

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

NOTE DI DOTTRINA

AZZARITI G.: *Giurisdizioni speciali, Corte Costituzionale e Magistratura ordinaria.* (« For. It. », 1950, IV, 8).

AZZARITI G.: *Il sindacato di costituzionalità delle leggi.* (« Rivista di diritto processuale », 1950, I, 97).

Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi costituisce indubbiamente una delle novità più salienti dell'ordinamento giuridico instaurato in Italia dalla costituzione vigente.

Benchè la Corte costituzionale non sia ancora entrata in funzione (1) ed il sindacato di costituzionalità, a termine dell'art. VII delle disposizioni transitorie alla costituzione si eserciti nelle forme e nei limiti delle norme giuridiche alla stessa preesistenti; benchè non ancora sia stata approvata dal parlamento la legge ordinaria, che deve contenere le norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte, l'argomento, suggestivo per la novità e perchè involge delicati problemi di diritto costituzionale e processuale, non poteva non richiamare l'attenzione degli studiosi.

Abbiamo già dato notizia dell'importante studio del Calamandrei (Rass. 1950, fasc. 2°), precisando anche il nostro avviso su alcuni dei temi messi in discussione dall'illustre autore.

Dando notizia di alcuni recenti studi dell'Azzariti G. (l'illustre giurista in questi ultimi tempi ha particolarmente dedicato la sua attenzione alle questioni giuridiche suscitate dalla costituzione specialmente in rapporto alla funzione giurisdizionale), intendiamo chiarire e completare le

osservazioni da noi fatte in occasione della recensione al libro di Calamandrei.

Nella nota « Giurisdizioni speciali, Corte costituzionale e magistratura ordinaria » (« Foro It. », 1950 p. 4, col. 7) l'Azzariti tratta incidentalmente l'argomento, ma pone a fuoco il fondamentale problema della natura giuridica della Corte costituzionale.

Lo scritto è occasionato da una polemica con il Mortati, il quale aveva mostrato in alcune note su riviste giuridiche la propria nostalgia per le giurisdizioni speciali, ritenendo che per determinati rapporti giuridici manchi all'autorità giudiziaria ordinaria la particolare capacità interpretativa, la speciale sensibilità e forma mentale (1).

L'Azzariti rivendica invece l'unitarietà del procedimento d'interpretazione delle leggi, ritenendo che con l'argomento adottato dal Mortati mal si giustificano le giurisdizioni speciali.

A proposito della Corte costituzionale, per i cui componenti si era da taluno richiesta una speciale sensibilità politica l'A. dice: « Non vorrei che anche per la Corte costituzionale, a furia di magnificarne le funzioni, si finisse per indurre, o rafforzare in taluni, il convincimento di trovarsi di fronte non ad un organo giurisdizionale, ma ad un vero e proprio organo politico, se non addirittura ad un organo legislativo, il quale sarebbe poi necessariamente un organo superiore, cioè un superparlamento ».

E' assai significativo anche l'accento al contenuto del sindacato di legittimità costituzionale, che alcuni auspicano possa essere così penetrante

(1) Per alcuni inconvenienti dipendenti dalla non costituzione della Corte relativamente all'impugnazione da parte del Commissario del Governo di atti legislativi della regione sarda, cfr.: lo scritto di GASPARRI in Riv: « Dir. process. civ. », 1950, col. 89: « Impugnazione a giudice inesistente » nel quale la soluzione ci sembra discutibile, in quanto ammette la possibilità di promulgazione di atti legislativi della regione, nonostante l'impugnazione del governo della Repubblica.

(1) In verità l'on. Mortati all'assemblea costituente aveva affermato che la funzione della Corte era di squisito carattere giurisdizionale, dovendo essa limitarsi ad esercitare il controllo di costituzionalità delle leggi, « costituzionalità anche materiale, ma non estensibile ad apprezzamenti che implicano l'esercizio di poteri discrezionali » (FALSONE, PALERMO, COSENTINO « La Costituzione » ecc., p. 244).

te, come il sindacato di legittimità sugli atti amministrativi specialmente in relazione al vizio di eccesso di potere: « In questo caso — nota l'Azzariti — si arriverebbe ad un sindacato assai penetrante fino al punto da rasentare quello di merito, col quale in molti casi finirebbe col confondersi, ed eccederebbe indubbiamente i limiti della normale funzione giudiziaria ».

In così delicati problemi è di grande conforto l'identità della tesi da noi prospettata con quella indicata dall'Azzariti.

Avremo occasione di ritornare più oltre sulla natura giurisdizionale della funzione affidata alla Corte costituzionale, ma non possiamo tralasciare di sottolineare come per l'Azzariti il termine di legittimità costituzionale non importa, come pure è stato sostenuto, il trasferimento al sindacato delle leggi degli stessi criteri elaborati dalla giurisprudenza amministrativa per il sindacato degli atti amministrativi.

Se ciò si ammettesse, inevitabilmente sotto il profilo dell'eccesso di potere, specialmente in relazione alle molte dichiarazioni programmatiche della Carta costituzionale, si mirerebbe ad accertare lo scopo della legge e se la stessa abbia attuato e fino a qual punto le direttive, che la Costituzione ha fissato al futuro legislatore.

Natura giuridica della Corte (organo di controllo politico o giuridico) ed estensione del sindacato di legittimità non sono infatti due problemi distinti, ma due aspetti di uno stesso fondamentale problema. A risolvere il quale, più che fermarsi ai lavori preparatori dell'assemblea costituente (un ampio riassunto in Falsone, Palermo, Cosentino: « La Costituzione italiana », p. 240 e seguenti), occorre indagare l'istituto nella sua dinamica: l'origine e lo svolgimento del giudizio di sindacato sulla legittimità costituzionale, quale disciplinato dal legislatore, offre gli elementi più sicuri per la risoluzione del problema giuridico.

