliberazione invalida, mentre nei casi nei quali non è prevista l'astensione è volontaria, e perciò irrilevante dal punto di vista giuridico, essendo rimessa la sua soluzione interamente alla coscienza individuale del componente, il quale può sempre, per motivi di personale correttezza, astenersi dal partecipare alla votazione (9).

« Riv. dir. pubbl. », 1935, II, 521 (che ritiene nulla la decisione della G.P.A. con la quale si respinge un ricorso di un impiegato, quando a far parte del collegio giudicante è stato chiamato un consigliere di prefettura che era presidente della commissione di disciplina che aveva già giudicato il licenziamento dello stesso impiegato; in tal senso, Cons. Stato 12 maggio 1939, n. 373, « Riv. dir. pubbl. » 1939, II, 398; Cons. Stato 28 aprile 1936 « Foro amm. » 1936, I, 2, 230).

(8) Con questo secondo orientamento la giurisprudenza ha prima ritenuto la astensione (e la ricusazione) applicabile ai collegi amministrativi e sottoposta alla stessa disciplina prevista dai codici di procedura penale e civile (Cons. Stato 12 febbraio 1943, n. 40 « Foro amm. » 1943, I, 2, 70); poi ha ritenuto l'istituto applicabile agli uffici amministrativi con opportuni temperamenti (Cons. Stato 9 giugno 1951, n. 531 « Foro amm. » 1951, I, 2, 256), sviluppando il concetto che nel campo del diritto amministrativo non può applicarsi l'istituto come è previsto e regolato dai predetti codici, bensì il principio generale, di cui l'istituto stesso è manifestazione, secondo il quale qualsiasi giudizio, espresso da organi giurisdizionali o da organi amministrativi, si deve compiere con serenità ed obiettività, con la conseguenza che, se il collegio (o alcuni suoi componenti) dimostra l'assenza di tali requisiti, esso non può assolvere la sua funzione secondo legge ed il suo operato rimane inficiato (Cons. Stato 25 febbraio 1952, n. 65, « Foro amm. » 1952, I, 3, 310; con tale argomentazione il Consiglio di Stato ha superato la tesi, già sostenuta in dottrina (Guicciardi), sulla inapplicabilità ai collegi amministrativi della astensione prevista dal c. p. c.; cfr. anche Cons. Stato 7 maggio 1954, n. 308, « Foro amm. » 1954, I, 1, 269; 11 luglio 1953, n. 507 « Foro amm. » 1954, I, 2, 81).

(9) GUICCIARDI, *Esercizio di pubbliche funzioni e interesse personale dei collegi amministrativi*, cit. 130.

A nostro avviso, come si è accennato, non possono condividersi le premesse dalle quali la giurisprudenza ha preso le mosse, nè le conclusioni cui essa è in un primo momento pervenuta ritenendo la astensione applicabile solo nei casi espressamente previsti dall'ordinamento. I casi esaminati sono: l'art. 74 del r. d. 30 dicembre 1923 n. 2960 sullo stato giuridico degli impiegati dello Stato fa divieto al Capo del personale di partecipare alle deliberazioni del Consiglio di disciplina, in quanto egli esercita attribuzioni istruttorie in materia disciplinare; gli artt. 65, 66 e 71 del reg. 12 ottobre 1933 n. 1364 sul personale della Corte dei Conti esclude che il Segretario Generale partecipi, per analogo motivo, alle deliberazioni della Commissione di disciplina; l'art. 211 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383 sulla Commissione di disciplina dei segretari comunali (a modifica dell'art. 5 del r. d. l. 17 agosto 1928, n. 1253) esclude l'intervento nella Commissione dell'ispettore provinciale che svolge funzione inquirente, sostituendolo con un consigliere di prefettura. In detti casi, come è evidente, non ricorre l'istituto dell'astensione. Questa, invero, presuppone che il funzionario faccia parte del collegio, sia cioè componente, e che venga a verificarsi un conflitto tra l'interesse suo e l'interesse del collegio. Nei casi esaminati, invece, l'ordinamento esclude che determinati funzionari facciano parte del collegio, vietando espressamente che essi assumano la qualità di componente, e, di conseguenza, non è neppure a parlare di conflitto, nè di astensione. Più precisamente — come la dottrina ha rilevato — si tratta di casi di incompatibilità che l'ordinamento prevede e risolve, disponendo che taluni funzionari, in relazione all'attività che svolgono, non possono divenire componenti; si tratta di incompatibilità sancite per ragioni oggettive, che escludono qualsiasi partecipazione ai lavori collegiali, e perciò un conflitto non sorge nè in modo attuale, nè in modo virtuale, perchè esso è escluso istituzionalmente (v. anche l'art. 10 del r. d. l. 4 aprile 1944, n. 111 secondo il quale non possono far parte della G.P.A. taluni funzionari della Provincia, del Comune, ecc.).

D'altronde, non si può ammettere — come la dottrina ha ammesso — che ove la legge amministrativa nulla prevede, il problema della partecipazione di un componente al collegio, in relazione a un affare nel quale egli abbia interesse, è irrilevante per il diritto, essendone rimessa la soluzione alla coscienza individuale di lui, senza che resti infirmata la legittimità della deliberazione. L'astensione, se non è prevista, non sembra resti limitata all'ambito della coscienza individuale, e sia quindi irrilevante dal punto di vista giuridico: infatti l'attività del componente, o attraverso la dichiarazione di voto, la deliberazione collegiale, ed ha sempre rilevanza talvolta decisiva per la maggioranza o attraverso la discussione, talvolta orientata in un certo senso dal suo intervento, determina o influisce, per il diritto. Di conseguenza, anche l'astensione, che esclude quell'attività, non può restare mai circoscritta all'ambito della coscienza individuale.

D'altra parte, la limitazione dell'astensione ai casi espressamente previsti non si può giustificare in base al rilievo della dottrina soprarichiamata

secondo la quale la esigenza di imparzialità per le autorità amministrative talvolta non è sentita (nei rapporti coi cittadini la stessa amministrazione è parte, qualche volta è anche giudice come nei ricorsi amministrativi). Il rilievo è esatto laddove si consideri l'attività che l'Amministrazione svolge come giudice (come nell'esempio addotto del ricorso amministrativo), ma non nei casi nei quali l'Amministrazione agisce in concerto nell'emanazione dei suoi atti amministrativi; e a questi casi appunto fa riferimento la astensione.

Infine non si può ammettere — come la giurisprudenza ha ammesso — che le norme dei codici di procedura penale e civile sull'astensione sono applicazione del principio generale, per il quale non può concorrere a deliberare il componente che, per un determinato affare, abbia un interesse morale o materiale. Non sono, infatti, le cennate norme a potersi ritenere applicazione del principio generale; bensì sono esse a far ammettere, per induzione, la enunciazione del principio generale, il quale si desume in genere dalla combinazione di più casi regolati, risalendo da casi particolari a concetti più generali (9-bis). Se si prescindesse da quelle norme che sono le sole a regolare compiutamente l'astensione, non si saprebbe da quali altre norme, espressamente enunciate, poter desumere la esistenza del principio generale ammesso dalla giurisprudenza.

Ciò premesso, al fine di esaminare l'applicabilità dell'astensione nei collegi titolari di competenze (di natura amministrativa), e la sua rilevanza giuridica, occorre individuare l'istituto con riguardo al campo del diritto amministrativo e precisare se tale sua disciplina gli conferisce una propria fisionomia. L'astensione, che presuppone la esistenza di un conflitto di interessi (nel senso già accennato) — il quale è limitato a un singolo affare ed è determinato da ragioni contingenti e subiettive (trattasi di una incompatibilità relativa che si differenzia dalla incompatibilità, già esaminata, che è assoluta, obbiettiva) — può ipotizzarsi solo nei collegi che svolgono attività individuale e concreta, non anche nei collegi che svolgono attività generale ed astratta: nei primi, infatti, che si pronunciano su singoli affari, è possibile che un componente abbia un interesse, morale o materiale, in contrasto con l'interesse pubblico perseguito dal collegio; nei secondi, invece, che deliberano in via generale, il contrasto sembra potersi escludere per la mancanza di attualità nella lesione d'interessi. Questi sono i collegi attivi, svolgenti attività direttiva; quelli sono i collegi che talvolta manifestano una volontà, spesso esprimono un giudizio e, nella seconda ipotesi, svolgono sia attività amministrativa (per es. le commissioni di esami, le commissioni di promozioni, le commissioni disciplinari), sia attività giurisdizionale.

Posta tale limitazione, può affermarsi che costituisce una esigenza fondamentale di ogni pubblica attività che questa si svolga con serenità, obbiettiva-

(9-bis) Cfr., per tutti, Ferrara, *Trattato di dir. civ.*, I, 228; MIELE, *Principi di dir. amm.*, 224; LEVI, *Teoria generale del diritto*, Milano, 1950, 55.

vità, imparzialità e, se fatti certi e gravi possono turbarla, il componente si deve astenere. Esiste, infatti, un principio ancora più generale, di logica e di giustizia, che è applicabile in qualsiasi collegio che svolga attività pubblica, in base al quale non può concorrere a deliberare chi, per un determinato affare, abbia un proprio interesse, morale e materiale. Tale principio che, come si è detto, si desume dalle norme di procedura penale e civile che regolano l'astensione (e la ricusazione che ad essa si accompagna), non può non trovare cittadinanza anche nel campo del diritto amministrativo sia nei collegi che manifestano una volontà, sia nei collegi che esprimono un giudizio. Senonchè vi sono alcune leggi amministrative che nel disciplinare la composizione dei collegi prevedono i casi di astensione: per esempio l'art. 290 del testo unico del 1915 che riguarda l'astensione dei componenti della G.P.A. (10). Vi sono poi altre leggi, che, pur regolando la composizione dei collegi, nulla prevedono circa l'astensione: per esempio le norme sulle Commissioni di concorsi, sulle commissioni di disciplina, sulle commissioni di promozioni. Di massima, secondo l'orientamento giurisprudenziale ora prevalente, nella seconda ipotesi è stata ritenuta applicabile la stessa disciplina prevista nella prima ipotesi, nel senso che l'astensione è in ogni caso obbligatoria e la partecipazione del componente *inhabilis* produce in ogni caso la illegittimità della delibera.

4. A nostro avviso, invece, la disamina dei casi di astensione previsti dal diritto positivo va tenuta distinta da quella relativa ai casi di astensione non espressamente previsti.

Nei primi casi la fattispecie è prevista dalla norma e, di conseguenza, tutti i suoi elementi costitutivi devono concorrere, altrimenti l'astensione non ha luogo. Non è perciò consentito all'interprete limitare la fattispecie legale nel suo nucleo costitutivo ovvero estenderla a casi diversi (per esempio l'art. 290 testo unico c.e.p. 1915). La previsione legislativa della fattispecie configura una ipotesi di conflitto, il quale si presume esistente *iuris et de iure*, anche se in concreto la situazione di contrasto non esiste; in altri termini, per l'astensione,

(10) Non sono casi di astensione, bensì di incompatibilità quelli nei quali viene escluso in base a speciali principi che taluni funzionari facciano parte del collegio: per esempio il procedimento disciplinare è regolato dal principio che la funzione inquirente e la funzione giudicante debbono essere separate ed esercitate da persone diverse e, di conseguenza, è sufficiente la partecipazione di un solo funzionario inquirente nella Commissione di disciplina perchè la delibera sia invalida (Cons. Stato 30 novembre 1935, n. 649, « Foro amm. » 1954, I, 3, 122); il procedimento disciplinare militare è disciplinato dal principio che tra componente e inquisito non deve sussistere un vincolo di dipendenza d'ufficio e di conseguenza il consiglio di disciplina composto in violazione di tale principio è irregolare e la deliberazione adottata invalida (Cons. Stato 23 giugno 1936, n. 344, « Riv. dir. pubbl. » 1936, II, 562; 6 ottobre 1936, n. 451, « Riv. dir. pubbl. » 1936, II, 712).

è sufficiente che la fattispecie si verifichi, ma non è necessario che il contrasto di interessi operi e si accerti; è un conflitto astratto che per legge esiste; non è un conflitto concreto che in fatto va constatato.

Nei casi nei quali la legge nulla dispone circa l'astensione, si applica il principio generale, già richiamato, secondo il quale il componente che per un determinato affare abbia un interesse, morale o materiale, non può concorrere a deliberare; è però necessario che si verifichi una situazione tale da turbare la sua volontà, il suo giudizio, e in presenza della quale egli è legittimato ad astenersi. Ma occorre individuare la situazione di conflitto, descriverla, circoscriverla, delimitarla, perchè non tutte le situazioni danno luogo ad un conflitto giuridicamente rilevante.

Vi sono infatti delle situazioni, nelle quali il componente solo per motivi di personale correttezza può astenersi. È allora evidente che il conflitto resta limitato all'ambito della sua coscienza e non ha rilevanza giuridica; e l'astensione costituisce una facoltà, non un obbligo. Vi sono altre situazioni, le quali consistono in fatti certi, gravi, inequivocabili (per esempio rapporto oggettivi o soggettivi tra il componente e il destinatario della delibera: parentela, affinità, relazioni di credito o di debito, grave inimicizia), al cui concorso può con certezza ritenersi che il componente non è in grado di provvedere, in ordine a un determinato affare, con serenità, obbiettività, imparzialità. In tali casi il conflitto non esiste *ope iuris*, ma si presume esistente *iuris tantum*, e perciò, per dar luogo alla astensione, deve di fatto esistere. La fattispecie concreta deve accertarsi; è necessario che un contrasto di interessi sussista; il conflitto non è astratto, non esistendo *ex lege*; è un conflitto concreto, che in fatto va constatato (11). Ma il conflitto non deve essere necessariamente attuale, nel senso che deve essersi già estrinsecato nella deliberazione emanata in conformità al particolare interesse del componente, in contrasto con l'interesse pubblico perseguito dal collegio; il conflitto deve, invece, essere virtuale, nel senso che è rilevante anche se non ancora si è estrinsecato nella deliberazione collegiale. È necessario il conflitto, di per se stesso, e cioè la interferenza potenziale tra l'interesse del componente e l'interesse pubblico (e ciò è rilevante ai fini della individuazione del vizio, come vedremo). E gli interessi in collisione non devono essere generici, come per esempio l'interesse che consiste nel vincolo gerarchico (il componente e il destinatario della delibera possono appartenere alla stessa amministrazione e in posizione gerarchica l'uno rispetto all'altro); devono essere specifici, qualificati da fatti gravi, certi, inequivocabili (per esempio grave inimicizia, lite pendente).

Come rilevasi, nei collegi titolari di competenze, esistono fattispecie legali che descrivono gli elementi al cui concorso si verifica il conflitto, ma esiste anche il principio generale secondo il quale

(11) In tal senso, Cons. Stato 15 maggio 1946, n. 150, « Foro amm. » 1946, I, 1, 154; contra: Cons. Stato 11 agosto 1950, n. 380, « Foro amm. » 1951, I, 1, 19.

il componente che per un determinato affare abbia un interesse, morale o materiale, non può partecipare ai lavori collegiali; e tale principio si applica laddove norme espresse sulla astensione non esistono.

5. Si tratta ora di precisare la qualificazione del vizio dell'atto, emanato dal collegio al quale abbia partecipato il componente in conflitto di interessi. Ma anche su tale punto non regnano idee chiare e pacifiche. Chi ha ammesso la astensione solo nei casi espressamente previsti dalla legge, è venuto così a limitare l'annullabilità ed ha ritenuto l'atto inficiato da violazione di legge (11-*bis*). Chi, invece, l'ha estesa anche oltre i casi espressamente previsti, ammettendo l'esistenza del principio generale, non ha potuto non attenuare le ipotesi di annullabilità, ritenendo inficiato l'atto da eccesso di potere, che sussisterebbe solo quando la partecipazione del componente abbia concretamente influito sulla deliberazione in modo da farla risultare conforme al suo assunto (12). La prima teoria è senza dubbio più coerente; la seconda ammette una soluzione in contrasto con le sue premesse (a parte il rilievo che, come vedremo, non sempre è possibile accertare se l'atto conforme all'assunto del componente interessato violi l'interesse pubblico).

Idee chiare non si rinvergono neppure nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale talvolta ha ritenuto che il vizio si verifica se sussiste la situazione potenziale di incompatibilità; talvolta, che il vizio ha luogo solo se la situazione abbia influenzato l'atto in modo da farlo divergere dal fine di interesse pubblico (12-*bis*).

A nostro avviso, la partecipazione del componente non legittimato determina in ogni caso un vizio che inerisce alla composizione del collegio, e comporta la violazione delle leggi (comprendenti oltre le norme espresse, anche la enunciazione di

un principio generale) che regolano appunto la formazione del collegio. Non si tratta nè del vizio di incompetenza, perchè la illegittima composizione è cosa diversa da tale vizio, che ricorre laddove il collegio ha esorbitato dai limiti della propria competenza, invadendo la sfera di attribuzione di una altra autorità amministrativa; nè si tratta del vizio di eccesso di potere perchè la illegittima composizione è cosa anche diversa da tale vizio, che ricorre laddove il collegio compie una deviazione del suo processo psichico dal corretto procedimento logico, proprio della deliberazione. Non si può tuttavia escludere che la partecipazione del componente in conflitto di interessi, o attraverso la discussione o attraverso la decisività del voto, incide sulla deliberazione che viene ad essere deviata dal suo corretto procedimento logico. Ma, sia che tale ipotesi ricorra, sia che non ricorra, il vizio esiste sempre e va qualificato come violazione di legge, in quanto viene violato il principio generale che abbiamo enucleato dal sistema delle norme processuali sull'astensione. Così qualificato, il vizio è coerente con la nozione di conflitto che è stato sopra ritenuto rilevante per generare la situazione di incompatibilità: se, come si è detto, il conflitto è virtuale, il vizio esiste a prescindere dal contenuto dell'atto in rapporto alla sua eventuale deviazione dal fine, perchè esso inerisce alla composizione del collegio, e non all'atto in se stesso.

Ma, così configurato, il vizio meglio risponde alle esigenze di imparzialità e di giustizia che ispirano l'esercizio dell'attività amministrativa, perchè esso evita che tali esigenze siano comunque compromesse, impedendo al componente non legittimato di partecipare alle adunanze collegiali e supera anche la ricerca, non sempre possibile, sulla concreta deviazione dell'atto dal suo fine di interesse pubblico. Infatti — ove si configurasse il vizio come eccesso di potere — occorrerebbe accertare ancora se l'atto emanato in conformità all'assunto del componente non legittimato sia o non sia conforme al fine pubblico che esso deve perseguire; il che riuscirebbe logicamente difficile, a parte il pericolo di invadere il c. d. merito amministrativo che è lasciato al libero apprezzamento dell'amministrazione.