Lo scritto dell'AZZARITI: *Il Sindacato di costituzionalità delle leggi* (« Riv. dir. process. », 1950, p. 97 e segg.) contiene appunto una analisi penetrante ed approfondita del nuovo istituto giuridico.

Dal carattere rigido della costituzione deriva la necessità di un sindacato sulla costituzionalità delle leggi allo scopo di negare efficacia alle leggi ordinarie, le quali modifichino norme costituzionali o vi deroghino: mentre in una costituzione flessibile è possibile che il sindacato sia esclusivamente formale, la costituzione rigida, con la gerarchia delle norme legislative, postula la necessità anche di un sindacato materiale delle leggi.

Escluso che possa efficacemente eseguirsi tale sindacato da un organo permanente di controllo, sul tipo della Corte dei Conti, deriva che il sindacato di costituzionalità non può che essere concreto, cioè da esercitarsi soltanto nel caso che sorgano contestazioni, mediante la risoluzione di controversie, dal che deriva che l'organo al quale il sindacato è affidato, debba esercitare una attività di natura giurisdizionale.

In generale (1) si possono astrattamente concepire due tipi di sindacato del tutto diversi fra loro per il fondamento e la finalità cui tendono, ciò che porta anche ad una diversità di estensione e di effetti. Di entrambi l'Azzariti indica il carattere essenziale: la premessa teorica ha importanza per stabilire a quale sistema si sia poi attenuta la costituzione italiana.

Il primo ha carattere schiettamente giudiziario.

I giudici ai quali è affidata la tutela dei diritti (e degli interessi legittimi), se giudicheranno che la legge ordinaria da applicare sia in contrasto con una norma costituzionale, non applicheranno la norma ordinaria: in sostanza è lo stesso controllo di legalità che il giudice esercita sulle norme regolamentari. La pronunzia ha però effetto soltanto in relazione al caso deciso.

La delicatezza del compito potrebbe consigliare non di attribuire tale funzione a tutti i giudici, ma di riservarla alla sola Corte di Cassazione, così come per l'art. 23 della legge 7 gennaio 1929, spetta soltanto a tale organo di dichiarare l'inefficacia di leggi finanziarie, che non si attenessero ai principi fissati dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4.

Non è l'importanza politica della decisione, che può fare sottrarre tale sindacato al Giudice ordinario: dal carattere giudiziario deriva soltanto che il sindacato deve essere incidentale, cioè proponibile in una controversia determinata dalle parti o di ufficio del giudice; speciale, cioè diretto soltanto a negare l'applicazione della legge al caso concreto; dichiarativo cioè operante come « accertamento retroattivo di una nullità preesistente (*ex tunc*): non necessariamente diffuso, potendo, in ipotesi essere riservato al più alto organo dell'autorità giudiziaria.

A tale tipo astratto di sindacato di costituzionalità, a carattere giudiziario, se ne contrappone un altro, sul quale, pure, non essendo eliminato il carattere giudiziario, prende maggiore rilevanza e preminenza il carattere politico.

Il sindacato non è più concepito come diretto immediatamente alla tutela dei diritti soggettivi (o degli interessi legittimi), ma assume una finalità propria. L'impugnativa di una legge come contraria alla costituzione è concessa a chiunque non nell'interesse individuale, ma nell'interesse generale ed astratto all'integrità della costituzione e del funzionamento del potere legislativo ordinario entro i limiti assegnati alla sua attività.

Si tratta di una vera e propria azione popolare promossa da qualsiasi cittadino nell'interesse generale diretto a provocare una dichiarazione d'incostituzionalità con effetti *erga omnes*. La necessità di non fare durare a lungo lo stato d'incer-

(1) cfr. BISCARETTI di RUFFIA: « Diritto costituz. », vol. II che nel capit. *La Corte costituzionale*, presenta un panorama dei vari sistemi attuati nei vari Stati per il controllo di costituzionalità con ampie note bibliografiche.

tezza sulla validità della legge (l'annullamento deve in tal caso operare *ex tunc*) porta come conseguenza la necessità di stabilire un termine nel quale l'impugnazione sia possibile.

Tale tipo di sindacato accentua il carattere politico, anche perchè normalmente il cittadino, che agisce, è mosso da movente politico ed anzi è facile supporre che dietro di lui vi siano gruppi o enti politici, per conto dei quali egli promuova la controversia ed inoltre non può considerarsi come non eccedente i normali limiti della funzione giurisdizionale, l'annullamento di una legge con effetti *erga omnes*. Inconveniente del sistema è la scarsa tutela dei diritti ed interessi soggettivi, perchè decorso il termine di impugnabilità della legge ne consegue che non è dato più discutere della sua costituzionalità.

Dopo avere delineato i due tipi astratti del sindacato di costituzionalità, l'autore dichiara che: « nessuno dei due tipi di sindacato precedentemente descritti fu accolto dai redattori della costituzione e non sembra nemmeno di poter dire che essi siano riusciti a configurare un tipo intermedio ben determinato.... Si ha l'impressione che, mentre si cominciò per avvirsi decisamente per quel tipo di sindacato, che dicemmo di carattere prevalentemente politico, la innovazione preoccupò, provocando tentennamenti e deviazioni, per effetto dei quali quello che era il sistema preferito fu prima attenuato, poi quasi del tutto eliminato, e si finì per ripiegare sul sistema opposto, pure mantenendo qualche elemento proprio del sistema abbandonato ».

L'autore dà ragione di tale affermazione attraverso lo svolgimento dei lavori preparatorii. Nel progetto la Corte costituzionale era concepita come organo di controllo politico: la disposizione originaria infatti era del seguente tenore: « Chiunque entro il termine di un anno (dall'entrata in vigore) può impugnare una legge avanti la Corte per incostituzionalità ». Alla impugnazione autonoma in via principale si aggiunge poi una impugnazione incidentale, potendo lo incostituzionalità di una legge, entro due anni dall'entrata in vigore, e sere dedotta in ogni giudizio dalle parti o dal pubblico ministero. Fu facile fare rilevare l'incongruità di un termine per l'impugnativa, quando la stessa veniva concessa per la tutela di un'interesse individuale, dato che in tal caso non è possibile prefiggere termini astratti, sorgendo l'interesse all'impugnativa soltanto dalla concreta lesione del diritto e dall'interesse legittimo.

Conseguenza delle divergenti opinioni fu che nel progetto dei settantacinque venne previsto nel primo comma dell'art. 128 la proponibilità della questione di costituzionalità in via incidentale nel corso di un giudizio senza prefissione di termine ed inoltre l'esercizio dell'azione in via principale da parte del Governo, di cinquanta deputati o di un consiglio regionale o di almeno diecimila elettori.

Iniziata la discussione all'Assemblea costituente, non essendo stato possibile l'accordo, il testo della costituzione si limitò a stabilire che la nor-

ma sulle condizioni, sui limiti e sulle forme dei giudizi relativi alla costituzionalità delle leggi sarebbero stati dettati con successiva legge costituzionale.

Fu poi emanata la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 che, oltre i casi di azione autonoma nei rapporti fra Stato e regione o fra regioni fra loro, nel qual caso si ha più che una questione di costituzionalità un vero e proprio regolamento di competenza legislativa fra i contendenti, stabilì non essere possibile l'impugnazione delle leggi se non in via incidentale nel corso di un giudizio civile, penale o amministrativo.

Il sintetico panorama dello svolgimento dei lavori preparatorii così acutamente prospettato dimostra che per la interpretazione giuridica della natura dell'istituto scarso rimedio offrano i lavori preparatorii ed anche le relazioni della commissione di settantacinque, dato che la stessa si riferiva ad un testo assolutamente diverso, che ammetteva l'impugnativa della legge per incostituzionalità in via principale.

Anche se in un primo tempo molti dei costituenti ebbero in animo d'istituire un sindacato politico sulla costituzione delle leggi, ciò che li esclude è la definitiva fisionomia, che ha assunto l'istituto.

Ad indagare quale esso sia è dedicata l'ultima parte dello studio dell'Azzariti.

L'autore, dopo aver premesso che la questione di costituzionalità della legge non può essere proposta che in via incidentale nel corso di un giudizio, cioè nell'interesse individuale e che alla decisione sulla questione della Corte costituzionale, sono attribuiti effetti generali *erga omnes*, dichiara che questo è il punto che merita il più attento esame, perchè costituisce il fulcro della novità accolta. Infatti, mentre in un primo tempo, quando l'impugnazione in via incidentale era preveduta accanto alla impugnazione in via principale nell'interesse generale, si prevedeva che la dichiarazione d'incostituzionalità avesse effetto *ex tunc*, il testo definitivo della costituzione stabilì che quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.).

Appunto, fondandosi su tale disposizione, il Calamandrei notava che poteva dubitarsi della rilevanza dell'eccezione d'incostituzionalità nel corso di un giudizio, dato che il giudice è normalmente tenuto ad applicare la legge esistente al momento della proposizione della domanda e non quella esistente al momento della decisione. La pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale urterebbe contro questa insuperabile difficoltà, che qualunque fosse la decisione della Corte costituzionale sulla questione sottoposta al suo esame, dovendo il giudice applicare, eccetto la materia penale ed i pochi casi, in cui è applicabile nel corso di un giudizio l'*ius superveniens*, la legge, della cui costituzionalità si discute, dovrebbe decidere sempre la controversia in base alla norma di legge dichiarata incostituzionale,

prescindendo dalla decisione della Corte, a termine dalla quale la correzione di efficacia della norma ha effetto soltanto dal giorno successivo alla sua pronunzia.

Manifestammo nel precedente scritto il nostro deciso dissenso da tale tesi, che, peraltro, il Calamandrei formula in modo ipotetico, come una possibile interpretazione della norma di legge: indicammo anche come l'Azzariti in un precedente scritto (Considerazioni sulla nuova disciplina del sindacato di costituzionalità in Foro Padano 1948) aveva chiaramente manifestato il suo pensiero, dichiarando che il significato della disposizione dell'art. 136 fosse quello di porre un limite degli effetti retroattivi dell'annullamento con la salvezza dei rapporti già stabiliti.

Nel recente scritto, confermando l'opinione già espressa, l'illustre autore approfondisce il concetto ed indica chiaramente la ragione, per la quale deve ritenersi infondata l'opposta opinione: egli acutamente distingue fra effetti interni della pronunzia ed effetti esterni, che si verificano nel caso, nel quale sia stata dichiarata la incostituzionalità.

Per l'efficacia della pronunzia nel processo, nel quale la questione sia stata sollevata, anche l'Azzariti, come già avevamo indicato nel precedente scritto, ricorre al concetto di pregiudizialità, quale indicato dall'art. 295 c. p. c. Dalla disposizione della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che impone al giudice di sospendere il processo in attesa della decisione della questione di costituzionalità, deriva che il legislatore ha chiaramente ed espressamente risolto la questione sulla influenza della dichiarazione d'incostituzionalità nel giudizio in corso.

Le disposizioni della costituzione e della legge 9 gennaio 1948, n. 1, entrambe norme costituzionali, sono sullo stesso piano: esse si integrano e completano a vicenda: la costituzione dispone circa gli effetti esterni della pronunzia d'incostituzionalità, mentre la legge costituzionale dispone per gli effetti interni, cioè per il giudizio, nel qual è stata sollevata la questione di costituzionalità.

Come avvertimmo nella precedente nota tale effetto non può, peraltro, ritenersi limitato a quel solo giudizio, ma deve di necessità estendere la sua efficacia in tutti i giudizi, nei quali la questione stessa sia stata sollevata e sui quali essa possa avere influenza.