In definitiva, l'astensione presuppone una situazione contingente e subiettiva di incompatibilità, che determina un vizio di legittimazione, in presenza del quale il componente interessato deve, su sua iniziativa, adempiere l'obbligo di non partecipare al procedimento collegiale.

La ricsuzione, invece, è l'istituto rivolto a impedire, su istanza dei destinatari dell'atto collegiale, la partecipazione del componente interessato. È stato però ritenuto che essa non sia applicabile ai collegi amministrativi: la ricsuzione può trovare giustificazione nel processo civile, perchè, concretandosi i motivi di nullità in motivi di impugnazione, la pronuncia dovuta dal *iudex inhabilis*, è pur sempre valida ed efficace, salva impugnazione; ma non può trovare giustificazione nei collegi amministrativi perchè l'atto amministrativo, essendo in ogni caso invalido, viene radicalmente eliminato dal giudizio di annullamento e di conse-

(11-*bis*) Cfr. GUICCIARDI, *Esercizio di pubbliche funzioni*, cit., 159.

(12) VITA, *Gli atti collegiali*, 166 (con applicazione specifica ai collegi titolari di munera, che qui non interessano).

(12-*bis*) La giurisprudenza del Consiglio di Stato è incerta nel definire il vizio in esame, che ha inquadrato talvolta nella incompetenza, talvolta nell'eccesso di potere. Da un lato infatti ha ritenuto che tutti i vizi concernenti la scelta delle persone fisiche che sono organi della p. a. (esempio: nullità di nomina o di elezione), e quindi tutti i vizi per la formazione e la costituzione degli organi collegiali, investono la competenza, determinando la incapacità soggettiva del collegio (Cons. Stato, 15 maggio 1946, n. 150, « Foro amm. » 1946, I, 1, 154); dall'altro lato ha affermato che se la ricsuzione non viene fatta valere prima che l'organo adotti il provvedimento, ma a provvedimento già adottato, si può configurare un vizio di legittimità; occorre però dimostrare in concreto che la situazione di incompatibilità dell'organo con il soggetto destinatario del provvedimento abbia influenzato il contenuto di questo, facendolo divergere dal fine d'interesse pubblico (Cons. Stato 9 giugno 1951, n. 527 « Foro amm. » 1951, I, 2, 256).

guenza la ricsuzione non esplica nessuna funzione. Codesta obiezione, anche se utile per individuare la diversa fisionomia dell'istituto nei collegi giurisdizionali e nei collegi amministrativi, non è decisiva. Infatti, anche per questi ultimi si può configurare un rimedio rivolto preventivamente ad evitare il compiersi di un atto viziato, contro il quale se è ammissibile la impugnazione, non può escludersi, in vece di questa, la ricsuzione. D'altra parte se la sentenza emessa dal *iudex inhabilis* è pur sempre valida, mentre non lo è l'atto amministrativo, ciò deriva dalla diversa natura della legge che viene violata: nell'un caso la legge è predisposta nell'interesse privato, nell'altro è di natura pubblica (il che, come vedremo, influisce sulla diversa fisionomia dell'istituto).

6. Dalle premesse considerazioni rilevasi che la astensione nei collegi titolari di competenze è essenzialmente diversa da quella prevista dalle norme di procedura penale e civile per i collegi giurisdizionali, e gli aspetti differenziali vanno ricercati sia nell'istituto stesso, sia nei principi propri del diritto amministrativo.

Anzitutto l'astensione nei collegi titolari di competenze è sempre obbligatoria, mentre nei collegi giurisdizionali è facoltativa (come la ricsuzione che opera su iniziativa degli interessati). È obbligatoria sia quando è prevista, sia quando non è prevista espressamente, appunto perchè la partecipazione del componente inabile comporta una violazione di legge, la quale va in ogni caso preventivamente evitata. Di ciò si ha conferma ove si rifletta che la deliberazione, affetta da violazione di legge, deve in ogni caso annullarsi. Essa viola infatti un interesse pubblico, il quale va sempre protetto, e non un interesse privato (come nella astensione processuale civile) che può essere tutelato o meno a volontà del titolare.

Inoltre l'astensione, applicata al campo del diritto amministrativo, non può non risentire dei principi propri di tale campo, coi quali deve amalgamarsi. Se infatti si richiama il principio della revocabilità degli atti amministrativi, non può escludersi che un ufficio collegiale, con identica composizione, può pronunciarsi due volte su un medesimo affare (per esempio i componenti di una commissione di disci-

plina possono pronunciarsi una seconda volta sulla punizione, nel caso di rinnovazione del procedimento disciplinare a seguito dell'annullamento dello stesso per vizi di procedura). Se poi si hanno presenti le norme organizzatorie che prevedono la competenza dei vari uffici, non può escludersi che identici funzionari possono partecipare a diversi collegi e pronunciarsi due volte su un medesimo affare (i consiglieri di Stato possono pronunciarsi sia come componenti di una sezione consultiva, sia come componenti dell'Adunanza Generale, su una stessa questione) (13) ovvero che funzionari tra di loro collegati da vincolo gerarchico partecipano taluni come componenti del collegio, altri come destinatari della delibera. Di conseguenza, l'astensione non ha luogo nei casi accennati, nei quali viene esclusa dal principio della revocabilità degli atti amministrativi ovvero dalle norme organizzatorie, ma ha luogo solo se si verifica il conflitto di interessi che è previsto in casi indicati tassativamente ovvero se si verificano fatti certi e gravi che del pari possono determinare un conflitto di interessi (i quali non sono generici, bensì specifici e qualificati).

Infine, se il componente non si astiene, l'istanza di ricsuzione talvolta va presentata, come nei collegi giurisdizionali, al collegio stesso; talvolta, invece, va presentata all'amministrazione che ha proceduto alla nomina dei componenti (14) e che deve adottare i provvedimenti del caso.

Prof. UGO GARGIULO
AVVOCATO DELLO STATO

(13) Un altro esempio, esaminato dalla giurisprudenza, si aveva nel caso che il prefetto venisse considerato come presidente sia della Commissione provinciale per il confino (quando era in vigore), sia della G.P.A. in s. g.: egli, in tale ipotesi, poteva pronunciarsi due volte su una punizione da infliggere a un dipendente comunale, cioè quando applicava la punizione e quando giudicava il ricorso proposto dall'impiegato alla G.P.A. (Cons. Stato 31 ottobre 1950, n. 536, « Foro amm. » 1951, I, 1, 121).

(14) Cons. Stato 25 febbraio 1952, n. 65 « Foro amm. » 1952, I, 3, 305.

NOTE DI DOTTRINA

P. CARUGNO: **L'espropriazione per pubblica utilità.**
(Giuffrè, Milano, IV ed. 1958).

Si susseguono, chiaro indice di una diffusione ampiamente meritata fra gli studiosi, le edizioni di questa monografia, fondamentale in materia, che sempre più va completandosi ed accrescendosi, pur rimanendo aderente allo schema che ci presenta l'istituto della espropriazione per pubblica utilità nella sua unità concettuale e giuridica.

In occasione della terza edizione si diede ampio conto dell'opera (in questa « Rassegna », 1950, 212); epperò ci si limiterà a far rilevare come la odierna edizione non soltanto tiene il debito conto della ulteriore elaborazione scientifica e giurisprudenziale che è intervenuta nel più recente periodo, frutto di continuo aggiornamento al quale non è certo estranea la stessa attività professionale dell'autore; ma si presenta più ricca di spunti interessanti e di nuove meditazioni offerte agli studiosi della materia, ed a quanti — magistrati, amministratori, avvocati — di questo particolare istituto si occupano.

È stato, così, riesaminato il problema della discriminazione delle giurisdizioni fra il giudice ordinario e quello amministrativo; è stata analizzata a fondo la questione delle dichiarazioni implicite di pubblica utilità, alla luce della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato; è stato rimeditato il tema, particolarmente sentito e scottante, della retrocessione; è stato ancora una volta rigorosamente affermato, con dovizia di argomentazioni e con impeccabile consequenzialità, il principio della non incidenza della svalutazione monetaria sulla determinazione della indennità.

Nella nuova edizione si è fatto, inoltre, un più ampio posto alla materia dei piani regolatori, secondo la legge urbanistica; per quanto questo settore, come pure quello dei piani di ricostruzione, meriti di certo, per la sua importanza, una trattazione più approfondita, che è augurabile possa seguire entro breve termine.

Due punti, infine, meritano di esser segnalati in modo particolare.

Anzitutto la sobria, ma non per questo meno decisa, reazione contro una tendenza del Consiglio di Stato ad affermare la propria giurisdizione, e la illegittimità del decreto di esproprio, quando,

per il tempo decorso fra la determinazione della indennità preventiva e la emanazione del decreto di esproprio, la indennità stabilita più non corrisponda al valore venale del bene (Cons. Stato, IV Sez., 3 maggio 1957 n. 479, in « Riv. amm. » 1957, 711); qualunque sia la ragione per la quale la indennità non corrisponda al valore venale dell'immobile, il decreto di esproprio non può per ciò essere dichiarato illegittimo; mentre quella non corrispondenza apre l'adito soltanto ad altra, e diversa, azione giudiziaria: la opposizione davanti al giudice ordinario, a sensi dell'art. 51 (pag. 270, nota 14).

L'altro punto riguarda la adesione (pag. 353-360) alla più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione in ordine alla applicabilità del termine biennale, di cui all'art. 73, anche alle occupazioni di urgenza disposte per opere dichiarate urgenti ed indifferibili (così dette occupazioni *anticipate*, perchè destinate a diventar *definitive*: sul quale punto, peraltro, non si possono non richiamare le riserve già formulate in altra sede (Il Cont. Stato 1951-1955, II, 504). Così come non si saprebbe condividere l'opinione manifestata a pagg. 390-392, secondo cui — nel caso che durante l'occupazione preordinata all'esproprio sul bene occupato sia stata eseguita l'opera pubblica, e il procedimento di espropriazione non sia stato portato a compimento nel biennio — non si può più attribuire una *indennità*, nella misura e secondo le forme previste dalla legge applicabile per quella particolare espropriazione, ma sarà sempre dovuto un risarcimento integrale del danno, e cioè il valore pieno del bene, ancorchè la procedura espropriativa sia poi portata a compimento. E la ragione del dissenso (sul qual punto può vedersi il già citato Cont. Stato 1951-55, II, n. 513) sta precisamente in ciò: che, decorso il biennio, non per questo viene meno il diritto a proseguir la espropriazione, con la conseguenza che la indennità, quale corrispettivo del trapasso di proprietà, sarà dovuta nei modi e nella misura all'uopo prevista dalla legge, generale o speciale; mentre per il periodo intermedio sarà dovuto un risarcimento dei danni, in relazione alla occupazione che si è protratta senza titolo.

È peraltro evidente che le riserve che doverosamente si fanno su qualche particolare soluzione adottata dall'autore su singole questioni nulla

tolgono alla adesione già fatta alla monografia nel suo complesso; mentre non si possono non condividere taluni rilievi sulla opportunità di apporre qualche ritocco alla legge fondamentale, soprattutto per cercare di unificare le procedure espropriative e, più ancora, i criteri di determinazione della indennità.

N.G.

J. CHEVALLIER: La signature décalquée du double d'un acte sous seing privé par utilisation d'un papier carbone. (In « Recueil Dalloz. » 1958, 631).

In questa interessante nota alla sentenza del Tribunale di Rennes del 22 novembre 1957 la quale aveva affermato la piena validità, come scrittura privata originale di un esemplare riprodotto con carta carbone simultaneamente con il primo esemplare direttamente redatto, l'A. contesta l'esattezza del principio sopra esposto, rilevando che nell'esemplare riprodotto per decalco mancano tutti gli elementi richiesti dal Codice per la validità della scrittura privata.

Infatti, secondo l'A., pur essendo certo che le lettere tracciate sull'esemplare riprodotto con carta carbone provengano dalla mano di colui contro il quale l'esemplare stesso è prodotto, non si riscontra, perchè se ne possa affermare il carattere di

scrittura privata, quell'elemento necessario di collegamento tra scrittura ed autore di essa che è costituito dalla necessità che le lettere formate dallo scrittore siano state scritte immediatamente sul documento (o altra materia) che viene contro di lui prodotto.

Inoltre, quando si tratta di far valere contro una persona la sua firma apposta sotto un documento col sistema del ricalco su carta carbone, mancherebbe anche, ai fini della sua validità come scrittura privata, l'altro elemento che consiste nella certezza che colui che ha firmato conosca ed abbia approvato il contenuto del documento che firma. Infatti, mentre questo elemento ricorre nei casi in cui la firma sia stata apposta *direttamente* sotto il documento, esso può dirsi che manchi quando la firma risulta apposta con il ricalco.

Il Tribunale aveva affermato la validità della firma apposta al ricalco sostenendo che sia sufficiente per tale validità che la firma sia prodotta dal « movimento della mano di colui che la redige », non essendovi alcuna disposizione di legge che limiti i procedimenti di scrittura capaci di costituire una firma, così come non esistono limiti alla materia che si impiega per firmare (inchiostro, matita, altri liquidi coloranti, ecc.).

Non ci constano precedenti giurisprudenziali nel nostro diritto, pur potendo, evidentemente, la questione presentarsi anche secondo le norme degli artt. 2702 e segg. del codice civile.

MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

(ORDINATO SECONDO GLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE)

Art. 39

- 1) **LAVORO - CONTRATTI COLLETTIVI DI DIRITTO PRIVATO - APPRENDISTATO** (art. 11, lett. c) legge 19 gennaio 1955, n. 25). (Sentenza n. 10 del 18 gennaio 1957. Pres. De Nicola; Rel. Battaglini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale fra l'art. 11, lett. c e 23, lett. b) della legge 19 gennaio 1955, n. 25 sull'apprendistato e l'art. 39 della Costituzione.

- 2) **LAVORO - INOSSERVANZA DEI CONTRATTI COLLETTIVI** (art. 509 C. P.). (Sentenza n. 55 del 10 aprile 1957. Pres. Azzariti; Rel. Battaglini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 509, 1° comma, C. P. che stabilisce pene per la inosservanza dolosa dei contratti collettivi di lavoro e l'art. 39 della Costituzione.

Art. 40

- 1) **LAVORO - INOSSERVANZA DEI CONTRATTI COLLETTIVI** (art. 509 C. P.). (Sentenza n. 55 del 10 aprile 1957. Pres. Azzariti; Rel. Battaglini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 509, 1° comma, C. P. che stabilisce pene per la inosservanza dolosa dei contratti collettivi di lavoro e l'art. 40 della Costituzione.

- 2) **SCIOPERO - DANNEGGIAMENTO DA PARTE DI LAVORATORI IN OCCASIONE DI SCIOPERO** (art. 635, 2° comma del C. P.). (Sentenza n. 110 del 27 giugno 1957. Pres. Azzariti; Rel. Cosatti).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 635, 2° comma, C. P. che punisce il danneggiamento commesso da lavoratori in occasione di sciopero o da datori di lavoro in occasione di serrata e l'art. 40 della Costituzione.

Art. 41

- 1) **LEGGI SANITARIE - VENDITA DI SPECIALITÀ MEDICINALI** (art. 125, 6° e 8° comma T. U. leggi sanitarie). (Sentenza n. 29 del 22 gennaio 1957. Pres. De Nicola; Rel. Gabrieli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 125, 6° e 8° comma del T. U.

delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 e modificato con la legge 7 novembre 1942, n. 1528 e l'art. 41 della Costituzione.

- 2) **LEGGE DI P. S. - VENDITA AMBULANTE DI SCRITTI O DISEGNI** (art. 121 delle leggi di P. S.). (Sentenza n. 33 del 23 gennaio 1957. Pres. De Nicola; Rel. Azzariti).

Non sussiste contrasto determinate illegittimità costituzionale fra l'art. 121 del Testo unico delle leggi di P. S., regolante l'esercizio dei mestieri ambulanti e l'art. 41 della Costituzione.

- 3) **DIVIETI DI IMPORTAZIONE E DI ESPORTAZIONE - INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA - LIMITI** (artt. 11 e 13 R. D. L. 14 novembre 1926, n. 1923). (Sentenza n. 50 del 5 aprile 1957. Pres. Azzariti; Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra gli artt. 11 e 13 del R. D. L. 14 novembre 1926, n. 1923, che stabiliscono pene per garantire l'osservanza dei divieti di importazione e di esportazione, e l'art. 41 della Costituzione.

- 4) **LAVORO - INOSSERVANZA DEI CONTRATTI COLLETTIVI** (art. 509 C. P.). (Sentenza n. 55 del 10 aprile 1957. Pres. Azzariti; Rel. Battaglini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 509, 1° comma, C. P. che stabilisce pene per la inosservanza dolosa dei contratti collettivi di lavoro, e l'art. 41 della Costituzione.

- 5) **PREZZI - DISCIPLINA - COMITATO INTERMINISTERIALE E COMITATI PROVINCIALI DEI PREZZI** (DD. LL. 19 ottobre 1944, n. 347 e 15 settembre 1947, n. 896). (Sentenza n. 103 del 25 giugno 1957. Pres. Azzariti; Rel. Gabrieli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra i decreti legislativi 19 ottobre 1944, n. 347 e 15 settembre 1947, n. 896, riguardanti la disciplina dei prezzi, e l'art. 41, 2° comma, della Costituzione.

6) CONTRATTI AGRARI - CONTRATTI DI MEZZADRIA (Legge salari 29 maggio 1956, n. 500). (Sentenza n. 118 del 2 luglio 1957. Pres. Azzariti; Rel. Sandulli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra le norme della legge Salari 29 maggio 1956, n. 500, che disciplina con effetto retroattivo rapporti derivanti dallo scioglimento del contratto di mezzadria e l'art. 41 della Costituzione.

7) TITOLI DI CREDITO - NOMINATIVITÀ OBBLIGATORIA DEI TITOLI AZIONARI (R. D. L. 25 ottobre 1941, n. 1148). (Sentenza n. 129 del 12 dicembre 1957. Pres. Azzariti; Rel. Cassandro).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra il R.D.L. 25 ottobre 1941, n. 1148 sulla nominatività obbligatoria dei titoli azionari e l'art. 41 della Costituzione.