Alla rigida concezione che la sentenza debba essere pronunziata tenendo conto unicamente della volontà di legge esistente al momento della proposizione della domanda, dato che idealmente la sentenza del giudice è come se fosse pronunziata in quel momento, la giurisprudenza e la scienza processualistica recente hanno insegnato a tenere sempre maggior conto dell'*ius superveniens*, specialmente quando si tratta di norme di ordine pubblico.

Il Giudice, in giudizio diverso da quello in cui la questione di costituzionalità sia stata sollevata ed anche quando abbia ritenuto nella sua deliberazione sommaria manifestamente infondata l'ec-

cezione non può non tenere conto nella decisione della dichiarazione d'inefficacia della legge pronunziata dalla Corte costituzionale. Deve in tal caso ritenersi di ordine pubblico il divieto di applicazione di una norma violatrice della costituzione.

L'inefficacia *ex nunc* razionalmente intesa vuol dire non rimettere in discussione i rapporti giuridici esauriti prima della cessazione di efficacia della legge, ma non quelli ancora in contestazione.

Sarebbe questo un ulteriore effetto esterno, che non è normale nel nostro sistema processuale, ma che è una conseguenza di stretta logica giuridica del carattere di ordine pubblico della dichiarazione d'incostituzionalità (1).

Circa gli effetti esterni della pronunzia della Corte costituzionale l'Azzariti nello scritto « La dichiarazione di costituzionalità di una legge » in « Foro Pad. », 1950, col. 90 distingue fra decisione che dichiara la incostituzionalità della legge e decisione che dichiara la costituzionalità della stessa.

Giustamente l'autore, ripudiando la tesi di coloro che nel giudicare della costituzionalità della legge, ravvisano nella Corte l'esplicazione di una funzione politica o legislativa, nega che nella pronunzia possa ravvisarsi quasi una interpretazione autentica della legge posta in discussione, per cui in nessun altro giudizio possa porsi in discussione la costituzionalità della legge.

Secondo l'Azzariti essendo contrario al sistema processuale vigente che una pronunzia giudiziaria, qual'è quella della Corte, possa avere effetto fuori del giudizio, che l'ha provocato ed in confronto di parti, che furono estranee al giudizio medesimo, deriva che la norma eccezionale non possa essere estesa per analogia: l'accertamento della insussistenza di un vizio di costituzionalità non equivale a dichiarazione di costituzionalità della legge. Quand'anche si ammettesse che la Corte possa procedere all'esame dei vizi di costituzionalità della legge, indipendentemente dai vizi dedotti dalle parti — e ciò a noi sembra indubbio, non potendo ammettersi alcuna limitazione alla possibilità d'indagine della Corte legalmente investita dell'esame della costituzionalità — non potrebbe affermarsi che in tal caso il giudicato copre il dedotto ed il deducibile per usare il linguaggio dei pratici.

Di conseguenza l'autore ritiene che la decisione della Corte non impedirà che la questione possa nuovamente essere sollevata in altro giudizio ed il Giudice, non ritenendola manifestamente infondata, possa riportare la questione all'esame della Corte, che nuovamente decidendo possa per motivi diversi ritenere l'incostituzionalità della legge.

L'autore avverte che in linea di fatto è assai difficile che un giudice, dopo la decisione della

(1) Ad analoga conclusione perviene il BISCARETTI di RUFFIA (« Diritto costituzionale », 1950, vol. II) nel quale, a nostro avviso, inesattamente parla d'interpretazione estensiva della norma dell'art. 136, Cost.

Corte, ravvisi ancora l'opportunità di portare all'esame della stessa la questione di costituzionalità; in tal caso sussiste l'autorità della decisione, che in linea di fatto non può mancare di valore fuori del giudizio. Al riguardo può ricordarsi il principio dello « *stare decisis* », sul quale si fonda l'autorità della pronunzia della Corte Suprema americana.

La questione sollevata dalla consueta acutezza dell'Azzariti è di notevole importanza teorica e pratica: la soluzione indicata ci sembra, peraltro, logica conseguenza della premessa della natura giurisdizionale dell'attività della Corte, per la quale gli effetti normali del giudicato hanno efficacia soltanto fra le parti.

Ma in contrario potrebbe invocarsi la necessità di una certezza del diritto dopo la pronunzia della Corte, il cui esame approfondito non può non portare che alla valutazione della costituzionalità della legge da tutti i vari profili.

Ci sembrerebbe che in tal caso dalla natura di giurisdizione di diritto obbiettivo della Corte costituzionale possa derivare il riconoscimento della efficacia *erga omnes* anche della dichiarazione di costituzionalità della legge. Ciò varrebbe non soltanto a richiamare la Corte all'importanza del controllo esercitato, ma ad imprimere alle decisioni della stessa quell'altra autorità, che deve da tutti essere auspicata.

Esponendo il pensiero dell'Azzariti, contenuto in scritti così densi di dottrina e di profonde osservazioni, è stato per noi di conforto il constatare che l'autore ha nettamente manifestato il suo avviso sul carattere giurisdizionale dell'attività della Corte, chiamata a compiere un sindacato giuridico e non politico delle leggi.

Ci sembra, quindi, opportuno ripetere che la identità del termine di legittimità usato dal legislatore costituzionale non deve portare a credere che possa ritenersi sussistere alcun parallelismo tra i vizi dell'atto legislativo e quelli dell'atto amministrativo. Noi neghiamo appunto che in relazione all'atto legislativo possa configurarsi un vizio di eccesso di potere. Il Petrucci (La Corte costituzionale in Calamandrei, « La Costituzione », p. 450) dichiara che tale vizio nella materia ha poca importanza, ma le giuste osservazioni dell'autore dimostrano che in tanto l'eccesso di potere può avere rilevanza in quanto si risolve in una violazione di legge costituzionale. Dice infatti l'autore:

« La prefissione di determinati fini tassativi e la prescrizione di particolari condizioni, limitando l'esercizio del potere legislativo del Governo e delle Regioni, aumentano la possibilità di deviazioni degli atti emanati dal fine, che le leggi formali intendono sia raggiunto; il sindacato della volontà sarà, anche in questo caso tutt'altro che agevole ed il più delle volte l'esame dovrà rivolgersi ai limiti entro cui la discrezionalità doveva essere contenuta per vedere se sono stati o non sono stati violati: ma anche qui l'indagine non sarà più del vizio di eccesso di potere, ma di quello di violazione di legge ».

L'indirizzo della dottrina prevalente è pertanto nel senso da noi indicato di riconoscere alla funzione della Corte natura di attività giurisdizionale e conseguentemente negare che essa, sostituendosi agli organi legislativi, possa esercitare un controllo di natura politica.

G. BELLI

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

APPELLO - Ammissibilità - Citazione d'Appello - Mancanza della firma del difensore - Sanatoria ex nunc. (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 641-50 - Pres.: Valenti, Est.: Albeggiani, P. M.: Cigolini (Concl. diff.), Di Francia - Ministero Industria e Commercio).

E' nullo l'atto d'appello mancante della sottoscrizione del procuratore.

La costituzione dell'appellato non vale a sanare tale nullità e ad evitare la dichiarazione d'inammissibilità dell'appello se al momento della costituzione il termine per proporre la impugnazione risulti già scaduto.

Questa sentenza è contraria nettamente alla precedente giurisprudenza quasi costante della Corte Suprema. Nel Massimario Ufficiale della Corte di Cassazione, sono indicati, come contrari i seguenti precedenti: sentenza n. 1682-49, 37-48, 736-46, 1130-49, 1317-48, 403-49. Posono dirsi altresì contrarie la sentenza n. 520-47 e anche la sentenza 1568-47.

Nella motivazione della presente sentenza non si spende nemmeno una parola per giustificare questo radicale mutamento d'indirizzo.

Nè vi è una sola parola per escludere la fondatezza della eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, tenuto conto del particolare carattere della difesa legale dello Stato, la quale è affidata ad un ufficio dello Stato e non a singoli procuratori ed avvocati, il difetto di sottoscrizione degli atti giudiziari da parte dell'avvocato o procuratore incaricato dell'affare, non può comunque avere la stessa decisiva portata che si potrebbe attribuire al difetto di sottoscrizione dell'avvocato o procuratore del privato.

ATTO AMMINISTRATIVO - Decreto del Provveditore agli studi che pronuncia la interdizione scolastica di insegnante elementare - Provvedimento definitivo implicito. (Consiglio di Stato, Sez. IV, Decis. 116 del 18 aprile 1950 - Pres. Est.: Corsini - Spera contro Provveditorato agli Studi di Roma).

L'atto del provveditore agli studi che, in applicazione dell'art. 6 del R. D. 13 settembre 1940, n. 1469 dichiara la interdizione scolastica dell'insegnante elementare che abbia riportato condanna alla pena della reclusione per una durata non inferiore a tre anni, non è un provvedimento di

natura disciplinare, ma un atto formale sostanzialmente dichiarativo di una particolare condizione creata all'insegnante dalla legge, sul quale l'autorità gerarchicamente superiore non ha la possibilità di esercitare il suo potere di riesame.

Ed invero lo stato di interdizione, come conseguenza non penale di una sentenza di condanna preclude all'autorità amministrativa di ogni ordine e grado, qualsiasi indagine o giudizio valutativo e ogni possibilità di adottare provvedimenti diversi da quello imposto dalla legge. E' pertanto inapplicabile al caso la norma dell'art. 26 del R. D. 1469, che contempla il ricorso gerarchico contro i provvedimenti disciplinari disposti dal dal provveditore, perchè l'atto di cui all'art. 6, non riveste carattere di provvedimento disciplinare e quindi, in tale ipotesi deve ritenersi che la legge abbia implicitamente escluso il ricorso gerarchico.

La dimostrazione della natura non sostanzialmente disciplinare del decreto del provveditore che dichiara la interdizione scolastica dell'insegnante elementare condannato alla pena della reclusione non inferiore a tre anni, e quindi la affermazione del carattere implicitamente definitivo del decreto stesso ci induce in grave perplessità.

L'argomento che il provvedimento è atto dichiarativo di uno stato di incapacità fissato dalla legge, rispetto al quale l'Amministrazione non ha facoltà di indagine o possibilità di valutazione, non ci sembra sufficiente ad escludere la intima natura di sanzione disciplinare.

Che le sanzioni disciplinari siano irrogate con gli accertamenti e le garanzie del procedimento disciplinare, è, di regola elemento formale sufficiente per escludere il carattere disciplinare di provvedimenti adottati senza quelle speciali procedure, come in ogni caso di dimissioni di ufficio, o di dispensa nell'interesse del servizio. Ma allorchè la adozione del procedimento disciplinare viene esclusa, per un motivo specifico e cioè per la avvenuta irrogazione di una sanzione penale di una certa gravità, il fondamento della esclusione della procedura disciplinare non riposa sul fatto che l'Amministrazione si avvale, per porre fine ad un rapporto di servizio, di un potere conferitole dalla legge ad un diverso fine, ma ha il presupposto sulla circostanza che l'accertamen-

to del fatto disciplinare perseguibile ha già avuto luogo con un provvedimento, avente efficacia autoritativa erga omnes, e cioè con la sentenza penale di condanna.

E' da considerare infatti che la indipendenza del giudizio disciplinare dal giudizio penale non è ammissibile nei casi in cui il giudice abbia escluso la sussistenza del fatto costituente reato o la sua imputabilità all'imputato, e a fortiori nei casi di condanna in cui il fatto che importa responsabilità penale importa sempre e a maggior ragione, responsabilità disciplinare, e in taluni casi importa di diritto la sanzione disciplinare massima (cfr. Zanobini-Corso, Vol. III, cap. 3, paragrafo 4, n. 13).