8) LIBERTÀ DI COMMERCIO - TUTELA DELLE DENOMINAZIONI TIPICHE (art. 3 legge 10 aprile 1954, n. 125). (Sentenza n. 4 del 17 gennaio 1958. Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 3 della legge 10 aprile 1954, n. 125, sulla tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi e l'art. 41 della Costituzione.

Art. 42

1) ENTE NAZIONALE IDROCARBURI - CORRISPETTIVO PER L'USO DI BOMBOLE PER METANO (art. 10 e 12 legge 8 luglio 1950, n. 640). (Sentenza n. 30 del 23 gennaio 1957. Pres. De Nicola; Rel. Manca).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra gli artt. 10 e 12 della legge 8 luglio 1950, n. 640, concernente la disciplina dell'uso delle bombole di gas metano, e l'art. 42 della Costituzione.

2) ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - INDENNIZZO - CONCETTO (art. 42, Legge 27 dicembre 1950, n. 104). (Sentenza n. 61 del 13 maggio 1957. Pres. Azzariti; Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 42 della legge regionale siciliana di riforma fondiaria del 27 dicembre 1950 n. 104 e l'art. 42 della Costituzione.

3) CONTRATTI AGRARI - CONTRATTI DI MEZZADRIA (Legge salari 29 maggio 1956, n. 500). (Sentenza n. 118 del 2 luglio 1957. Pres. Azzariti; Rel. Sandulli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra le norme della legge Salari 29 maggio 1956, n. 500, che disciplina i rapporti derivanti dallo scioglimento del contratto di mezzadria e l'art. 42 della Costituzione.

4) TITOLI DI CREDITO - NOMINATIVITÀ OBBLIGATORIA DEI TITOLI AZIONARI (R. D. L. 25 ottobre 1941, n. 1148). (Sentenza n. 129 del 12 dicembre 1957. Pres. Azzariti; Rel. Cassandro).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra il R.D.L. 25 ottobre 1941, n. 1148 sulla nominatività obbligatoria dei titoli azionari e l'art. 42 della Costituzione.

5) LIBERTÀ DI COMMERCIO - TUTELA DELLE DENOMINAZIONI TIPICHE (art. 3 legge 10 aprile 1954, n. 125). (Sentenza n. 4 del 17 gennaio 1958. Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 3 della legge 10 aprile 1954, n. 125, sulla « tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi » e l'art. 42 della Costituzione.

Art. 44

1) RIFORMA FONDIARIA - PERCENTUALE DI SCORPORO (Legge 16 agosto 1952, n. 1206). (Sentenza n. 62 del 13 maggio 1957. Pres. Azzariti; Rel. Jaeger).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra le norme della legge 16 agosto 1952, n. 1206 e l'art. 44 della Costituzione.

Art. 45

1) LEGGE DI P.S. - PUBBLICA RACCOLTA DI FONDI COLLETTE E QUESTUE (art. 156 T. U. legge di P. S.). (Sentenza n. 2 del 16 gennaio 1957. Pres. De Nicola; Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 156 del Testo unico delle leggi di P. S., regolante la pubblica raccolta di fondi, collette e questue e l'art. 45 della Costituzione.

Art. 47

1) TITOLI DI CREDITO - NOMINATIVITÀ OBBLIGATORIA DEI TITOLI AZIONARI (R. D. L. 25 ottobre 1941, n. 1148). (Sentenza n. 129 del 12 dicembre 1957. Pres. Azzariti; Rel. Cassandro).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra il R. D. L. 25 ottobre 1941, n. 1148 sulla nominatività obbligatoria dei titoli azionari e l'art. 47 della Costituzione.

Art. 49

1) LEGGE DI P.S. - PUBBLICA RACCOLTA DI FONDI COLLETTE E QUESTUE (art. 159 T. U. legge di P. S.). (Sentenza n. 2 del 16 gennaio 1957. Pres. De Nicola; Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 156 delle leggi di P. S., regolante la pubblica raccolta di fondi, collette e questue e l'art. 49 della Costituzione.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

COSTITUZIONE – Corte Costituzionale – Leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione – Compatibilità con le norme costituzionali – Competenza esclusiva della Corte costituzionale.

CONTROVERSIE IN MATERIA DOGANALE – Decisioni del Ministro – Atti amministrativi – Impugnazione. (Corte Costit. – Sent. n. 40 del 1958; Pres. Perassi; Rel. Sandulli – Soc. Squinzano – Ministero Finanze.

Le questioni relative alla compatibilità di una disposizione legislativa con la norma regolamentare sono questioni di legittimità costituzionale, di esclusiva competenza della Corte Costituzionale, anche se riguardano disposizioni anteriori all'entrata in vigore della norma costituzionale con cui siano incompatibili.

L'art. 26 comma 2, T. U. 22 giugno 1924, n. 1054, esentando da ogni sindacato che non sia per « incompetenza od eccesso di potere » le determinazioni ministeriali in materia doganale, è costituzionalmente illegittimo limitatamente alla controversie doganali, contrastando con il precetto del comma 2 dell'art. 113 della Costituzione.

Il testo della sentenza è pubblicato in Foro it., 1958, I, 1054, e in Giurisprudenza Costituzionale, 1958, 525.

In quest'ultima Rivista essa è annotata dal Mortati e dall'Esposito (pag. 829).

Dal punto di vista costituzionale la sentenza è soprattutto importante per quanto attiene alla delimitazione dei poteri della Corte in relazione al sindacato sulle leggi anteriori alla Costituzione.

Ci sembra che la presente sentenza costituisca il logico sviluppo dei principi affermati nella sentenza n. 1 del 1956 (in questa Rassegna, 1956, pag. 126 e segg.)

Con le parole del Mortati può oramai affermarsi che « la sola soluzione soddisfacente è quella secondo cui nessuna disapplicazione di atti con forza di legge (siano anteriori siano posteriori alla Costituzione – n. d. r.) si rende possibile senza la previa pronunzia della Corte Costituzionale ».

Per quanto riguarda la questione specifica decisa dalla Corte Costituzionale, dopo l'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale del 2° comma dell'art. 26 del T. U. 22 giugno 1924, n. 1054, la questione è tornata all'esame dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, avanti la quale l'Avvocatura ha sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione, deducendo che la controversia attiene a diritti soggettivi e rientra quindi nella competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

OPERE PUBBLICHE – Capitolato generale di appalto per le opere del Ministero dei LL. PP. – Natura giuridica. (C. Cass., Sez. I, Sent. del 2 aprile 1958 – Pres. Zappia; Est. Stella Richter; P. M. Macarrone (conf.) – Quadrato c. Amm.ne Prov.le di Bari).

Il Capitolato Generale di Appalto per le Opere dipendente dal Ministero dei Lavori Pubblici, applicabile anche alle opere eseguite dalla Cassa del Mezzogiorno direttamente o per concessione, non ha carattere nè contrattuale nè legislativo ma carattere regolamentare.

Riportiamo la parte fondamentale della motivazione di questa sentenza che riconferma, ancora una volta, la giurisprudenza costante della Corte Suprema sulla natura non contrattuale del Capitolato Generale di Appalto. Si veda sull'argomento quanto abbiamo ripetutamente scritto in questa Rassegna, da ultimo 1957, pag. 46.

« Com'è noto, la giurisprudenza di questo Supremo Collegio ha abbandonato la tesi secondo la quale le disposizioni del detto capitolato avrebbero natura legislativa, in quanto ha escluso l'esistenza di una delegazione legislativa nella legge del 1895 sui lavori pubblici, ma ha attribuito alle medesime disposizioni carattere regolamentare, e più precisamente il regolamento di organizzazione, sempre che si tratti di contratti interessanti lo Stato, mentre per i contratti posti in essere da privati o da enti pubblici diversi dallo Stato, ha riconosciuto che quelle disposizioni hanno invece valore contrattuale, in quanto solo di fronte allo Stato il contraente è in un rapporto di subordinazione, che giustifica la sua sottoposizione a norme regolamentari obbligatorie.

« In conseguenza nei contratti con lo Stato le norme del capitolato generale sono senz'altro vincolanti, mentre nei contratti con altri possono esserlo solo se sono richiamate nel contratto, e, qualora si tratti delle clausole previste dall'art. 1342 capv. C. C. in quanto queste siano specificamente approvate per iscritto, ai sensi del medesimo articolo (sentenze 20 marzo 1958, n. 923; 4 febbraio 1957, n. 413; 24 marzo 1955, n. 870; 2 marzo 1955, n. 715; 30 settembre 1954, n. 3174).

« Riconosciuto nei limiti anzidetti, il carattere regolamentare delle norme in oggetto, si giustifica la deroga alla competenza del giudice ordinario, ancorchè non sia attuata in virtù di legge o di atto avente forza di legge.

« Poichè lo Stato non può concludere contratti se non osservando certe determinate norme, e, d'altro canto, i privati che entrino in rapporti con lo Stato sono soggetti alle norme regolamentari da questo ema-

nate, essi devono sottoporre alla deroga della competenza stabilita con le norme medesime, a prescindere da un'apposita manifestazione di volontà contrattuale ».

La Corte Suprema, come si vede, nel riaffermare la natura di norme obiettive delle disposizioni del Capitolato Generale di Appalto, adotta la tesi del carattere regolamentare di esse e precisamente qualifica il Capitolato Generale come un regolamento di organizzazione.

Questa tesi, esposta per primo dal Presidente Eula, (in Foro amm., 1944-45, II, 77) è stata ripresa da noi in questa Rassegna 1955, 178.

Essa è criticata dal Capaccioli in una nota alla presente sentenza (in Foro it., 1958, I, 1442), nella quale riprende gli argomenti già esposti nel suo pregevole ed accurato volume su « L'arbitrato nel diritto amministrativo » (140 e segg.). Nel libro, a differenza che nella nota, il Capaccioli si occupa a lungo delle tesi da noi sostenute per combatterle, ma finisce per dover riconoscere che, pur attribuendosi al Capitolato Generale il carattere di norme contrattuali, vi sono certamente in esso alcune norme che hanno carattere regolamentare (pag. 147 in nota) ma ritiene che il valore cogente di tali norme risieda in una specie di autonomia che spetterebbe non alla sola Pubblica Amministrazione ma a tutti i soggetti di diritto.

Comunque il Capaccioli, nella nota sopra citata, ritiene di scorgere nella sentenza in rassegna una tendenza della Corte Suprema verso l'affermazione del carattere contrattuale del Capitolato Generale di Appalto, a noi, invece, sembra che la Corte, affinando gli strumenti di indagine giuridica, abbia oramai fornito alla tesi della natura normativa del Capitolato un sostegno incrollabile.

RESPONSABILITÀ CIVILE - Diritto al risarcimento di danno dipendente da reato - Sentenza penale modificatrice del titolo del reato - Applicazione amnistia - Prescrizione civile - Decorrenza. Cass. Civile - III Sez. Sent. n. del 1958 - Presidente Duni Red. Prestamburgo, P. M. Gentile (conf.) - Amministrazione F. S. - Passoni.

« Quando l'estinzione del reato per amnistia non derivi immediatamente e direttamente dall'atto del Capo dello Stato, ma trovi la sua ragione di essere e la sua base nella sentenza del giudice, che, nel suo sovrano apprezzamento di merito, immutandoli e degradando il titolo di un reato inizialmente non amnistiabile, lo riporta nell'orbita del beneficio di clemenza, non dalla data di elargizione di questo, ma da quello della sentenza irrevocabile decorre il termine prescrizione dell'azione civile ».

* * *

Pur col dovuto ossequio, ma con altrettanta fermezza, ci corre l'obbligo di porre in rilievo che la Corte Suprema nella sentenza, che si annota, sembra sia incorsa in errori ed inesattezze.

Torna opportuno, al fine di rendere più chiare le nostre osservazioni, trascrivere integralmente la parte motiva della sentenza sul punto in questione.

« Con il primo mezzo l'Amministrazione ricorrente, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 2947, ripropone la questione del dies a quo del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria nell'ipotesi di fatto illecito considerato dalla legge come reato che sia rimasto estinto per amnistia.

È principio ribadito, adottato da questa corte regolatrice, anche nel caso di amnistia sottoposta a condizione o rinunciabile dall'imputato, che il termine prescrizione decorre dalla data di entrata in vigore dell'atto di clemenza (sent. n. 2608 e 3318 del 1953, n. 145 e 530 del 1955, n. 731 del 1956):

Il principio trova la sua radice nell'art. 183 del c. p., il quale dispone che le cause di estinzione del reato retroagiscono al momento in cui intervengono: « è il decreto d'indulgenza che cancella il reato, non la pronuncia giudiziale, di carattere dichiarativo e di mero accertamento, nè vale ad intaccare la struttura e le basi giuridiche dell'istituto il fatto che il beneficio sia sottoposto a condizione o sia consentita la facoltà di rinunciarvi, circostanze accidentali che si comportano come presupposti negativi per l'applicazione della causa di estinzione ».

Consta che codesto indirizzo giurisprudenziale ha formato oggetto di dissenso in dottrina.

È stato obiettato che esso non interpreta esattamente la lettera dell'art. 2947 c. c. e non tiene conto che l'effetto immediato delle cause estintive del reato opera soltanto in confronto dell'imputato, non anche nei riflessi dei terzi e riguardo all'esercizio delle azioni civili che derivano loro dal fatto delittuoso; che, inoltre, il criterio di decorrenza del termine di prescrizione dell'azione civile dalla data del decreto di amnistia non appare consono alla modificazione apportata dall'art. 376 c. p. p. dalla legge 18 giugno 1955, n. 517, la quale statuisce non potersi, a pena di nullità, dichiarare non doversi procedere per amnistia se l'imputato non sia stato interrogato sul fatto costituente l'oggetto dell'imputazione, ovvero se il fatto non sia stato enunciato in un mandato rimasto senza effetto: esigenze, queste, che ammettono la possibilità del proseguimento del processo penale malgrado l'intervenuto atto di clemenza, e, quindi, rico noscono la tangibile incidenza del provvedimento del giudice.

Precipuamente è stato osservato che non si può spingere il criterio accolto a conseguenze estreme; ignorando la realtà che determinate situazioni concrete presentano.

Questo collegio, pur intendendo tener fermo, in linea di massima, il principio segnato dalle sentenze su richiamate, ritiene che esso non debba essere recepito in senso rigido e assoluto, ma sia indispensabile precisarlo e introdurre dei limiti che lo rendano aderente alle peculiarità dei diversi casi pratici, onde evitare che un'applicazione indiscriminata vulneri canoni fondamentali del diritto positivo.

È, anzitutto, nozione di ragion comune che l'istituto della prescrizione ha il suo presupposto nella inerzia della parte. E inerzia non si può ad essa addebitare se è posta dalla legge nella impossibilità giuridica di agire a tutela del suo diritto. Donde il noto aforisma « contra non valentem agere non currit praescriptio », trasfuso nell'art. 2935 c. c., il quale statuisce che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Accanto a tali norme son da menzionare il divieto di proporre o proseguire l'azione civile nascente da reato, finchè sia in corso giudizio penale e, quali corollari, la concessione di un più lungo termine di prescrizione e la fissazione di una diversa decorrenza di esso.

Ora, tenuti presenti cotesti caposaldi, non è possibile disconoscere che non possono assoggettarsi ad unica disciplina il caso di un reato che per il suo titolo o per la pena edittale per esso comminata sia senz'altro compreso nel novero di quelli che un determinato atto di clemenza contempla quali suscettibili del beneficio, e il caso, invece, di un reato che nella ipotizzazione fissata nel capo d'imputazione, resti fuori dall'amnistia e vi rientri solo più tardi perchè il giudice, a seguito di una completa valutazione degli elementi soggettivi ed oggettivi del fatto-reato ne modifica il titolo o lo degrada ad una figura giuridica minore.

A nessuno sfugge che in siffatta seconda ipotesi non si può far carico al danneggiato di avere ignorato il provvedimento di clemenza e di essere stato negligente nella salvaguardia del suo diritto.

Il danneggiato da un fatto illecito costituente reato sa che la prescrizione della sua azione riparatoria è rapportata al più lungo termine stabilito per la prescrizione del reato. Ove intervenga un'amnistia che, comprendendo il reato per il quale si procede, fa rivivere la più breve prescrizione propria all'azione civile, imputet sibi l'interessato se lascia decorrere inutilmente il nuovo termine. Ma se dell'amnistia ha plausibile motivo di non preoccuparsi perchè essa non riguarda e non tocca il reato al quale la sua pretesa privata è indissolubilmente legata, sembra eccessivo e certamente non aderente ad esigenze di giustizia sostanziale pretendere che debba prevedere l'ulteriore situazione che potrà per avventura determinarsi per effetto della decisione che sarà per emettere il giudice penale.

Può ben dirsi che qui la causa estintiva del reato operi non già ipso jure, in attuazione, a così dire, automatica della largizione del Capo dello Stato, si bene perchè ve la riconduce dentro la pronuncia del giudice, come una illazione logica e giuridica del lavoro di indagine e di accertamento (degli elementi costitutivi del reato, delle condizioni di punibilità di esso, ecc.) che egli ha compiuto per stabilire se e quale precetto penalmente sanzionato l'imputato abbia violato.

Cotesta concezione, che, ben s'intende, lascia integro a favore dell'imputato il precetto della operatività ex tunc della causa di estinzione, non può, invece, non spiegare i suoi effetti nei riguardi della situazione del leso.

Nella fattispecie in esame i coniugi Passoni avevano tempestivamente proposto la loro azione risarcitoria, e il G. I. aveva sospeso il giudizio sino all'esito del procedimento penale in corso.

Se il Passoni, sopraggiunta l'amnistia, avessero divisato di cautelarsi da ogni possibile evenienza, avrebbero potuto chiedere al giudice istruttore che, dichiarato cessato il motivo della sospensione disponesse la prosecuzione del processo, oppure indursi ad iniziare ex novo l'azione. Nel primo caso avrebbero visto rigettare la loro istanza, in quanto, essendo il procedimento penale ancora in vita (e non già per un tardo esercizio dell'attività del giudice competente

ad applicare l'amnistia, ma perchè questa non riguardava il reato ascritto all'imputato), continuava a sussistere la causa della sospensione; nell'altro caso si sarebbero esposti ad una eccezione di litispendenza, o avrebbero provocato una nuova ordinanza di sospensione.