Non è, quindi, lo stato di incapacità personale conseguente alla condanna penale che importa l'automatismo del provvedimento di stato: ma è l'esistenza di una sentenza penale che ha accertato il fatto e ne ha valutato la gravità attraverso la irrogazione di una data pena — che costituisce il presupposto per escludere, non la sanzione disciplinare, ma il rinnovarsi, ai fini disciplinari, di una procedura di accertamento e di valutazione che ha già avuto luogo con le massime garanzie per l'interessato, e cioè in un giudizio penale.

L'esclusione quindi del carattere disciplinare della sanzione, sol perchè essa non è l'epilogo di un procedimento disciplinare ci sembra che oltre a non tener conto dei rapporti tra giudizio penale e giudizio disciplinare, induce a confondere la sanzione penale che toglie qualche diritto rientrante nelle capacità delle persone, e cioè l'interdizione dai pubblici uffici — che costituisce incapacità a rimanere nell'ufficio di cui il condannato sia investito, ma anche di assumere altri uffici — e le corrispondenti sanzioni del licenziamento o della destituzione di pubblici impiegati, che non hanno effetto se non relativamente a quel determinato rapporto di impiego, al quale si riferisce la mancanza che ha dato luogo alla applicazione della pena, ma che nulla ha a che fare con una incapacità. Non deve dimenticarsi infatti che qualunque sanzione, posta a garanzia di obblighi derivanti da un rapporto particolare, ha carattere di pena disciplinare (cfr. Zanobini: « Sanzioni amministrative », n. 45), e sotto questo profilo, il provvedimento dell'Amministrazione di risoluzione del rapporto ha sempre carattere costitutivo poco importando che la sanzione disciplinare possa apparire mera escusazione di una sentenza di condanna.

Che la interdizione scolastica sia qualificata come pena disciplinare risulta, oltre che dal T. U. sulla istruzione elementare (art. 150) anche dall'art. 1 del Regolamento di cui al R. D. 1940, n. 1469; e dall'art. 10 della legge 30 dicembre 1947, n. 1477, che rende obbligatorio il parere della III sezione del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione sui ricorsi dei maestri elementari contro le punizioni disciplinari superiori alla sospensione dall'ufficio.

Perciò la tesi del Consiglio di Stato verrebbe a creare una distinzione tra interdizione scolastica

che è sanzione disciplinare, e interdizione scolastica, che non è sanzione disciplinare, e quindi provvedimento definitivo implicito: distinzione che ci sembra oltremodo dubbia perchè è in contrasto con le norme e lo spirito delle leggi sopra indicate.

(G. D.).

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Potere discrezionale della P. A. - Abuso - Inesistenza. (Cass., Sez. unite, 9 febbraio 1950, n. 767 - Pres.: Pellegrini, Est.: Cataldi, P. M.: Eula - Ministero Difesa-Esercito contro S. A. « Costruire » ed altri).

1) Quando si nega l'esistenza di un potere discrezionale della P. A., che valga ad affievolire un diritto subbiiettivo del cittadino, la materia spetta alla giurisdizione del giudice ordinario. Se invece si discute dell'esercizio del potere discrezionale conferito alla P. A., specie sotto il profilo dell'eccesso di potere, la materia spetta alla giurisdizione del giudice amministrativo.

2) Appartiene a questa seconda specie la controversia nella quale le varie ditte appaltatrici riconoscono che per la legge 28 novembre 1940, n. 1276, potesse il Ministro rivedere i prezzi stabiliti nei contratti di appalto; ma lamentano che l'amministrazione per giungere ad una tale revisione avesse modificato clausole contrattuali, che non le era consentito di alterare.

1-2) Quanto al principio formulato nella prima massima le S. U. non hanno fatto che riportarsi alla precedente sentenza 4 luglio 1949, n. 1657 in « Foro Ital. », 1,929). Ci sembra infatti erronea la massima che di tale sentenza è stata tratta in quella rivista: « E' di competenza del giudice amministrativo l'impugnazione di un atto amministrativo, che incida su diritti soggettivi (nella specie decreto prefettizio ai sensi dell'articolo 19 della legge comunale e provinciale), se si contestino non le modalità di esercizio del potere discrezionale, ma l'appartenenza del medesimo alla P. A. ». La sentenza invece si esprime proprio in senso contrario a tale massima, e in conformità di quella qui annotata. « Peraltro — in essa è detto — in tanto il diritto subbiiettivo si attenua nella sua consistenza e muta di tutela giurisdizionale, in quanto un potere discrezionale di disporre anche di quel diritto sia conferito alla P. A.; e quindi la discriminazione tra la competenza giudiziaria e quella del giudice amministrativo si precisa così: se il cittadino nega che potere siffatto sia conferito all'autorità amministrativa, la competenza a conoscere di tale controversia spetta all'autorità giudiziaria perchè si tratta di accertare se il diritto subbiiettivo sia tale anche di fronte alla P. A. Se invece la controversia abbia per oggetto l'esercizio, che si pretende scorretto, del potere discrezionale conferito, sotto l'aspetto della competenza, della forma o del contenuto, specie in relazione all'eccesso di potere in tutte le sue manifestazioni, la competenza a conoscerne è del giudice amministrativo ».

Il principio che in tale modo, e quasi con le stesse parole, viene affermato nelle due sentenze, dà luogo a non lievi perplessità. E' noto che la ripartizione della giurisdizione fra giudice ordinario e amministrativo è fatta in base al criterio fondamentale dell'esistenza di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo. E' noto altresì che l'uno o l'altro sono desunti dall'oggetto della domanda, e cioè dal *petitum* in relazione alla causa petendi. Le S. U. non si soffermano su questi principi per considerare un ulteriore aspetto del problema. Qual'è infatti la causa petendi? Meglio ancora, quando può dirsi che la causa petendi involga una questione di diritto soggettivo o di interesse legittimo? Sembra che le S. U. abbiano inteso dare alla causa petendi un carattere e un valore soggettivo, facendo cioè dipendere la giurisdizione del giudice ordinario o del giudice amministrativo dalle affermazioni fatte nella sua domanda o nel suo ricorso dal privato, a seconda che questi faccia valere un diritto soggettivo o un interesse legittimo. Bisogna aggiungere che questo indirizzo è tenuto, in maniera più netta e inequivocabile, anche dal Consiglio di Stato (5^a Sezione, 16 maggio 1945, n. 82, in « *Relazione Consiglio di Stato* », 1941-1946, vol. II, pag. 383), secondo il quale, « essendo ormai *ius receptum* in dottrina e giurisprudenza che il criterio discriminatore della competenza fra il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale e l'autorità giudiziaria ordinaria è il *petitum* sostanziale del ricorso, come è del resto ribadito dall'art. 386 c. p.c., compito del Collegio non è quello di stabilire se il ricorrente sia titolare di un diritto soggettivo perfetto o invece di un interesse legittimo, ma di ricercare se il ricorrente assuma di possedere, ossia faccia valere in questa sede un diritto soggettivo ovvero un interesse legittimo ».

Tale indirizzo il Consiglio di Stato ha poi sostanzialmente confermato con la decisione della IV Sezione 23 aprile 1947, n. 122 (in « *Foro Amm.* », I, 1, 137), avverso la quale fu proposto il ricorso che ha dato luogo alla sentenza delle S. U. che qui annotiamo: anche in tale decisione il giudice amministrativo ha ritenuto che l'indagine sulla giurisdizione vada compiuta non già sulla base di un esame obbiettivo dell'esistenza di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, ma sulla base di quella che è la « tesi » del privato e a seconda che in essa vi faccia valere un diritto o un interesse legittimo.

Se poi si vuole avere una visione panoramica del problema e della sua estensione, bisogna aggiungere che in sostanza esso si era già da tempo presentato in un suo particolare aspetto. Infatti, a proposito della improponibilità assoluta della azione nei confronti della P. A. è stato notato che l'esame (obbiettivo) sulla esistenza o inesistenza del diritto subbiettivo tocca il merito della controversia. Da ciò un corrente dottrinale e giurisprudenziale ha voluto trarre la conseguenza che l'indagine pregiudiziale della giurisdizione vada condotta in base alla « tesi » dell'attore, riservando poi al merito l'esame obbiettivo e definitivo della esistenza o inesistenza del diritto sub-

biettivo. Viceversa ha finito per prevalere l'altra corrente, alla quale l'Avvocatura dello Stato ha sempre aderito (*Relazioni Avvocatura dello Stato* 1913-1925, cap. I, paragr. I; e 1926-1930, cap. I, paragr. I), secondo la quale l'improponibilità assoluta va accertata oggettivamente, esaminandosi in via pregiudiziale ma approfondita e sulla base degli elementi oggettivi di causa se la legge riconosce quel diritto soggettivo che si assume violato, e riservando al merito solo le altre questioni indicate dall'art. 4 della legge sul conflitto di attribuzioni (ora art. 386 c.p.c.), relative alla pertinenza del diritto e alla proponibilità (in merito) dell'azione (sul riconoscimento di questa corrente nell'art. 41 nuovo c.p.c. vedasi ANDRIOLI - « *Comm. sub.* », art. 37 e sub art. art. 41). Tuttavia ricorre spesso in giurisprudenza un temperamento di questa seconda corrente, secondo il quale, pur restando fermo che l'esistenza o la inesistenza del diritto soggetto vada accertata oggettivamente, sulla base degli elementi di causa, tuttavia l'improponibilità assoluta andrebbe dichiarata solo quando tali elementi di causa sono sufficienti ad escludere prima facie un diritto subbiettivo (*Relazione Avvocatura Stato, op. loc. citati*).

Come si vede, trattasi dello stesso problema che ricorre in materia di conflitti di attribuzione come in materia di conflitti di giurisdizione. Su questa identica impostazione della questione non sembra che possa sorgere dubbio, specie ora che il nuovo codice di proc. civile accomuna ambedue le categorie di conflitti sotto il comune denominatore del difetto di giurisdizione (art. 37 c.p.c.; in senso conforme Andrioli, *op. loc. citati*); e la questione, di cui ci stiamo occupando, è in funzione per l'appunto di questo comune denominatore.

* * *

Una volta impostato nei suoi precisi termini il problema, è agevole notare come non sia possibile dare ad esso una soluzione diversa a seconda che si tratti di conflitti di attribuzione o di conflitti di giurisdizione.

In tema di conflitti di attribuzione, si è visto quale sia l'indirizzo della dottrina e della giurisprudenza. La esistenza di una concreta volontà di legge, che riconosca il diritto soggettivo, che si assume violato, in linea generale attiene indubbiamente all'oggetto della domanda e quindi dà luogo ad un'indagine di merito; ma nel caso particolare essa costituisce anche il pre upposto della giurisdizione del giudice ordinario e quindi, prima ancora che a un'indagine di merito, dà luogo a un'indagine pregiudiziale volta a stabilire la competenza del giudice. Ond'è che l'articolo 386 c.p.c. espressamente prevede che, una volta stabilita questa concreta volontà di legge, il giudizio prosegue per accertare gli altri elementi sui quali si fonda la domanda, pertinenza del diritto e proponibilità dell'azione. Rimandando a quanto in proposito è stato detto nelle citate *Relazioni dell'Avvocatura dello Stato*, basterà qui ricordare come la questione si sia presentata sotto