Tutto ciò convince che non si possa prescindere dalla effettiva realtà della situazione e devesi affermare il principio che quando l'estinzione del reato per amnistia a non derivi immediatamente e direttamente dall'atto del Capo dello Stato ma trovi la sua ragion d'essere e la sua base nella sentenza del giudice, che, nel suo sovrano apprezzamento di merito, immutando o degradando il titolo di un reato inizialmente non amnistiabile, lo riporta nell'orbita del beneficio di clemenza, non dalla data della elargizione di questo, ma da quella della sentenza irrevocabile decorre il termine prescrizione dell'azione civile.

A cotesto criterio è informata la decisione della corte di Venezia, la quale resiste, quindi, alla censura dell'Amministrazione delle ferrovie.

Cade acconcio far menzione che questa C. S. con sentenza n. 1527 del 1955 (mutando l'indirizzo seguito nella precedente sentenza n. 3979 del 1954) ha statuito che quando vi sia stata costituzione di parte civile nel procedimento penale, il termine di prescrizione del diritto di risarcimento ricomincia a decorrere dalla data della sentenza irrevocabile del giudice che dichiara estinto il resto per intervenuta amnistia.

La decisione conforta l'adozione del medesimo principio nella fattispecie oggi esaminata, che presenta certamente, sotto vari aspetti, una situazione sostanzialmente analoga all'altra»

* * *

La Corte Suprema, come si rileva dal testo della sentenza, dichiara di voler tenere fermo, in via di massima, il principio, ormai consolidato, che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno decorre, in ipotesi di estinzione del reato per amnistia, dal giorno dell'entrata in vigore del provvedimento di clemenza e non già da quello della sentenza dichiarativa del beneficio (1). Dopo aver premesso, però, talune osservazioni, attribuite ad una non nominata dottrina dissenziente (2) soggiunge, poi, che il principio non deve essere inteso in senso rigido ed assoluto, ma deve essere temperato in modo da evitare che un'applicazione indiscriminata possa determinare una lesione di « canoni fondamentali del diritto positivo ».

Ed in relazione a tale affermazione la Corte afferma che non possa farsi decorrere la prescrizione dalla data di entrata in vigore del provvedimento di clemenza nel caso che il reato rubricato non sia contem-

(1) Oltre le sentenze citate nel testo vanno ricordate la sentenza n. 2267 del 1954, che dichiara valido il principio anche nella ipotesi di amnistia rinunciabile, nonché la sentenza 1527 del 1955 che, nel caso di costituzione di parte civile, fa decorrere il termine di prescrizione dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza che definisce il procedimento penale.

(2) In verità dobbiamo confessare che precedenti dottrine contrarie ci sono sfuggiti. Ed infatti, tranne che

plato dal provvedimento stesso, ma vi sia ricondotto dal provvedimento del giudice, che ne modifichi il titolo o lo degradi a figura giuridica minore.

Ma le argomentazioni, adotte al riguardo, sono agevolmente confutabili, in quanto si adagiano su inesatta applicazione di norme e principii giuridici

Benvero il richiamo al noto brocardo « *contra non valentem agere non curit praescriptio* », recepito dall'art. 2935 c. c., è del tutto fuor di luogo, dal momento che la pendenza del giudizio penale non impedisce al danneggiato l'esercizio del proprio diritto.

Egli, infatti, può mediante la costituzione di parte civile inserirsi nel processo penale proprio allo scopo di conseguire il risarcimento del danno e ciò può fare anche quando abbia già proposto azione civile innanzi al giudice civile (art. 24 c. p. p.), laddove non può dubitarsi che la sospensione del processo civile, a

taluni dissensi in merito alla decorrenza del termine di prescrizione nel caso di amnistia rinunciabile (v. BONASI-BENUCCI, in « Riv. Circolaz. » 1954, pagg. 607 e segg. e pagg. 936 e segg.; ma favorevole: CARNELUTTI, « Riv. Proc. Civ. », 1954, II, 275), ci risulta che la dottrina si è dichiarata concorde col principio recepito dalla Suprema Corte RESTAINO, « Giur. Cass. Civ. », 1954, IV, 170; ROGNONI, « Riv. Dir. Comm. », 1951, III, 185; TARIN, « Foro Padano », 1950, I, 959; BELMONTE, « Giur. Cass. Civ. », 1954, I, 56; DEIANA, « Riv. Div. Comm. », 1955, II, 145, etc.). Per altro le osservazioni contenute nella sentenza che si annota sembrano agevolmente confutabili. Ed infatti proprio la lettera dell'art. 2947 c. c. fa chiaro che il termine di decorrenza della prescrizione coincide con la data di estinzione del reato e cioè con la data di entrata in vigore del provvedimento di clemenza (arg. ex art. 183 c. p.), onde non ha senso affermare che « l'effetto immediato delle cause estintive del reato opera soltanto nei confronti dell'imputato, non anche nei riflessi dei terzi e riguardo all'esercizio delle azioni civili che derivano loro dal fatto delittuoso ». Nè siamo stati in grado di comprendere quale argomento possa trarsi dalle modifiche apportate all'art. 376 c. p. p. della legge 18 giugno 1955, n. 517. Per vero la statuizione che, a pena di nullità, non possa dichiararsi non luogo a procedere per amnistia, se l'imputato non sia stato interrogato sul fatto costituente l'obbietto dell'imputazione, ovvero se il fatto non sia stato enunciato in un mandato rimasto senza effetto, è diretta ad accrescere le garanzie di difesa dell'imputato (allo scopo, per esempio, di approfondire le indagini in relazione alla sussistenza delle condizioni per applicare il disposto del 2° comma dell'art. 152 c. p. p.), ma non spiega alcuna incidenza sulla natura dichiarativa della sentenza di applicazione dell'amnistia (sentenza di mero accertamento: LEONE, « Lineamenti di dir. proc. pen », 1954, pag. 156; SANTORO, « Manuale di dir. proc. pen. », 1954, pag. 366; SABATINI, « Istituz. di dir. proc. pen. », 1946, III, pagg. 55 e segg.) e conseguentemente sulla interpretazione, data all'art. 183 c. p. dalla più autorevole dottrina penalistica, che la estinzione del reato coincide col momento in cui entra in vigore il provvedimento di clemenza: MANZINI, « Dir. pen. ital. », 1942, III, pag. 388 e segg.; SALTELLI ROMANO « Commento del nuovo codice pen. », 1940, II, n. 529; VANNINI, « Manuale di dir. pen. », parte generale, 1948, pag. 234 e 289, etc.).

norma degli artt. 3 c. p. p. e 295 c. p. c., non può raffigurarsi come un impedimento all'esercizio del diritto, avendo finalità ed efficacia meramente processuali.

Nè sembra che possa reggersi l'argomento principale su cui la Corte Suprema fonda la propria statuizione.

E per vero il fatto che il reato nella sua originaria contestazione non sia compreso nel provvedimento di clemenza, ma in questo rientri per effetto di pronuncia del magistrato, non spiega influenza sulla natura dichiarativa di tale pronuncia.

Non può, infatti, dubitarsi che nell'un caso come nell'altro il giudice accerta l'esistenza dei presupposti per l'applicazione dell'amnistia, nè la complessità delle indagini, che in relazione alle prove acquisite compie al fine di pervenire all'esatta definizione giuridica del fatto che costituisce il reato, importa una modificazione della natura della sentenza di proscioglimento.

Questa, in ogni caso, si pone come sentenza di accertamento con effetto, quindi, meramente dichiarativo.

E qui cade acconcio porre in rilievo che proprio su questo punto la sentenza in esame palesa la più grave lacuna, dal momento che trascura di dimostrare, come era necessario, che nella soggetta ipotesi il provvedimento del magistrato non potesse configurarsi come provvedimento di accertamento.

Dobbiamo, però, ritenere che la omissione non sia casuale, sibbene sia dovuta alla impossibilità logica e giuridica di dare siffatta dimostrazione e ciò è provato dal fatto che la Corte, avvertendo l'esigenza di dare contenuto giuridico alle proprie affermazioni, si abbandona a considerazioni, le quali, purtroppo, si manifestano in parte incongruenti ed in parte errate.

Ed infatti non è agevole comprendere come sia giuridicamente possibile conservare solo « a favore dell'imputato » la operatività ex tunc della causa di estinzione », e stabilire un diverso criterio « nei riguardi della situazione del leso ».

Benvero se il provvedimento del magistrato ha funzione di accertamento con effetti dichiarativi non si vede come possa, per un verso, spiegare efficacia ex tunc e, per altro verso, spiegare efficacia ex nunc.

Ma vi è di più, perocchè, allorquando la Corte, come argomento di rincalzo, prospetta, in aderenza al caso concreto, gli inconvenienti di natura processuale che si sarebbero verificati, qualora, gli attori « sopraggiunta l'amnistia » allo scopo « di cautelarsi da ogni possibile evenienza », si fossero resi diligenti, non si accorge di dire cose non aderenti alla realtà.

Ed infatti i coniugi Passoni, intervenuta l'amnistia non avevano alcuna necessità di ricorrere a mezzi processuali per tutelarsi, dal momento che il giudizio civile, da essi tempestivamente iniziato, era stato sospeso in attesa della definizione del procedimento penale. Da ciò consegue che essi avrebbero dovuto, nè più e nè meno, che aspettare la conclusione del giudizio penale, e poi chiedere, a norma dell'art. 297 c. p. c., la fissazione della nuova udienza per il proseguimento del giudizio civile.

Nè può tacersi che neppure è conferente il richiamo alla sentenza n. 1527 del 1955, con la quale la Corte

Regolatrice ebbe a statuire che, quando vi sia costituzione di parte civile nel procedimento penale, il termine di prescrizione ricomincia a decorrere dal momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il procedimento penale.

Prescindendo, in vero, da ogni questione in merito all'esattezza dell'affermato principio, sta di fatto che non esiste l'analogia, conclamata dalla Corte, fra le due specie.

Nell'un caso, infatti, si discute dell'efficacia interruttiva della domanda contenuta nella costituzione di parte civile e si dichiara applicabile anche in questa ipotesi il disposto dell'art. 2945, 2° comma, c. c., secondo cui « se l'interruzione è avvenuta mediante uno degli atti indicati dai primi due commi dell'art. 2963, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio », nell'altro caso tornano in discussione soltanto natura ed effetti della sentenza di applicazione dell'amnistia.

Siamo, dunque, su piani diversi e nessun argomento, pertanto, può trarsi, in relazione alla questione in esame, dalla citata sentenza n. 1527 del 1955.

Dalle cose innanzi rilevate è agevole pervenire alla conclusione.

La sentenza annotata, evidentemente ispirata da motivi pietistici, nulla ha detto di nuovo, che possa infirmare il principio ormai consolidato in materia di decorrenza del termine di prescrizione dell'azione civile nel caso di reato, dichiarato, poi estinto per amnistia; ma sta, anzi, a dimostrare che, allorché si abbandona la strada maestra del ragionamento, si rischia di fare affermazioni, purtroppo, sbagliate.

G. GENTILE

RESPONSABILITÀ CIVILE — Responsabilità della P. A. — Attività di polizia — Atti illegittimi di polizia — Autorizzazione di polizia illegittima — Obbligo del risarcimento dei danni. (C. Cass., Sez. Un., Sent. n. 1608/58 — Pres. Fulca; Est. Gentile; P. M. Pafundi (conf.); Amm. ne dell'Interno c. Milillo).

L'art. 7 del T. U. delle leggi di P. S. approvato con R. D. 18 giugno 1931, n. 773, esclude la responsabilità della P. A. per i pregiudizi economici arrecati ai privati dai provvedimenti legittimi di polizia, ma non esclude la responsabilità della P. A. per gli atti illegittimi di polizia, i quali, qualora diano luogo ad una lesione dei diritti soggettivi dei privati, concretano veri e propri fatti illegittimi, che a norma dell'art. 2043 c. c., obbligano al risarcimento dei danni.

Il rilascio illegittimo di un'autorizzazione di polizia non dà luogo alla lesione di un diritto soggettivo dei terzi, essendo l'interesse di questi solo occasionalmente protetto dalle norme che prescrivono le condizioni per il rilascio.

Pertanto, è improponibile contro la P. A., la quale abbia illegittimamente rilasciato un'autorizzazione di polizia, la domanda di risarcimento dei danni derivati ai terzi dall'attività autorizzata.

(Nella specie, trattasi della licenza per l'accensione di fuochi artificiali in luogo abitato, prevista dall'art. 57 del T. U. delle leggi di P. S.).

Ci sembra di poter affermare che il testo della massima relativo all'interpretazione dell'art. 7 del T. U. della legge di P. S. sia andato oltre il pensiero della Corte quale è espresso nella sentenza. Infatti la Corte distingue tra attività legittima che non darebbe luogo a risarcimento di danno e attività illecita di polizia che a tale risarcimento obbligherebbe.

Ora, non sembra che il concetto di illecito coincida con il concetto di illegittimo; per essere illecita una attività della P. A. deve essere illegittima ma non soltanto illegittima. Essa invece deve essere anche imputabile ad organi della P. A. a titolo di colpa e consistere sostanzialmente in atti materiali che incidano nella sfera dei diritti soggettivi del cittadino.

Così un atto amministrativo emanato in materia di P. S. e che sia illegittimo non dà titolo a risarcimento di danni se non sia estrinsecato in fatti materiali che abbiano leso la sfera patrimoniale del cittadino.

Su questi concetti vedi lo scritto del Savarese, in questa Rassegna, 1953, pag. 173 e segg.

Per quanto riguarda la II massima, di ovvia esattezza, si veda in « Foro it. », 1937, I, 1409.

* * *

Riportiamo qui di seguito integralmente la sentenza della Corte Suprema.

« L'art. 7 del vigente T. U. delle leggi di P. S., approvato col R. D. 18 giugno 1931, n. 773 si limita a stabilire riproducendo quasi letteralmente l'art. 6 del precedente T. U., approvato col R. D. 6 novembre 1926, n. 1848, che « nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti dell'autorità di P. S. nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite dalla legge.

« Ora, è vero che sino all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica una parte della dottrina riteneva che la portata della norma suddetta fosse appunto quella sostenuta col mezzo di ricorso in esame; ma gli argomenti addotti a sostegno di tale tesi non resistevano già allora ad una critica approfondita.

« La tesi, infatti, poggiava soprattutto, da un lato, su alcune espressioni contenute nella relazione ministeriale al T. U. del 1926 e, dall'altro, sulla considerazione che l'estrema importanza e delicatezza della attività svolta dagli organi di polizia nella difesa, preventiva, dell'ordine pubblico giustificasse l'esclusione di qualsiasi responsabilità dello Stato per i danni che l'esplorazione, anche illegittima, di tale attività avesse potuto cagionare ai diritti dei privati.

« A ben guardare, peraltro, il secondo di codesti argomenti si risolveva in una vera petizione di principio.

Dire, invero, che l'esclusione della responsabilità per gli atti illegittimi di polizia era giustificata dalla esigenza di assicurare che gli organi di polizia potessero svolgere liberamente e senza preoccupazioni di sorta la loro attività tanto necessaria all'interesse pubblico generale, presupponeva in realtà già risolto il problema che si doveva risolvere.

« Che la responsabilità della P. A. per i danni causati ai privati dagli atti illegittimi di polizia fosse stata esclusa dalla norma di cui trattasi, cioè, appunto, erat demonstrandum, e non lo si dimostrava di certo con la semplice identificazione di quella che avrebbe potuto essere la giustificazione razionale della norma

qualora questa si fosse dovuta interpretare in tal senso, tanto più che, come sarà chiarito di qui a poco, altra e assai più valida giustificazione razionale milita a favore dell'interpretazione contraria.

« Quanto al primo argomento, questo era di una estrema fragilità, giacchè il passo della relazione ministeriale su cui esso poggiava era del seguente tenore: « L'art. 6 risolvendo antiche dispute spesso insorgenti, ha inteso sancire il principio che — anche all'infuori del risarcimento a titolo di colpa — non è dovuto alcun indennizzo ai privati per i provvedimenti adottati dall'autorità di P. S. nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dalla legge ».

« Ora, a parte ogni rilievo circa il limitatissimo valore interpretativo che in genere può essere riconosciuto ai lavori preparatori, qualora questi documentino una volontà del legislatore diversa da quella che risulta dal testo della norma a cui si riferiscono, è comunque da osservare che, data la struttura del periodo dinanzi trascritto, era più agevole interpretare l'inciso « anche all'infuori del risarcimento a titolo di colpa » piuttosto che nel senso dell'enunciazione di un limite all'affermato principio dell'irresponsabilità della P. A. (in favore della quale tesi militavano non solo l'espressione « all'infuori » ma anche l'espressione « risarcimento » nonchè la contrapposizione di quest'ultima alla espressione « indennizzo » usata successivamente la quale, come sarà infra ribadito, è esclusivamente propria dell'istituto della responsabilità per atti legittimi), che nel senso sostenuto dalla ricordata dottrina, la quale si limitava a porre l'accento sulla parola « anche », sostenendo che essa avesse l'effetto di annullare il significato contrario dell'espressione « all'infuori ».

« Assunto, quest'ultimo, per lo meno estremamente discutibile, stante che la parola « anche » poteva invece essere interpretata nel senso di un mero rafforzamento dell'espressione immediatamente successiva « all'infuori », con la conseguenza di convalidare la tesi opposta, secondo cui il legislatore aveva inteso soltanto escludere la responsabilità della P. A. per gli atti legittimi di polizia produttivi di danni ai privati.

« Tale tesi opposta, comunque, più che sull'interpretazione dei termini, per vero alquanto ambigui, della relazione ministeriale, poggia su validissimi argomenti testuali e sistematici, ed è perciò la sola che possa ritenersi fondata anche alla stregua dell'ordinamento esistente prima dell'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana.

« Gli argomenti testuali sono due, e discendono dalla considerazione che l'art. 7 si limita ad escludere « l'indennizzo » per i provvedimenti adottati dall'autorità di P. S. « nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite dalla legge ».

« La parola « indennizzo » ha invero un significato tecnico-giuridico assai preciso, in quanto con essa si indica soltanto quella forma di ristoro patrimoniale che costituisce il compenso spettante a chi ha subito iure una perdita economica; e si distingue nettamente dal « risarcimento », che mira invece ad eliminare le conseguenze dannose di un'attività illecita.

« Ciò posto, e poichè — almeno sino a prova contraria deve ritenersi che i termini usati dal legislatore nella posizione delle norme giuridiche abbiano il signifi-

ficato tecnico giuridico che è loro proprio — è mestiere riconoscere che l'art. 7 si limita ad escludere la responsabilità della P. A. per i pregiudizi economici comunque arrecati ai privati dai provvedimenti legittimi di polizia; il che del resto trova conferma nel rilievo che la stessa norma, parlando di provvedimenti adottati dall'autorità ad essa attribuite dalla legge, dimostra chiaramente di voler riferirsi soltanto ai provvedimenti legittimi.

« Nè si dica, come fa la ricorrente, che l'esclusione legislativa della responsabilità per gli atti legittimi di polizia sarebbe stata inutile, per non essere identificabile nel nostro ordinamento giuridico un principio generale che sancisca, anche fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, la responsabilità della P. A. per i pregiudizi cagionati ai privati dai suoi atti illegittimi.

« È noto invero che una forte corrente dottrina ritiene, al contrario, che un siffatto principio generale, esiste nel nostro ordinamento; e ciò è sufficiente a spiegare il proposito del legislatore di stabilire, allo scopo di evitare ogni dubbio al riguardo, che nessun indennizzo è dovuto per gli atti legittimi di polizia.

« Il testo della norma, quindi, non autorizza affatto a ritenere che questa abbia escluso la responsabilità della P. A. per gli atti illegittimi di polizia, i quali, qualora diano luogo ad una lesione dei diritti soggettivi assoluti dei privati, concretano veri e propri fatti illeciti, che secondo il principio generale enunciato dall'art. 2043 codice civile, obbligano al risarcimento dei danni.

« Ed in mancanza di qualsiasi locuzione del testo legislativo che possa indurre a ritenere l'esistenza di una volontà del legislatore diretta ad escludere la responsabilità della P. A. per i fatti illeciti commessi nell'esercizio della funzione di polizia, tale responsabilità deve essere senz'altro affermata in virtù appunto del predetto principio generale.

« La deroga a codesto principio, perchè si fosse potuta ritenere disposta dal legislatore, avrebbe dovuto essere esplicita; ed una deroga del genere, invece, come si è visto, non risulta per nulla dal testo dell'art. 7.

« Sul piano sistematico va aggiunto che l'esclusione della responsabilità per gli atti illeciti di polizia sarebbe stata anche contraria alla concezione stessa dello stato di diritto, che sta a fondamento di tutto il diritto pubblico moderno, ed in virtù della quale, tra l'altro, l'attività degli organi amministrativi dello Stato deve sempre svolgersi nei limiti posti dalla legge a garanzia dei diritti soggettivi dei cittadini.

« L'esclusione della responsabilità dello Stato per le lesioni dei diritti soggettivi dei singoli prodotte dagli atti illegittimi di polizia, in quanto avrebbe privato i cittadini dell'unica adeguata tutela contro gli eventuali arbitri delle autorità di polizia, si sarebbe praticamente risolta nell'attribuzione alle dette autorità del potere di agire arbitrariamente in danno dei cittadini.

« Ed è manifesta evidenza che, se l'art. 7 avesse avuto anche una siffatta portata, esso sarebbe stato, nella parte in cui avesse negato ai privati il diritto al risarcimento dei danni cagionati dai fatti illeciti di polizia, viziato da illegittimità costituzionale repubblicana.

« Sotto questo riflesso, però, la questione di legittimità costituzionale non si pone affatto, giacchè come si è visto, l'art. 7 va invece interpretato solo nel senso della esclusione della responsabilità dello Stato per gli atti legittimi di polizia.

« Si discute peraltro in dottrina se, anche inteso in tale limitato senso, l'art. 7 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza sia o meno pur sempre in contrasto con il predetto art. 113, nonchè con l'art. 42, terzo comma, della Costituzione.

« Ma codesta questione di legittimità costituzionale esula dai confini della presente causa, nella quale gli attuali resistenti hanno dedotto, a fondamento della domanda da essi proposta contro l'Amministrazione ricorrente, soltanto la responsabilità di questa per un fatto illecito e, precisamente per aver rilasciato, con loro danno, un'autorizzazione di polizia, fuori dei limiti stabiliti dalla legge.

« Il secondo mezzo del ricorso si articola in due distinte censure.

« Con la prima di esse si deduce che la licenza per l'accensione dei fuochi artificiali in luogo abitato è rilasciata dall'autorità di polizia ai sensi dell'art. 57 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza e dell'articolo 101 del relativo regolamento (approvato col R. D. 6 maggio 1940, n. 635), nell'esercizio di un ampio potere discrezionale, e che tale esercizio non può essere sindacato dal giudice ordinario.

« Con la seconda censura si sostiene poi che, comunque, il rilascio della licenza è prescritto dalla legge, e quindi è disposto nei singoli casi concreti, soltanto a tutela di interessi pubblici collettivi, e non può mai pertanto, anche se illegittimo, risolversi in una lesione dei diritti soggettivi dei privati.

« La prima censura non potrebbe ritenersi fondata

« È vero, bensì, che per il rilascio della licenza di cui trattasi è riconosciuto all'autorità di pubblica sicurezza un ampio potere discrezionale, al fine di valutare la non contrarietà all'interesse pubblico, dell'attività autorizzata, e, più precisamente, la non pericolosità di questa.

« Ma tale potere discrezionale, di natura peraltro puramente tecnica, non è illimitato, e trova invece un ovvio limite, oltre che nelle norme regolamentari (tra cui appunto quella dell'art. 101 del regolamento di pubblica sicurezza) e nelle eventuali disposizioni generali di carattere interno impartite dalla stessa amministrazione, anche nel dovere che, come è ormai universalmente riconosciuto, grava sempre sulla pubblica amministrazione, di osservare in tutti i suoi atti le regole di comune prudenza e diligenza, onde il mancato rispetto di tale limite bene potrebbe essere accertato dal giudice ordinario, al fine di stabilire l'illegittimità del provvedimento di polizia concretatosi nel rilascio della licenza, qualora il detto provvedimento potesse considerarsi lesivo del diritto soggettivo di un terzo.

« E nella specie, appunto, la sentenza denunziata ebbe a ritenere che il provvedimento col quale il sindaco di Giovinazzo, agendo quale organo di polizia, aveva autorizzato i pirotecnici Cortese e Spano ad accendere fuochi artificiali nelle immediate vicinanze di un deposito di legname fosse illegittimo, perchè contrario ai criteri di elementare prudenza che sconsigliano nel modo più assoluto la accensione di fuochi

artificiali in prossimità di un luogo ove è posto un deposito di materiali infiammabili, il quale, per trovarsi sulla presumibile traiettoria dei fuochi medesimi, può facilmente essere da essi raggiunto quando sono ancora in fase di combustione, ed essere così da essi incendiato.

« Fondata è invece la seconda censura.

« La licenza per l'accensione di fuochi artificiali in luogo abitato, prevista dall'art. 57 del T. U. delle leggi di pubblica sicurezza, è una semplice autorizzazione di polizia, e quindi, come per tutte le autorizzazioni amministrative, la sua portata è soltanto quella di rimuovere un limite posto dalla legge all'esercizio di un'attività privata.

« A differenza della concessione amministrativa, la quale attribuisce al privato un diritto o un potere che egli prima non aveva, l'autorizzazione non fa che rimuovere un limite al libero esercizio di un diritto o di un potere che preesiste nel privato a cui essa è rilasciata.

« Il limite è posto in via generale dalla legge, la quale ritiene che l'esercizio incontrollato di quel determinato diritto o di quel determinato potere possa riuscire pericoloso all'interesse della collettività.

« E l'autorizzazione rimuove tale limite a seguito di un accertamento preventivo della non pericolosità in concreto dell'atto che il privato intende compiere.

« Ricordate codeste nozioni istituzionali, giova in particolare ribadire, con riferimento alla questione prospettata dalla censura in esame, che le norme di polizia le quali vietano l'esercizio di certe attività senza il preventivo rilascio di un'autorizzazione amministrativa sono poste esclusivamente per la tutela dell'interesse pubblico dello Stato all'ordinato e pacifico svolgimento della vita della collettività.

« Le attività per cui è prescritta l'autorizzazione potrebbero peraltro rilevarsi in concreto anche produttive di danno a determinati diritti soggettivi dei terzi.

« Ma alla tutela dei diritti dei terzi provvedono nell'ordinamento vigente ben altre norme, tra cui quella fondamentale del *neminem laedere*, presupposta dall'art. 2043 codice civile.

« L'autorizzazione di polizia ha quindi per suo esclusivo contenuto la rimozione del limite posto ad una data attività dei singoli dall'interesse pubblico generale, e non incide per nulla sul limite che la medesima attività trova nella norma che impone il rispetto della sfera giuridica altrui.

« Tale ultimo limite non resta affatto pregiudicato dal rilascio dell'autorizzazione, ed il titolare di questo è perciò pur sempre obbligato a rispettarlo.

« Ed è appunto per questa ragione che, come è da tutti riconosciuto, l'autorizzazione si intende sempre concessa con la clausola della salvezza dei diritti dei terzi.

« Una puntuale applicazione del principio dianzi enunciato è del resto contenuta, proprio con riferimento alle autorizzazioni di polizia, nell'art. 11 del regolamento di pubblica sicurezza approvato col R. D. 6 maggio 1940, n. 635, in cui è esplicitamente stabilito che le autorizzazioni di polizia sono concesse esclusivamente ai fini di polizia e non possono essere invocate per escludere o diminuire la responsabilità civile o penale in cui i concessionari possano essere incorsi nell'esercizio concreto dalla loro attività.

« Non può bensì disconoscersi che i terzi i quali potrebbero essere lesi dall'esercizio dell'attività autorizzata hanno un interesse di fatto a che l'autorizzazione non sia illegittimamente concessa.

« Ma, poichè le norme che prescrivono le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di polizia tutelano direttamente soltanto l'interesse pubblico generale, deve ritenersi che il cennato interesse dei terzi sia da esse solo occasionalmente protetto, e privo, quindi dei requisiti propri del diritto soggettivo.

« Onde il rilascio illegittimo di una autorizzazione di polizia non può mai dar luogo alla lesione di un diritto soggettivo dei terzi; e conseguentemente la responsabilità della P. A. per i danni che i terzi abbiano subito per effetto dell'esercizio di una attività illegittimamente autorizzata deve essere senz'altro esclusa.

« Del resto, l'esclusione della responsabilità della P. A. in tale ipotesi, discende anche dal rilievo che l'attività compiuta dal privato in conformità all'autorizzazione ottenuta è riferibile solamente a lui e non pure alla P. A. che ha rilasciato l'autorizzazione.

« Infatti l'autorizzazione rimuove soltanto il limite posto dall'interesse pubblico generale all'esercizio di una data attività; e, dopo averla ottenuta, il privato

è del tutto libero di compiere o non compiere l'attività stessa.

« Se decide di compiere, egli è però obbligato, nello svolgimento di essa, al rispetto del limite costituito dall'esistenza dei diritti dei terzi, limite della osservazione del quale l'autorizzazione, come si è visto, non ha per nulla dispensato.

« E pertanto, se egli, nello svolgimento dell'attività autorizzata, lede alcuno di codesti diritti, la lesione è conseguenza esclusiva del suo operato, del quale l'A. P. autorizzante non può mai essere ritenuta responsabile, neppure sotto il profilo del concorso di cause.

Unica causa della lesione dei diritti dei terzi è sempre, nell'ipotesi esaminata, il fatto della persona autorizzata.

« L'autorizzazione, anche se illegittimamente concessa, appunto perchè non ha in alcun modo inciso sulla tutela diretta di quei diritti stabiliti dall'ordinamento giuridico, non potrebbe mai considerarsi causa concorrente della loro lesione.

« Per le esposte ragioni deve concludersi che è sempre improponibile contro la P. A., la quale abbia illegittimamente rilasciato un'autorizzazione di polizia, la domanda di risarcimento dei danni prodotti ai terzi dall'attività autorizzata.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

GIUDIZIO CIVILE E PENALE – Archiviazione procedimento penale – Irrilevanza agli effetti del giudizio di responsabilità civile. Corte d'Appello de L'Aquila, 13 marzo 1958, Pres. Foulques; Est. Severino; Ministero dell'Interno c. Battista e Aloisantonio.

Il provvedimento di non doversi promuovere l'azione penale ai sensi dell'art. 74 c. p. p., essendosi ritenuta una certa condotta non colposa, non è preclusivo dell'esercizio dell'azione civile riparatoria ed il Giudice civile può ritenere colposo il comportamento già non ritenuto tale dal Giudice penale che ha emesso il provvedimento di archiviazione.

* * *

La sentenza ha così motivato:

« L'Amministrazione appellante sostiene, come ebbe a fare in prime cure, che a seguito dell'archiviazione del procedimento penale per omicidio colposo instaurato contro il Carabiniere responsabile, l'azione civile non potrebbe mai concludersi con una sentenza di condanna senza che previamente venisse accertata una responsabilità penale.

Di conseguenza il Giudice civile dovrebbe sospendere ogni pronunzia sull'azione di danno ed investire nuovamente quello penale. Non pare, però, alla Corte che una tale teoria abbia fondamento, sia che venga essa guardata con riferimento alle norme che stabiliscono la pregiudizialità (art. 3 c. p. p.), sia con riferimento a quelle che determinano la preclusione della azione civile (art. 25 c. p. p.), e l'autorità del giudicato penale nel giudizio di danno (art. 27 c. p. p.).

Condizione essenziale perchè il giudizio civile debba sospendersi fino alla pronunzia di sentenza penale irrevocabile è, infatti, che l'azione penale abbia avuto effettivo inizio e cioè che essa sia stata concretamente promossa dall'organo del Pubblico Ministero.

Tale condizione difetta nel caso in esame poichè col decreto di archiviazione si negò precisamente la promovibilità dell'azione penale. Tanto meno ricorrono preclusioni formali o vincoli logici per il Giudice civile dato che essi postulano sempre l'esistenza di un giudicato penale che, nel caso, non si è mai formato.

Nè è possibile all'interprete, in applicazione del principio di unità della giurisdizione, creare altri casi di preclusione all'infuori di quelli tassativamente previsti dalla legge....»

I) Il caso deciso nella sentenza della Corte di Appello de L'Aquila, della quale si annota il punto che

investe il problema relativo ai rapporti tra il provvedimento di archiviazione adottato dal Giudice penale e l'esercizio dell'azione civile riparatoria, può rappresentarsi sinteticamente come segue (1). Tizio, di età inferiore ai 18 anni, viene fermato dall'Arma dei Carabinieri quale sospetto autore di vari furti di notevole entità consumati in un piccolo paese. Il fermo, su autorizzazione del Pretore competente, si protrae alcuni giorni: nel corso del quinto giorno il fermato, mentre risponde in sede di interrogatorio ad un ufficiale dei Carabinieri che si era sostituito al Comandante la Stazione nel tentativo di fare opera di persuasione al fine di ottenere tutta la verità, peraltro già sostanzialmente acclarata con la confessione di Tizio, dichiaratosi autore dei furti per i quali sarebbe stato obbligatorio il mandato di cattura, si sente male. Viene chiamato il medico del posto il quale, assente, interviene alcune ore dopo, e constatato che Tizio, ormai in via di ripresa, era stato colpito da choc per ipertensione nervosa, ne consiglia la custodia in luogo più accogliente della camera di sicurezza, almeno per un po' di tempo. Il fermato viene allora ospitato nella camerata in cui dormono i militari della Stazione e fatto adagiare su di un letto, sotto la vigilanza del carabiniere addetto alla custodia dei fermati (cinque in tutto: Tizio, ed altre quattro persone trattenute, per altri motivi, in camera di sicurezza). Il carabiniere, nel sedersi vicino al letto in cui Tizio riposa, depone la pistola a lui in dotazione, carica, nel cassetto del tavolino vicino al letto nel quale abitualmente dorme; e dopo un po' di tempo, su richiesta di Tizio, che dice di aver sete, si avvia verso il ripiano della scala per invitare il collega di servizio alla porta della caserma a portare acqua al piano superior. Nel breve intervallo di tempo dell'allontanamento del carabiniere di vigilanza, Tizio, che evidentemente aveva meditato l'azione e per compiere la quale aveva teso un tranello al carabiniere medesimo, si alza precipitosamente, si impadronisce della pistola di quello e si uccide.

Il fatto viene riferito al Magistrato penale: il Giudice istruttore presso il Tribunale di Sulmona, su conforme richiesta del p. m. e facendo propria l'amplessima motivazione contenuta in essa, ordina che per il fatto non si promuova azione penale. Nel provvedi-

(1) Abbiamo provveduto alla ricostruzione del fatto attraverso l'esame degli atti di causa, non risultando gli elementi costitutivi di esso, accertati in sede penale, dalla narrazione che la sentenza che si annota attribuisce alla esposizione fatta dagli attori.

mento è esaminata principalmente la condotta del carabiniere di vigilanza, ma non viene neppure omessa la valutazione del comportamento di tutti gli altri componenti la Stazione, con particolare riguardo al Sottufficiale comandante. Ogni colpa (che, se fosse sussistita, avrebbe significato omicidio colposo) viene decisamente esclusa, con esonero quindi di ogni responsabilità penale a carico di chicchessia, identificandosi sostanzialmente la causa dell'incidente nella depressione nervosa in cui era caduto Tizio per la vergogna derivante dall'essere stato scoperto autore di gravi reati, le conseguenze eccezionali della quale apparivano del tutto imprevedibili.

I genitori del suicida intendano azione civile di risarcimento di danni nei confronti del Ministero dell'Interno da cui dipende il carabiniere al quale si contesta grave negligenza nella custodia del fermato ed il Tribunale, con sentenza poi confermata dalla Corte di Appello, ritenuta la colpa del carabiniere, condanna l'Amministrazione.

Così del Giudice di primo grado, come di quello di appello si era richiamata l'attenzione sulla impossibilità di addivenire a conclusioni diverse da quelle a cui era pervenuto il Giudice penale, per il principio della unitarietà della giurisdizione e del concetto di colpa. Come l'eccezione sia stata superata risulta dal passo della sentenza che si è riprodotto, ed è su tale aspetto del problema che si intende por mente, senza indulgere in alcun modo alla rivalutazione, non conferente ai fini della presente annotazione, del punto se la morte di Tizio fosse da attribuire alla condotta criminosa colposa del carabiniere.

II) Non v'ha dubbio che il provvedimento di non doversi promuovere l'azione penale ai sensi dell'articolo 74 c. p. p. non è preclusivo dell'esercizio della azione civile, ma la valutazione del fenomeno limitata a tali aspetti esteriori appare del tutto superficiale se si pretenda di dedurne che il Giudice civile possa, come è avvenuto nella fattispecie in esame, considerare reato quel fatto che non è ritenuto tale dal Giudice penale. Si direbbe peraltro cosa inesatta se si affermasse avere la Giurisprudenza, anche della Suprema Corte, esaminato a fondo il problema, con argomentazioni cioè idonee a penetrarne l'essenza fondamentale, e non invece utili a consentire solo la percezione della mera esteriorità di esso.

È stata esattamente sottolineata la proclività di affermare che il Giudice civile abbia competenza a conoscere del reato e la tendenza a ritenere ciò non già un'anomalia del sistema dei rapporti tra la giurisdizione penale e quella civile rispetto al fatto illecito, bensì una conferma del principio inerente al sistema, che il Giudice civile, possa accertare il reato per fini diversi dall'applicazione della pena (2).

Gli esempi però che sono portati abitualmente (casi in cui il Giudice civile valuti il fatto illecito avente anche rilevanza penale, se non abbia avuto luogo il processo penale per mancanza di querela od il reato si è estinto per amnistia) non sono conferenti: finché

il Giudice civile si limiti a valutare quel fatto ai fini della determinazione dei danni patrimoniali conseguenti, la valutazione non investe il reato, cioè un fatto preveduto dalla legge come reato, ma semplicemente un fatto produttivo di danno privato, cagionato dalla lesione di un diritto privato.

Il principio esatto è invece, a nostro avviso, il contrario, quale quello escludente che il Giudice civile abbia competenza a conoscere del reato, ad accertare il reato. Di regola, che, quale tale, ammette eccezione nell'ipotesi in cui si pretenda il risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti ad un fatto illecito del quale si sostenga la natura criminosa non potuta accertare dal Giudice penale (3).

III) La giurisprudenza non sembra peraltro essersi resa conto della diversa essenza dei fenomeni per i quali ha ritenuto la competenza del Giudice civile a valutare la rilevanza, ai fini del risarcimento del danno, di un fatto illecito di natura anche penale, ed ha fatto, come non raramente avviene, di ogni caso un fascio, accomunando nella stessa disciplina ipotesi sostanzialmente diverse e traendo di deduzione in deduzione conseguenze non giustificabili per la non riferibilità, data la diversa natura, dell'una all'altra deduzione.

La pretesa invero di collegare la facoltà per il giudice civile di accertamento della sussistenza di un reato ai fini del risarcimento dei danni non patrimoniali qualora sia intervenuta una causa di estinzione o di improcedibilità dell'azione (espressione dell'eccezione al noto principio), o sia mancato un procedimento penale per essere rimasti ignoti gli autori del reato, sicuramente peraltro attribuibile, nelle conseguenze civilistiche, alla persona giuridica alla quale appartengano detti autori non identificati (4), alla

(3) L'eccezione è sorta dai contrasti in dottrina sul riconoscimento della risarcibilità del danno non patrimoniale a causa di un fatto illecito meramente civile: tra le due tesi estreme la giurisprudenza della Cassazione si fermò su una soluzione di compromesso, ammettendo che il Giudice civile avesse la possibilità di occuparsi del risarcimento del danno non patrimoniale tutte le volte che il fatto illecito fosse contemplato come reato e quindi in tutti i casi in cui se ne fosse verificata l'estinzione. L'eccezione è codificata nella disposizione (art. 2059 c.c.) secondo la quale il danno non patrimoniale dev'essere risarcito anche nei casi determinati dalla legge: e poichè il risarcimento dei danni non patrimoniali è compreso nei limiti rigorosi (allo stato della legislazione) di un'eccezione (che il fatto, da cui il danno proviene, costituisca reato), non è sostenibile un preteso principio di competenza del Giudice civile a conoscere il reato.

(4) A tale collegamento si assiste nella recente sentenza della Corte Suprema 17 ottobre 1956, n. 3667, in « Foro it. », 1957, I, 171-172) la quale si richiama, tra l'altro, alla massima che rileverebbesi dalla precedente sentenza 16 giugno 1951, n. 1551 (in « Resp. civ. », 1951, 512 e segg.), secondo cui la facoltà del Giudice civile di accertare il reato sussisterebbe anche in tutte le ipotesi in cui sia mancato un procedimento penale. Al fine di stabilire quale significato debba darsi alla dizione si è provveduto a controllare il testo integrale della sen-

(2) ROMANO DI FALCO: *Processo penale e azioni civili e amministrative secondo i nuovi Codici*. Milano, 1943 10 e segg.

facoltà di tale accertamento quando il Giudice penale abbia disposto non doversi promuovere l'azione penale per ritenuta non responsabilità a titolo di colpa, con la conclusione che la colpa invece sussista e per gli stessi fatti, appare assurda, come espressione dell'altro principio (che supera, e di molto, l'eccezione alla regola contraria della non competenza per il Giudice civile a conoscere il reato), secondo il quale detto Giudice avrebbe facoltà addirittura di accertare un reato in contrasto al Giudice penale che ha ritenuto il fatto non reato (5).

IV) Dall'essenziale identità del potere di giurisdizione scaturisce il concetto secondo il quale la giurisdizione dev'essere concepita come essenzialmente unitaria. Nel sistema dei rapporti fra le varie giurisdizioni si constata che tra le diverse attribuzioni fun-

tenza ma, non comprendendosi la ragione per la quale il procedimento penale non vi era stato, non può dirsi se si tratti di ipotesi di precedente archiviazione per non ritenuta colpa da parte del Giudice penale o di assoluta mancanza di valutazione del caso da parte di questi (è chiaro che tratterebbesi di fattispecie di natura ben diversa).

Anche nel caso in cui sia mancato il procedimento penale per essere rimasti ignoti gli autori del reato (sicuramente peraltro appartenenti allo Stato a cui si riferiscono le conseguenze civilistiche di risarcimento del danno patrimoniale) la facoltà del Giudice civile di valutare il reato non suona offesa al principio secondo il quale non è ammissibile un contrasto di valutazioni da parte dei due Giudici, il civile ed il penale, quale applicazione piuttosto della nota eccezione, anche da noi ammessa, alla regola della non competenza del Giudice civile a conoscere il reato (cons. BERRI: *Pronuncia sul risarcimento dei danni non patrimoniali da parte del giudice civile e sentenza penale istruttoria di non luogo a procedere*, in « Giur. it. », 1957, I, 1, 443 e segg., in particolare 448).

(5) L'assurdità è stata rilevata altre volte dalla stessa Corte Suprema la quale ha escluso che il Giudice civile possa accertare il reato ai fini del risarcimento dei danni non patrimoniali, quando vi sia stata archiviazione ai sensi dell'art. 74 c. p. p. (Cass. 27 maggio 1942, n. 826, in « Resp. civ. », 1942, 47 e segg.; 26 aprile 1957, n. 1401, in « Temi », 1958, 16 e segg., con nota contraria del MANCINELLI: *Casi di accertamento del reato da parte del Giudice civile*) o quando vi sia stata sentenza istruttoria di non doversi procedere perchè il fatto non costituisce reato (6 aprile 1957, n. 1178, in « Giur. it. », 1957, I, 1, 443 e segg.). Tali conclusioni sarebbero però di evidente compromesso: se si ritenga non ammissibile un contrasto tra il Giudice civile ed il Giudice penale circa la valutazione della sussistenza del reato, la non ammissibilità ha da essere affermata non solo per quanto riguarda il risarcimento dei danni non patrimoniali, ma anche per quanto riguarda il risarcimento dei danni patrimoniali. Una volta cioè che si ritenga che il Giudice civile non può andare in avviso diverso rispetto a quello espresso dal Giudice penale, tale avviso ha da essere coincidente per quanto riguarda il risarcimento dei danni patrimoniali. È la inammissibilità della contraddittorietà delle valutazioni la chiave di soluzione del problema, non la

distinzione tra danno patrimoniale e non patrimoniale. La critica non può essere peraltro formulata alle citate sentenze del 1942 e del 1957 in quanto, trattandosi di omicidio colposo cagionato da circolazione di veicolo, per la particolare incidenza dell'onere della prova (che fa carico al conducente l'automezzo) e per la consistenza di essa (occorre dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno), è pur in teoria ammissibile che ad un provvedimento di archiviazione in sede penale per insussistenza di reato (omicidio colposo) segua, in sede civile, una condanna al risarcimento del danno patrimoniale per non avere il conducente dimostrato di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno. La massima contenuta nella sentenza del 1942, prima di essere confermata nella sentenza n. 1401 del 1957, era stata disattesa nella citata sentenza n. 3667 del 1956, dopo aver già subito una trasformazione nella sentenza 28 marzo 1952, n. 839 (« Resp. civ. », 1953, 140 e segg.), nella quale si dichiarò ammissibile una contraria valutazione del Giudice civile, rispetto a quella fatta dal Giudice penale che aveva disposto l'archiviazione, nella considerazione che, dopo il procedimento di archiviazione, era intervenuto un provvedimento legislativo di clemenza che avrebbe in ogni modo impedito al Giudice penale di occuparsi ancora della fattispecie. Quanto sia specioso l'argomento appare evidente, tanto più se si ponga mente al fatto che nella specie trattavasi di amnistia rinunciabile!

Se ciò è esatto, e sembra indubbio lo sia, a soddisfacimento di esigenze fondamentali dell'amministrazione della giustizia, e posto che la legge non prevede una preclusione procedurale del provvedimento di archiviazione rispetto all'esercizio dell'azione civile riparatrice, il sistema accolto dall'ordinamento vigente non può non essere interpretato come segue: il legislatore acconsente che il caso, già valutato in un certo senso dal Giudice penale, sia sottoposto alla valutazione del Giudice civile affinché anche questi ponga mente al problema della sussistenza di motivi di illi-

È da rilevare infine che si è restii nella pratica a far risultare la contraddittorietà nella sua più evidente consistenza, astenendosi di regola dal chiedere il risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti ad un fatto ritenuto non reato dal Giudice penale e che si pretende invece sia ritenuto tale dal Giudice civile, sia trascurata cioè la insuperabile coincidenza secondo la quale se fatto illecito è, non può non essere fatto illecito penale. Anche nel caso di cui alla sentenza che si annota gli attori si sono astenuti dal chiedere il risarcimento dei danni non patrimoniali, ritenendo forse in tal modo di aiutare il Giudice civile a superare la riluttanza alla contraddittorietà che peraltro, ad osservatore non superficiale, risulta parimenti evidente, anche esaminandosi il fenomeno sotto il limitato angolo di visuale del risarcimento dei soli danni patrimoniali.

ceità che eventualmente lo permeino, illiceità che, se sussistente, non può non essere penale, onde l'esigenza per il Giudice civile di riferire al Giudice penale su quelle prove di illiceità che già da questi non siano state prese in considerazione. Della inosservanza della quale esigenza, ben ha motivo di dolersi l'autore del preteso fatto illecito, già ritenuto non tale dal Giudice penale. Il rilevare che il potere-dovere di cui all'art. 3 del Codice di rito penale è posto dalla legge nel superiore interesse della giustizia, e non già in quello privatistico delle parti litiganti, le quali non potrebbero dolersi della eventuale inosservanza di un simile obbligo, non sembra tenere conto dei preminenti motivi per i quali il cittadino, che abbia commesso un fatto che si pretende penalmente illecito, ha il diritto di essere giudicato dal Giudice al quale è istituzionalmente affidato tale compito, cioè dal Giudice penale (6). La giurisdizione del Giudice civile, in materia di fatti penalmente illeciti, non può non essere consequenziale alla giurisdizione del Giudice penale, subentra cioè solo in quanto lo consenta l'avvenuto esercizio di questa, e non invece se tale esercizio sia mancato e sia ancora possibile.

Se si esprimesse sorpresa sulla ortodossia della interpretazione, quale proposta del sistema, tenuto conto della non definitività del provvedimento di archiviazione, essendo l'istruzione suscettibile di riapertura, onde appare quanto meno strano che si apprezzi la utilità del ricorso al Giudice civile quando in ogni caso sarebbe possibile richiedere ancora l'intervento di quello penale, ci sembra agevole obiettare che, de jure condendo, tale sorpresa potrebbe anche apparire meritevole di attenzione, ma, de jure condito, ben maggiore sorpresa, con conseguenze ben più gravi, merita l'eventualità di un contrasto di pronunce (7).

(6) Cass. 4 dicembre 1957, n. 4553, in « Giust. Pen. », 1953, I, 298 e segg. La Corte Suprema rileva anche, in questa sentenza, che quando il Procuratore della Repubblica sia stato informato della sussistenza di un fatto penalmente illecito, quando cioè si sia soddisfatta la esigenza sociale relativa alla esplicazione dell'attività punitiva dello Stato, il Giudice civile non ha altri doveri al riguardo e può regolarsi come crede, se la sua denuncia sia stata archiviata. L'art. 3 sarebbe osservato, secondo la Cassazione: secondo noi non nella sostanza, che va molto al di là di una formale applicazione della norma.

(7) Il quale contrasto risulterebbe anche, ed ancor più, se possibile, evidente nelle ipotesi in cui il Giudice civile non si ritenesse vincolato da una assoluzione da imputazione da reato colposo perchè il fatto non costituisce reato per mancanza di colpa ed affermasse nel contempo l'obbligo al risarcimento del danno per responsabilità colposa, cioè, sostanzialmente, perchè il fatto costituisce reato. Dovrebbe presumersi peraltro che la contraddittorietà potrebbe essere evitata desumendosi l'efficacia preclusiva del giudicato penale dal dispositivo della sentenza in relazione alla motivazione: interpretandosi cioè il dispositivo come espressione di insussistenza del fatto (da considerarsi questo nel complesso degli elementi oggettivi e soggettivi del reato) e quindi preclusivo dell'esercizio dell'azione civile ai sensi dell'articolo 25 c. p. p. (cons. GIONFRIDA: *L'efficacia della sentenza penale nel processo civile*, in « Riv. dir. proc. », 1957,

L'uomo di buon senso, per il quale sostanzialmente la giustizia viene amministrata, non riesce a rendersi conto come un fatto, che ai fini dell'accertamento della sua rilevanza penale a tutti gli effetti, anche di consequenziale natura civilistica, viene valutato come reato dal Giudice penale, cui è affidato istituzionalmente, in via esclusiva rispetto ad ogni altro Giudice, tale compito, possa invece essere ritenuto reato dal Giudice civile (8).

Nè si obietti che si tratta di anomalia del sistema: tale anomalia sta in mente di chi non vuole accorgersi che la soluzione del problema trova fondamento su principi inderogabili di diritto sostanziale e processuale che si esprimono in queste proposizioni: a) la valutazione della rilevanza penale di un fatto spetta al Giudice penale; b) non può ammettersi contraddittorietà di valutazione sulla rilevanza penale di un fatto, anche ai limitati fini delle sue conseguenze di natura civilistica, tra il Giudice penale ed il Giudice civile.

V) La conclusione quindi alla quale, a nostro avviso, deve addivenirsi, è la seguente: se il Giudice civile ravvisi nuove prove a carico della persona a cui viene contestata responsabilità per colpa non ritenuta dal Giudice penale, ne dà notizia a questi ed in relazione all'eventuale inizio dell'azione penale (nel significato, non preso in considerazione dalla sentenza che si annota, che alla nozione deve attribuirsi in relazione al contenuto del capoverso dell'art. 1 del R. D. L. 28 maggio 1931, n. 602, con il quale, a completamento della locuzione dell'art. 3 c. p. p., è stato fatto riferimento anche ad una fase del processo penale — procedimento penale in corso — in cui non possa essere riscontrato che sia stata iniziata la predetta azione), sospende il giudizio civile; se ciò non avvenga, questo Giudice concluda cioè non doversi promuovere l'azione penale per l'irrilevanza delle nuove prove indicate, per il principio dell'unitarietà della

18 e segg.; LIEBMAN: *L'efficacia della sentenza penale nel processo civile*, in « Riv. dir. proc. », 1957, 5 e segg.). Sul fondamento dell'istituto degli effetti mediati ed indiretti del giudicato penale, con tendenza a limitarne il contenuto, cons. GUARNERI: *Autorità della cosa giudicata penale nel giudizio civile*, Milano, 1942, passim, in particolare 295 e segg.; *Limiti soggettivi ed oggettivi all'efficacia del giudicato penale nel giudizio civile*, in « Giur. it. », 1957, I, 1, 189 e segg.

(8) Nella fattispecie giudicata in sentenza che si annota *in parte de qua* il contrasto è destinato ad avere ulteriori incidenze: quando in sede di giudizio di responsabilità si chiederà al carabiniere, ritenuto autore di una condotta colposa dal Giudice civile, la restituzione delle somme che l'Amministrazione ha dovuto pagare ai genitori del suicida a risarcimento dei danni conseguenti alla morte del loro figlio, cosa si potrà opporre all'eccezione riferentesi al diverso avviso del Giudice penale che ha ritenuto tale condotta non suscettibile di censura? Sarebbe giusto che il carabiniere fosse condannato al rimborso nonostante la valutazione a lui favorevole del Giudice penale? In caso negativo appare giusto che l'Amministrazione sia stata condannata al risarcimento dei danni?

giurisdizione e del concetto di colpa, la pronuncia del Giudice civile non può essere in contrasto con la valutazione già fatta dal Giudice penale. L'ammissibilità processuale della valutazione in sede civile della fattispecie non può risolversi in contraddittorietà di valutazioni. L'appuntare il fulcro del problema sulla non sussistenza del giudicato penale, al quale, non si dimentichi, non si addiviene per la mancanza assoluta di elementi di responsabilità ed a cui può sempre addivenirsi anche in seguito, se tali elementi appaiano, è sacrificare la sostanza del problema a trappolerie di forma che offendono i principi sopra indicati.

Il che appare ancor più evidente se si considerino le ragioni affatto apprezzabili che sono la vera causa della contraddittorietà: è la sfiducia del Giudice civile (il quale non raramente ha scarsa dimestichezza con il contenuto, le difficoltà e la delicatezza dell'esercizio della giurisdizione penale) (9) nei confronti del Giudice penale. Che ciò avvenga con pregiudizio degli stessi appartenenti all'Ordine giudiziario è noto, ma non sembra possa ragionevolmente ammettersi che tale sfiducia all'interno si esprima all'esterno nella ben più grave sfiducia verso l'Amministrazione della giustizia (10).

F. C.

(9) Fino al punto da dimenticare che l'art. 74 c. p. p. è stato modificato nel senso che non è più il p. m. ad ordinare la trasmissione degli atti all'archivio, ma è il Giudice istruttore a pronunciare il decreto (cons. la sentenza n. 3667 della Corte Suprema già citata): ed il significato sostanziale della modifica non è davvero trascurabile.

(10) Gli esempi sono numerosi: ci sembra opportuno indicarne uno tra i più significativi. Tizio e Caio, rispettivamente dipendente l'uno da una Amministrazione statale e l'altro da una impresa privata, sono tratti a giudizio con imputazione di triplice omicidio colposo, per avere, per negligenza nell'attività di controllo loro affidata, causato la morte di tre operai addetti alla rimozione di macerie provenienti da distruzioni belliche. Dopo alterne vicende, il giudizio penale si conclude con la condanna dei due imputati alla stessa pena (un anno e due mesi di reclusione), essendo stati comminati in concreto per ogni omicidio sette mesi (la quale misura, si consideri non è il minimo, che è di mesi sei) ridotti di un terzo (quindi a quattro mesi e venti giorni, che moltiplicati per tre danno come prodotto l'anno ed i due mesi di cui sopra) per le attenuanti generiche concesse per i buoni precedenti penali degli imputati e per altre ragioni non influenti sulla gravità dei reati commessi. Dal dispositivo della sentenza penale risulta, e se ne ha conferma nella motivazione, che il Giudice penale ha ritenuto i reati commessi da Tizio di pari gravità rispetto a quelli commessi da Caio. In ultima analisi la colpa di Tizio è uguale a quella di Caio. Il Giudice civile (Tribunale di Roma, sentenza 27 maggio-12 giugno 1958 in causa De Meo Ida ed altri c. Ministero Difesa ed altri) ha ritenuto che la valutazione fatta dal Giudice penale della entità delle colpe, ai fini della comminazione di una pena restrittiva della libertà personale (il che sembrerebbe attività non meno delicata di quella che si risolve nel condannare al risarcimento dei danni), non sia esatta ed accolla a Caio un terzo delle somme da pagarsi ed a

REGISTRO - *Agevolazioni previste dal D.L.L. 7 giugno 1945, n. 322 e dal D.L.L. 26 marzo 1946, n. 221 - Contratti di appalto per riparazione di edifici danneggiati da requisizioni alleate.* (Tribunale di Ancona Sez. II - Sentenza 16 aprile - 19 maggio 1958; Pres. Evangelisti, Est. Maggio - Soc. U.N.E.S. c. Finanze).

L'attestazione del Sindaco circa la sussistenza e l'entità del danneggiamento dell'immobile per eventi bellici costituisce la condizione preliminare per farsi luogo alla registrazione a tassa fissa del contratto di appalto concernente i relativi lavori di riparazione, ma non impedisce all'Amministrazione finanziaria dello Stato di contrastare — a seguito di accertamenti da essa compiuti — la sussistenza degli estremi per l'applicabilità dei benefici fiscali o il grado del danno.

Il beneficio fiscale della registrazione a tassa fissa, previsto dal D. L. L. 7 giugno 1945, n. 322 e dal D. L. L. 26 marzo 1946, n. 221, non si applica ai contratti di appalto per la ricostruzione o riparazione di immobili, distrutti o danneggiati per requisizioni disposte dalle forze armate alleate.

1. *La prima massima è conforme ad un indirizzo ormai pacifico e consolidato. Le risultanze dei certificati delle autorità amministrative possono costituire elementi di convinzione del giudice, ma non assurgere al valore di atto pubblico che faccia fede fino a querela di falso.*

Nel campo delle agevolazioni tributarie in particolare, non può riconoscersi ad attestazioni del genere l'efficacia di vincolare l'attività dell'Amministrazione Finanziaria in ordine alla asserita sussistenza delle condizioni di legge all'uopo richieste (nella specie, distruzione o danneggiamento dell'immobile per « eventi bellici »). L'accertamento delle condizioni per la concessione del beneficio tributario è, infatti, sempre di competenza esclusiva della stessa Amministrazione, alla quale quindi spetta valutare l'idoneità o meno di tutti i mezzi probatori offerti (cfr., « Il Contenzioso dello Stato », Relazione 1951-55, vol. I, pag. 616 e segg.; da ultimo, in questa Rassegna 1958, 63 e segg.).

2. *L'altro principio affermato, sul quale non risultano precedenti giurisprudenziali in termini, risponde ad un'esatta interpretazione del sistema delle leggi sul risarcimento dei danni di guerra e dei danni da requisizioni alleate in relazione alle indicate leggi tributarie di favore.*

Sul contratto di appalto dei lavori di riparazione di alcuni locali, danneggiati per effetto della requisizione a suo tempo disposta dalle forze armate alleate, era stata richiesta l'applicazione del beneficio della registrazione a tassa fissa previsto dall'art. 3 del D. L. L. 7 giugno 1945, n. 322, recante agevolazioni tributarie per la ricostruzione edilizia.

Tizio due terzi, nella convinzione, contraria a quella espressa dal Giudice penale, che la colpa di Tizio sia stata più grave di quella di Caio. L'offesa al principio della unitarietà della giurisdizione ci sembra, anche in questo caso, evidente.

La norma citata, confermata dall'art. 2 del D. L. L. 26 marzo 1946, n. 221, prevede che « l'imposta di registro sui contratti di appalto stipulati per atto pubblico o scrittura privata, occorrenti per le riparazioni e ricostruzioni contemplate nei precedenti articoli, è dovuta nella misura fissa ». E le dette riparazioni e ricostruzioni sono riferite dall'art. 1, 1° e 2° comma, a danneggiamenti e distruzioni derivanti da « eventi bellici ».

È allora da stabilirsi l'esatta portata ed estensione del concetto di « evento bellico », se esso corrisponde a quello di fatto di guerra, fissato da ultimo nell'art. 3 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, o comprenda anche le requisizioni ed occupazioni alleate, regolate in modo autonomo dalla legge 9 gennaio 1951, n. 10. L'indagine è diretta anche alla indicazione dei precisi confini di due fattispecie, che possono presentare alcuni punti di contatto e quasi di commistione.

Il concetto di fatto di guerra, secondo l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione (Sez. Un., sent. 8 luglio 1958, n. 2462, in « Mass. Giur. It. », 1958, col. 554), « originariamente fissato nell'art. 2 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543 (poi sostituito dall'articolo 1 del D. L. 6 settembre 1946, n. 226) è stato ampliato e integrato dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, sì da comprendere, oltre al fatto delle forze armate nemiche, dei cobelligeranti alleati e nazionali nella preparazione o nella condotta delle operazioni belliche, anche i rastrellamenti, le azioni di rappresaglia, i saccheggi ed, in genere, le irregolari occupazioni di immobili ... (omissis) ».

Fatto di guerra si riferisce nel suo significato letterale e logico, appunto al fatto connesso alla preparazione o alla condotta delle operazioni di guerra, secondo il sistema della legge n. 1543 del 1940; la più recente del 27 dicembre 1953, n. 968, ha notevolmente ampliato l'originaria previsione fino a comprendere ulteriori fatti e attività, che si presentano solo indirettamente connessi alle operazioni di guerra. Tra questi risultano le « irregolari » occupazioni di immobili (art. 3, 2° comma).

Invece, le requisizioni (regolari) di guerra delle autorità civili o militari italiane sono state disciplinate dal R. D. L. 18 agosto 1940, n. 1741; or non è dubbio che, in un primo tempo e fin quando non hanno ricevuto una disciplina autonoma, le requisizioni alleate siano state regolate dalla citata disposizione (cfr., Cass. Sez. Un., 27 giugno 1952, n. 1908, in « Foro It. », 1953, I, 22; Cass. Sez. I, 12 febbraio 1957, n. 398, ib., 1957, I, 367).

È intervenuto poi il R. D. 21 maggio 1946, n. 226 che, fatta eccezione per le requisizioni di autoveicoli, ha inteso disciplinare le requisizioni alleate. Infine, tutta la materia è stata riordinata con legge 9 gennaio 1951, n. 10 (v., per alcune limitazioni, FAVARA, in « Foro It. », 1953, IV., 83).

L'art. 1 di quest'ultima legge prevede la concessione di una indennità, tra l'altro, per le requisizioni di beni mobili e per le requisizioni ed occupazioni di beni immobili operate dalle forze armate alleate nonché per i danni immediati e diretti causati dalle requisizioni e occupazioni medesime.

Il legislatore, in altri termini, ha sempre regolato in via del tutto autonoma dai danni bellici le requisizioni e le occupazioni di autorità civili e militari in tempo di guerra; ha dettato poi una disciplina tutta speciale sulle requisizioni e occupazioni effettuate dalle forze armate alleate.

Invero, tra fatti di guerra e queste ultime non corrobberebbe una vera e propria differenza ontologica e sostanziale: in effetti, anche le requisizioni e le occupazioni di immobili in tempo di guerra, e quelle alleate in ispecie, possono essere considerate fra gli atti necessari per la preparazione o per la condotta delle operazioni belliche. La distinzione è stata invece segnata in termini netti e precisi dal legislatore: oggi, la legge n. 10 del 1951 ha per oggetto tutte le requisizioni e occupazioni alleate con i danni ad essi conseguenti; dall'ambito della legge n. 968 del 1953 sono poi escluse tutte le requisizioni e occupazioni regolari.

Trattasi dunque di un criterio meramente formale, ma è quello valido (cfr., Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 1957, n. 534, in « Foro Amm. », 1957, I, 1, 607).

3. Evento bellico (art. 3 D. L. 7 giugno 1945, n. 322) significa avvenimento, accadimento di guerra e si ricollega, con rapporto di causa ad effetto, a un fatto di guerra; questo non può essere inteso che nella sua accezione normativa, quale è previsto, al fine del risarcimento del danno, della legge n. 968 (v., in « Riv. Leg. Fisc. » 1945, 215, circolare Dir. Gen. Tasse). Le requisizioni (regolari) in genere e quelle alleate in ispecie non vi sono comprese. Esse hanno sempre ricevuto una disciplina autonoma, indipendente e distinta da quella dei danni di guerra. Allora, l'interpretazione, oltre che letterale, anche sistematica della disposizione di favore e delle altre indicate conferma l'equivalenza tra « evento bellico » e « fatto di guerra ».

Da quanto sopra detto risulta che solo il procedimento analogico legittimerebbe l'applicazione della disposizione legislativa in esame anche ai contratti di appalto, aventi per oggetto le riparazioni di beni immobili danneggiati per requisizioni disposte dalle forze armate alleate.

Ma il D. L. L. n. 322, non può essere interpretato in via analogica, per il divieto di cui all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, recando un'agevolazione tributaria e avendo quindi carattere eccezionale.

R. LASCHENA

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AERONAUTICA E AEROMOBILI

SERVITÙ AERONAUTICHE. — Se ed in quali casi possa procedersi ad imposizione di servitù aeronautiche mediante manifesto dei Comandi di Zona Aerea Territoriale ai sensi del 5° comma dell'art. 4 della legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (n. 7).

AGRICOLTURA E FORESTE

APPALTATORI FORESTALI. — I) Se per la istituzione di un albo di appaltatori forestali, ai fini della migliore tutela degli interessi dell'Amministrazione statale, debba provvedersi mediante legge ovvero mediante decreto del Presidente della Repubblica (n. 18).

UTILIZZAZIONI BOSCHIVE. — II) Quale sia l'interpretazione dell'art. 54 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la Contabilità generale dello Stato relativamente ai depositi cauzionali per la vendita dei soprassuoli boschivi, appartenenti all'Azienda di Stato per le Foreste demaniali (n. 19).

ALBERGHI

ESERCIZI ALBERGHIERI. — Quali sanzioni debbano essere applicate in relazione al comportamento assunto da alcuni albergatori che praticano prezzi superiori a quelli denunciati e pubblicati nell'Annuario Alberghi d'Italia, ma sempre inferiori a quelli stabiliti dal Comitato Italiano Prezzi (n. 12).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

ENTE DELTA PADANO. — I) Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'Ente Colonizzazione Delta Padano (n. 225).

SEGRETO D'UFFICIO. — II) Se la tutela del «segreto d'ufficio» valga, allo stato della legislazione comune, anche nei confronti delle attività svolte da una Commissione di inchiesta parlamentare (n. 226).

3) Se la Pubblica Amministrazione abbia la disponibilità di rivelare, attraverso i pubblici ufficiali, al magistrato o ad una Commissione parlamentare, atti e documenti che sono per legge specificamente tutelati dal segreto di ufficio, senza che i predetti pubblici ufficiali incorrano in reato (n. 226).

APPALTO

APPALTATORI FORESTALI. — I) Se per la istituzione di un albo di appaltatori forestali, ai fini della migliore

tutela degli interessi dell'Amministrazione statale, debba provvedersi mediante legge ovvero mediante decreto del Presidente della Repubblica (n. 237).

CONTRATTI. — II) Se le Casse Provinciali Malattie che all'atto della stipulazione di un contratto di appalto funzionavano come centri autonomi possano fruire dei particolari benefici fiscali riconosciuti all'I.N.A.M. con l'articolo 35 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (n. 238).

SERVIZI DI CASERMAGGIO. — III) Se, ai sensi del capitolato generale di appalto del servizio di casermaggio per i carabinieri approvato con D. M. 22 novembre 1956, possa chiedersi all'appaltatore, nel corso di esecuzione del contratto, un aumento delle prestazioni entro i limiti del quinto della forza contrattuale, senza che ciò comporti un aumento proporzionale del minimo garantito (n. 239).

AUTOVEICOLI

AUTOLINEE PUBBLICHE IN CONCESSIONE. — I) Se, ai sensi della legge 8 gennaio 1952, n. 53, il concessionario dell'autolinea pubblica sia tenuto a sottoscrivere la cartella d'onori per il trasporto postale sull'intero percorso dell'autolinea anche se rinunci al canone (n. 55).

II) Se possa assumere l'esecuzione del trasporto degli effetti postali un'altra impresa concessionaria di autolinee pubbliche diversa da quella che sia vincolata dalla cartella d'onori (n. 55).

AVVOCATI E PROCURATORI

ESECUZIONE FORZATA. — I) Se alle dichiarazioni di terzo, che dalle Amministrazioni dello Stato si debbano rendere per pignoramenti o sequestri presso di esse, debbano provvedervi le competenti Avvocature Distrettuali dello Stato (n. 42).

RAPPRESENTANZA DELL'AVVOCATURA. — II) Se, ai sensi dell'art. 44 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, l'Avvocatura dello Stato possa assumere la difesa degli aventi causa di un impiegato dell'Amministrazione danneggiati dalla morte di questi avvenuta per opera di un terzo (n. 43).

III) Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'Ente Colonizzazione Delta Padano (n. 44).

BANCHE

TITOLI DI CREDITO. — I) Se debbano ritenersi prescritti, ai sensi dell'art. 1, 4° comma, della legge 31 gennaio 1953, n. 51, biglietti della Banca d'Italia, cessati di aver corso legale mentre erano sotto sequestro in quanto costituenti corpo di reato (n. 9).

TUTELA DEL RISPARMIO. — II) Se perchè sia operante la disciplina della legge bancaria (R. D. L. 12 marzo 1936, n. 376, convertito in legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni) e le relative sanzioni debbano concorrere i due elementi della «raccolta del risparmio fra il pubblico» e dell'«esercizio del credito», ovvero sia sufficiente che venga esplicata una sola di tali attività (n. 10).

BORSA

AGENTI DI CAMBIO. — Quale sia l'interpretazione e l'applicazione della norma transitoria (art. 16) della legge 23 maggio 1956, n. 515, sui concorsi ad agente di cambio (n. 13).

CACCIA E PESCA

PESCA - PRIVILEGI SPECIALI. — Se il privilegio speciale di cui all'art. 50 del T. U. sulla pesca (R. D. 8 ottobre 1931, n. 1604) debba essere collocato dopo le eventuali ipoteche e nei suoi confronti trovi applicazioni l'art. 559 cod. navigazione (n. 11).

CINEMATOGRAFIA

CONTRIBUTI GOVERNATIVI. — Se il giudice delegato al fallimento di una società cinematografica possa ordinare all'Amministrazione di versare alla curatela e non ai cessionari iscritti prima del fallimento l'importo dei premi e dei contributi disposti per la produzione di un film (n. 24).

COMUNI E PROVINCE

ASSUNZIONI DI LAVORATORI. — Se, in base agli artt. 79 e 81 del T. U. 30 maggio 1955, n. 797 sugli assegni familiari, i Comuni possano legittimamente emanare regolamenti per stabilire particolare trattamento di famiglia per i lavoratori assunti con carattere contingente, ovvero se tali lavoratori debbano necessariamente essere iscritti alla Cassa per gli assegni familiari a cura del Comune stesso (n. 71).

CONSIGLIO DI STATO

GIUDICATO. — Se la decisione del Consiglio di Stato, che accoglie il ricorso avverso il provvedimento che interpreta restrittivamente una norma sul trattamento economico di una categoria di pubblici impiegati, estende gli effetti rispetto agli altri interessati che non ebbero a proporre tempestivi reclami, di modo che l'Amministrazione debba provvedere all'automatica revisione degli stipendi arretrati di tutto il personale di quella categoria (n. 1).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

CONTRATTI. — I) Se coloro che contraggono obbligazioni verso lo Stato possano ottemperare all'obbligo della prestazione di idonea garanzia mediante una cauzione costituita da fideiussione (n. 170).

II) Se debba essere applicata la tassa graduale o quella fissa, sulle cauzioni costituite da fideiussione, che siano accettate a norma delle disposizioni contenute nel R.D.P. 29 luglio 1948, n. 1309 (n. 170).

VENDITA SOPRASSUOLI BOSCHIVI. — III) Quale sia l'interpretazione dell'art. 34 del Regolamento per l'amministrazione del Patrimonio e la Contabilità generale dello Stato relativamente ai depositi cauzionali per la vendita dei soprassuoli boschivi, appartenenti all'Azienda di Stato per le Foreste demaniali (n. 171).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

GESTIONE. — Quale sia l'interpretazione degli artt. 3, 4 e 5 della legge 4 febbraio 1956, n. 54, recante norme integrative sulla gestione di finanziamenti statali e garantiti dallo Stato (n. 27).

DANNI DI GUERRA

CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE. — I) Quale sia l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 11 della legge 27 dicembre 1953, n. 968 ai fini della detrazione di provvidenze già ottenute dal danneggiato (n. 85).

DANNI CAUSATI DA AZIONI NON DI COMBATTIMENTO DEGLI ALLEATI. — II) Se avverso la sentenza penale che ha condannato l'Amministrazione Militare britannica al risarcimento del danno verso un cittadino italiano, possa lo Stato italiano (Ministero del Tesoro), su cui, ai sensi della legge 9 gennaio 1951, n. 10, grava l'onere dell'indennizzo su fatti causati da militari alleati, proporre impugnazione quale sostituto processuale dell'Amministrazione britannica, o anche proporre opposizione di terzo davanti al giudice civile ai sensi dell'art. 404 c.p.c. (n. 86).

REQUISIZIONE DI AUTOMEZZI. — III) Se nel caso di perdita totale di automezzi requisiti in uso in territorio soggetto alla sovranità italiana e distrutti in altro territorio ove si erano venuti a trovare a seguito di disposizioni delle autorità militari, la perdita dell'automezzo, ai fini della corresponsione dell'indennizzo, deve ritenersi avvenuta nel territorio in cui avvenne la requisizione ovvero nel territorio in cui il danno si è verificato (n. 87).

T. L. T. — IV) Quale sia l'interpretazione e l'applicazione nel Territorio Libero di Trieste delle norme contenute nell'art. 6 della legge 27 dicembre 1953, n. 968 (n. 88).

DEMANIO

PIANI REGOLATORI. — Quale sia la procedura da seguire nei casi in cui l'Amministrazione Militare intenda opporsi alla destinazione data da un piano regolatore e da successive varianti, ad immobili demaniali, allorchè tale destinazione sia lesiva degli interessi militari (n. 143).

DONAZIONI

ALLO STATO. — Se l'ufficiale rogante, autorizzato a ricevere i contratti stipulati dalle Amministrazioni dello Stato, sia autorizzato a ricevere l'atto con cui un terzo manifesti unilateralmente la volontà di donare a favore di un'Amministrazione dello Stato (n. 28).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

COOPERATIVE EDILIZIE. — I) Se l'atto di assegnazione dell'appartamento al socio di una cooperativa edilizia, costituita ai sensi e per gli effetti della legge 10 agosto 1950, n. 715, debba considerarsi traslativo della proprietà (n. 78).

II) Se, nella risposta affermativa, al notaio rogante spetti l'onorario ridotto previsto dall'art. 151 del T. U. approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni (n. 78).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI

TESTAMENTI. — Se, ai sensi dell'art. 29, lett. d) del Concordato con la S. Sede, sia valido un testamento istitutivo di un « legato pio » redatto in epoca anteriore al 1865 non scritto nè sottoscritto dal testatore (ma semplicemente munito di un segno di croce convalidato da testimoni) (n. 28).

ESECUZIONE FISCALE

T. U. 1910. — Se sia viziata da illegittimità costituzionale la disposizione contenuta nel T. U. 14 aprile 1910, n. 639, che dà facoltà all'Intendenza di Finanza di emettere ingiunzione a pagamento a carico dei cittadini (n. 40).

ESECUZIONE FORZATA

PROCEDURA DEL T. U. 1910 SULLA RISCOSSIONE DELLE ENTRATE PATRIMONIALI. — I) Se nelle procedure esecutive a sensi della legge 14 aprile 1910, n. 639 sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, le attribuzioni del Segretario comunale siano solo limitate all'assistenza alle operazioni di vendita ed al relativo verbale, nonchè al rinnovo dell'incanto, ove il primo sia andato deserto, spettando all'Amministrazione precedente ogni altro incumbente relativo alla procedura esecutiva (n. 19).

SEQUESTRI E PIGNORAMENTI PRESSO LE AMMINISTRAZIONI. — II) Se alle dichiarazioni di terzo, che dalle Amministrazioni dello Stato si debbono rendere per pignoramenti o sequestri presso di esse, debbano provvedervi le competenti Avvocature Distrettuali dello Stato (n. 20).

VENDITA MOBILIARE. — III) Se la norma dell'art. 536 c. p. c., riguardante i poteri di chi è incaricato della vendita mobiliare, sia applicabile al procedimento esecutivo amministrativo previsto dalla legge 14 aprile 1910, n. 639 (n. 21).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

PIANI DI RICOSTRUZIONE. — I) Se quando lo Stato si sostituisce ai Comuni nella esecuzione dei piani di ricostruzione, le espropriazioni possano essere *ab initio* chieste ed espletate per conto e nel nome del Comune (n. 144).

DETERMINAZIONE INDENNITÀ - NOTIFICA. — II) Se l'ordinanza con la quale il Prefetto determina l'indennità e ne ordina il deposito presso la Cassa DD. PP., nonchè il decreto di espropriazione debbano essere notificati agli espropriandi a mezzo di ufficiale giudiziario (art. 9 legge 27 ottobre 1951, n. 1402; art. 51 legge 25 giugno 1865, n. 2359) (n. 144).

FALLIMENTO

SOCIETÀ CINEMATOGRAFICA. — Se il giudice delegato al fallimento di una società cinematografica possa ordinare all'Amministrazione di versare alla curatela e non ai cessionari iscritti prima del fallimento l'importo dei premi e dei contributi disposti per la produzione di un film (n. 39).

FERROVIE

GESTIONE LA PROVVIDA. — I) Se la Gestione Viveri « La Provvida » possa beneficiare della franchigia nella trasmissione dei telegrammi di servizio sui fili della rete dell'Amministrazione Ferroviaria ed in caso di interruzione della medesima sulla rete delle Poste e Telecomunicazioni (n. 276).

PERSONALE FERROVIARIO. — II) Se il personale ferroviario, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, abbia l'obbligo di accertare le infrazioni al Regolamento di Polizia ferroviaria (n. 277).

III) Se debba riconoscersi al suddetto personale nel disimpegno di tale attività, la qualifica di Ufficiale o Agente di Polizia ferroviaria (n. 277).

IV) Se detto personale sia abilitato ad eseguire legittimamente il sequestro del corpo di reato ai sensi dell'art. 44 delle Istruzioni per l'accertamento alle infrazioni alla Polizia Ferroviaria (n. 277).

TRASPORTO DI PERSONE. — V) Se, ai sensi dell'art. 1, paragr. 3, delle CC.TT. FF.SS., e dell'art. 28, paragr. 1, C.I.V., sia legittima la richiesta di un viaggiatore diretta ad ottenere un indennizzo in seguito al ritiro (con conseguente mancato uso per tutto o parte del viaggio) di una carrozza in servizio diretto internazionale (n. 278).

IMPIEGO PUBBLICO

DECISIONE CONSIGLIO DI STATO. — I) Se la decisione del Consiglio di Stato, che accoglie il ricorso avverso il provvedimento che interpreta restrittivamente una norma sul trattamento economico di una categoria di pubblici impiegati, estende gli effetti rispetto agli altri interessati che non ebbero a proporre tempestivi reclami, di modo che l'Amministrazione debba provvedere alla automatica revisione degli stipendi arretrati di tutto il personale di quella categoria (n. 471).

IMPIEGATO STATALE - DESTITUZIONE. — II) Se la destituzione *ope legis* prevista dall'art. 66 lett. a) del R. D. 30 ottobre 1923, n. 2960, in relazione all'art. 144 del D. P. R. 11 gennaio 1956, n. 17, possa essere applicata anche nel caso di reato tentato (nella specie concussione) (n. 472).

IMPIEGATO STATALE - IRREPERIBILITÀ. — III) Se, in mancanza o nella inerzia di privati, comunque interessati alla successione del cittadino divenuto irreperibile per fatto di guerra, il procedimento per la dichiarazione di morte presunta possa essere promosso dalla Pubblica Amministrazione presso la quale tale cittadino era impiegato (n. 473).

ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO. — IV) Quali siano, ai sensi dell'art. 18 della legge 26 agosto 1950, n. 860, le retribuzioni spettanti alle impiegate dell'Istituto Poligrafico dello Stato per il periodo di assenza per parto (n. 474).

MORTE DI IMPIEGATO. — V) Se, ai sensi dell'art. 44 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, l'Avvocatura dello Stato possa assumere la difesa degli aventi causa di un impiegato della Amministrazione danneggiati dalla morte di questi avvenuta per opera di un terzo, imputato di omicidio colposo (n. 475).

IMPORTAZIONE - ESPORTAZIONE

I.G.E. - ESENZIONI. — Quale sia, ai sensi dell'art. 21 della legge organica sull'I.G.E. 19 giugno 1940, n. 762 il trattamento tributario da applicare alle forniture delle provviste di bordo ed alla somministrazione del vitto (panatiche) relativamente ai rifornimenti di navi (n. 16).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

ESENZIONI. — I) Se le Casse Provinciali Malattie che all'atto della stipulazione di un contratto di appalto funzionavano come centri autonomi, possano fruire dei particolari benefici fiscali riconosciuti all'I.N.A.M. con l'articolo 35 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 (n. 75).

II) Quale sia, ai sensi dell'art. 21 della legge organica sull'I.G.E. 19 giugno 1940, n. 762, il trattamento tributario da applicare alle forniture delle provviste di bordo ed alla somministrazione del vitto (panatiche) relativamente ai rifornimenti di navi (n. 76).

INFRAZIONI. — III) Se, nel caso di I.G.E. irregolarmente corrisposta, l'Amministrazione debba limitarsi ad applicare la pena pecuniaria di cui all'art. 37 della legge 19 giugno 1940, n. 762 o debba richiedere che l'I.G.E. già corrisposta dall'opponente sia nuovamente pagata (n. 77).

RIMBORSO. — IV) Da che giorno decorra il termine previsto dall'art. 47 della legge 19 giugno 1940, n. 762, nei casi in cui l'I.G.E. sia stata pagata mediante ritenuta su ordinativi di pagamento (n. 78).

IMPOSTE E TASSE

IMPOSTA STRAORDINARIA PROGRESSIVA SUL PATRIMONIO. — I) In quali casi, ai sensi dell'art. 50 della legge tributaria sulle successioni, l'importo complessivo dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio possa essere ammesso per intero in deduzione dell'attivo ereditario (n. 304).

IMPOSTA SULLE OBBLIGAZIONI. — II) Se siano esenti dall'imposta del 5 per mille sulle obbligazioni, istituita dall'art. 17 della legge 6 agosto 1954, n. 603, le obbligazioni emesse in seguito ad una operazione di mutuo tra l'Amministrazione delle FF. SS. ed il Consorzio di Credito per le Opere pubbliche (n. 305).

IMPOSTE DI ABBONAMENTO. — III) Se sull'imposta di abbonamento dovuta dalla Banca Nazionale del Lavoro per il credito peschereccio sia dovuta l'addizionale per il fondo di solidarietà nazionale istituito con il D. L. 27 maggio 1946, n. 619 (n. 306).

IMPOSTE DI CONSUMO

ESENZIONI. — Se l'esenzione stabilita dall'art. 29, n. 5 del T. U. sulla Finanza locale, sia una esenzione meramente soggettiva (n. 3).

LOCAZIONI

CANONI. — Se l'aumento supplementare di cui all'articolo 18 della legge n. 253 del 1950 dovuto dal conduttore al locatore, che abbia eseguito sull'immobile locato importanti ed improrogabili opere di riparazione, debba essere corrisposto anche se il canone abbia già raggiunto il limite massimo previsto dall'art. 4 della legge 1° maggio 1955, n. 368 (n. 106).

MONOPOLI

RIABILITAZIONE. — Se la riabilitazione valga a far cadere la indegnità, stabilita dall'art. 55 del R. D. 14 giugno 1941, n. 577, per il conferimento e la gestione dei magazzini di vendita e delle rivendite di generi di monopolio (n. 32).

NOTAIO

ONORARI. — I) Se l'atto di assegnazione dell'appartamento al socio di una cooperativa edilizia, costituita ai sensi e per gli effetti della legge 10 agosto 1950, n. 715, debba considerarsi traslativo della proprietà (n. 9).

II) Se, nella risposta affermativa, al notaio rogante spetti l'onorario ridotto previsto dall'art. 151 del T. U. approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni (n. 9).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

PRIVILEGI. — Se il privilegio speciale di cui all'art. 50 del T. U. sulla pesca (R. D. 8 ottobre 1931, n. 1604) debba essere collocato dopo le eventuali ipoteche e nei suoi confronti trovi applicazione l'art. 559 cod. nav. (n. 36).

PIANI REGOLATORI

IMMOBILI DEMANIALI. — Quale sia la procedura da seguire nei casi in cui l'Amministrazione militare intenda opporsi alla destinazione data da un piano regolatore e da successive varianti, ad immobili demaniali, allorchè tale destinazione sia lesiva degli interessi militari (n. 5).

PIGNORAMENTO

VENDITA MOBILIARE. — Se la norma dell'art. 536 C.P.C., riguardante i poteri di chi è incaricato della vendita mobiliare, sia applicabile al procedimento esecutivo amministrativo previsto dalla legge 14 aprile 1910, n. 639 (n. 1).

POSTE E TELEGRAFI

CORRISPONDENZA FERMO POSTA. — I) Se la corrispondenza fermo posta debba essere consegnata agli eredi del destinatario che ne abbiano concordemente fatto richiesta (n. 68).

GESTIONE LA PROVVIDA. — II) Se la Gestione Viveri «La Provvida» possa beneficiare della franchigia nella trasmissione dei telegrammi di servizio sui fili della rete della Amministrazione Ferroviaria ed in caso di interruzione della medesima sulla rete delle Poste e Telecomunicazioni (n. 69).

TRASPORTI POSTALI. — III) Se, ai sensi della legge 8 gennaio 1952, n. 53, il concessionario dell'autolinea pubblica sia tenuto a sottoscrivere la cartella d'oneri per il trasporto postale sull'intero percorso dell'autolinea, anche se rinu zi al canone (n. 70).

IV) Se possa assumere l'esecuzione del trasporto degli effetti postali un'altra impresa concessionaria di autolinee pubbliche diversa da quella che sia vincolata dalla cartella d'oneri (n. 70).

TRASPORTI POSTALI MARITTIMI. — V) Se, ai sensi dell'art. 87 del Codice Postale e dell'art. 32 della Convenzione di Bruxelles 11 luglio 1952, l'Amministrazione delle Poste e Telegrafi sia responsabile per la perdita di pacchi postali trasportati per via marittima, determinata da cause di forza maggiore (n. 71).

PUBBLICO UFFICIALE

Se l'Ufficiale rogante, autorizzato a ricevere i contratti stipulati dalle Amministrazioni dello Stato, sia autorizzato a ricevere l'atto con cui un terzo manifesti unilateralmente la volontà di donare a favore di un'Amministrazione dello Stato (n. 1).

REGIONI

LEGGI REGIONALI. — Quale sia la procedura da seguire per la promulgazione delle leggi regionali e provinciali che siano state solo parzialmente dichiarate illegittime in sede di giudizio costituzionale (n. 67).

REGISTRO

CONTRATTI STIPULATI CON LO STATO. — I) Se coloro i quali contraggono obbligazioni verso lo Stato possano ottemperare all'obbligo della prestazione di idonea garanzia mediante una cauzione costituita da fideiussione (n. 3).

II) Se debba essere applicata la tassa graduale ovvero quella fissa, sulle cauzioni costituite da fideiussione, che siano accettate a norma delle disposizioni contenute nel R.D.P. 29 luglio 1948, n. 1309 (n. 3).

RIABILITAZIONE

Se la riabilitazione valga a far cadere la indegnità stabilita dall'art. 55 del R. D. 14 giugno 1941, n. 577, per il conferimento e la gestione dei magazzini di vendita e delle rivendite di generi di monopolio (n. 2).

REQUISIZIONI

REQUISIZIONI ALLEATE. — I) Se il decreto ministeriale con il quale era stata liquidata l'indennità per danni derivanti da requisizione operata dalle forze armate alleate, possa essere soggetto a revoca per motivi di legittimità (n. 115).

REQUISIZIONE DI AUTOMEZZI. — II) Se nel caso di perdita totale di automezzi requisiti in uso in territorio soggetto alla sovranità italiana e distrutti in altro territorio ove si erano venuti a trovare a seguito di dispo-

sizioni delle autorità militari la perdita dell'automezzo per la corresponsione dell'indennizzo, deve ritenersi avvenuta nel territorio in cui avvenne la requisizione ovvero nel territorio in cui il danno si è verificato (n. 116).

SEQUESTRO

PRESCRIZIONE. — I) Se debbano ritenersi prescritti, ai sensi dell'art. 1, 4° comma, della legge 31 gennaio 1953, n. 51, biglietti della Banca d'Italia, cessati di aver corso legale, mentre erano sotto sequestro in quanto costituenti corpo di reato (n. 11).

SEQUESTRO CONSERVATIVO. — II) Se la istanza per l'autorizzazione al sequestro conservativo previsto dall'art. 26 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, debba essere presentata dall'Avvocatura dello Stato in rappresentanza dell'Intendente di Finanza competente ovvero dall'Intendente in proprio (n. 12).

SERVITÙ

SERVITÙ MILITARI. — Se ed in quali casi possa procedersi ad imposizione di servitù aeronautiche mediante manifesto dei Comandi di Zona Aerea Territoriale ai sensi del 5° comma dell'art. 4 della legge 20 dicembre 1932, n. 1849 (n. 23).

SUCCESSIONI

TESTAMENTI. — Se, ai sensi dell'art. 29, lett. d) del Concordato con la S. Sede sia valido un testamento istitutivo di un « legato pio » redatto in epoca anteriore al 1865 non scritto nè sottoscritto dal testatore (ma semplicemente munito di un segno di croce convalidato da testimoni) (n. 56).

TRASPORTO

TRASPORTI POSTALI MARITTIMI. — I) Se, ai sensi dell'art. 87 Codice Postale e dell'art. 32 della Convenzione di Bruxelles 11 luglio 1952, l'Amministrazione delle Poste e Telegrafi sia responsabile per la perdita di pacchi postali trasportati per via marittima, determinata da cause di forza maggiore (n. 44).

TRASPORTO INTERNAZIONALE. — Quali siano, ai sensi dell'art. 53 della Convenzione Internazionale per il trasporto merci, le disposizioni che devono ritenersi applicabili al trasporto delle casse mobili in servizio internazionale (n. 45).

TURISMO

AGENZIE DI VIAGGIO - RESPONSABILITÀ. — I) Se la agenzia che ha organizzato un viaggio collettivo sia responsabile dei danni arrecati a chi partecipa al viaggio da terzi nell'espletamento di servizi non assunti da essa agenzia in proprio (n. 10).

II) Se il contratto stipulato fra l'agenzia turistica e i suoi clienti sia da configurarsi come un contratto atipico ovvero abbia la natura di un mandato o commissione o mediazione (n. 10).