un ulteriore aspetto nel nuovo codice di procedura civile, a proposito del regolamento di giurisdizione, e la Corte di Cassazione ha avuto modo di confermare questi stessi principi. Infatti, di fronte all'art. 41, che considera ammissibile il regolamento di giurisdizione finché la causa non sia stata decisa in merito, è stato ventilato il dubbio che un siffatto regolamento preventivo non possa essere più proposto allorché il giudice abbia deciso la questione di giurisdizione, posto che tale pronunzia implica necessariamente l'esame, sia pure parziale, del merito (Andrioli, op. cit. sub art. 41). E la Corte di Cassazione ha confermato un tale esame (oggettivo) di elementi di merito, solo osservando che peraltro, essendo esso condotto in sede pregiudiziale e per i fini della giurisdizione, non implichi una decisione che possa dirsi di merito, e quindi non precluda il ricorso per regolamento di giurisdizione. (S. U. 23 aprile 1949, n. 977 in « Massim. Foro Ital. », col. 266).

Sarebbe stato pertanto desiderabile che, allorché le S. U. e il Consiglio di Stato hanno in tema di conflitti di giurisdizione adottato l'indirizzo opposto, avessero dato una spiegazione di questa diversa soluzione. Infatti anche nei conflitti di giurisdizione il criterio per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella amministrativa (e bisogna aggiungere per discriminare il campo della giurisdizione amministrativa dal campo dell'attribuzione esclusiva dell'amministrazione) è pur sempre quello di una concreta volontà di legge, che riconosca al cittadino un diritto soggettivo o un interesse legittimo (mentre, bisogna aggiungere, se la legge non riconosce al cittadino né il diritto soggettivo né l'interesse legittimo, esula ogni giurisdizione, comprese a quella amministrativa, subentra invece l'attribuzione esclusiva dell'Amministrazione). E non si vede come il giudice adito, il quale è oltre tutto e innanzitutto giudice della propria competenza, possa esimersi dallo stabilire l'esistenza o meno di questa concreta volontà di legge, rimettendosi invece alle affermazioni che in proposito vengono fatte dal privato nella sua domanda o nel suo ricorso. In tale modo si fa dipendere la giurisdizione dall'arbitrio del privato, a seconda che esso proponga azione davanti al giudice ordinario assumendo la violazione di un suo diritto soggettivo, o proponga ricorso al giudice amministrativo sulla base di un suo asserito interesse legittimo; e ciò val quanto dire, da un punto di vista sostanziale, che si estende la tutela dei diritti soggettivi agli interessi legittimi (con la possibilità di invocare per essi il risarcimento del danno, riservato ai primi) come si estende la tutela degli interessi legittimi ai diritti soggettivi (con la possibilità di far valere anche per questi il particolare sindacato dell'eccesso di potere, nonché di invocare l'annullamento dell'atto amministrativo). Ora, se in tutta questa delicata materia dei conflitti di giurisdizione un punto è stato sempre tenuto fermo, è per l'appunto questo della impossibilità di estendere la tutela dei diritti soggettivi agli interessi legittimi e soprattutto di questi

ultimi ai primi (ZANOBINI-CORSO: « Diritto Amministrativo », 1937, vol. II, pag. 245 e segg.; BORSI: « La Giustizia Amministrativa », ediz. 1941, pag. 213 e segg.). E' stato proprio per escludere una siffatta confusione che è invalso il principio di desumere l'esistenza di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, oltre che dal petitum anche dalla causa petendi, cioè dal rapporto giuridico che in effetti corre fra le parti. E pertanto non si può non considerare uno strano fenomeno d'involuzione quello di volere ingenerare quella stessa confusione, che si è sempre voluta evitare. E, cosa ancora più strana, il Consiglio di Stato con la decisione della 5ª Sezione 16 maggio 1945, n. 82 ha ritenuto di potere a questo proposito prendere le mosse per l'appunto dalla causa petendi, che viceversa è sempre servita e dovrebbe servire per evitare e non per ingenerare una qualsivoglia confusione fra diritti soggettivi e interessi legittimi.

* * *

Ci sembra pertanto che una esatta e precisa visione del problema non possa portare se non alla conclusione della necessità di un esame obiettivo degli elementi di causa al fine di stabilire se nel caso controverso la legge riconosca al privato un diritto soggettivo o un interesse legittimo ovvero ancora non riconosca né l'uno né l'altro (nel qual caso si resta nell'ambito delle attribuzioni esclusive della P. A., al di fuori di ogni controllo giurisdizionale).

Naturalmente un tale esame può essere condotto sulla base degli elementi di causa dedotti anche dalla parte convenuta al fine di dimostrare il difetto di giurisdizione del giudice adito; ed è questo il caso in cui si denotano meglio i suoi caratteri di obiettività e completezza. Può anche essere condotto soltanto sulla base di elementi dedotti dal privato nella sua domanda o nel suo ricorso; ma non per questo significa che esso in tal caso muti natura, poiché resta pur sempre vero che questi elementi della domanda sono soggetti al vaglio del giudice, il quale — come si è detto — è innanzi tutto giudice della propria giurisdizione.

Era proprio questo il caso sul quale le S. U. sono state chiamate a pronunciarsi con la sentenza qui annotata. Di fronte alla facoltà riconosciuta dalla legge 28 novembre 1940, n. 1726, al Ministro della guerra di rivedere i prezzi di una determinata categoria di contratti di appalto per adeguarli alle condizioni di mercato, le ditte interessate lamentavano, nei loro ricorsi al Consiglio di Stato, che l'Amministrazione non si fosse limitata ad operare la revisione, nei limiti consentiti dalla legge, ma avesse altresì modificato altre clausole contrattuali, che non le era consentito di alterare. Sicché la doglianza dei ricorrenti era che l'Amministrazione avesse esorbitato dai limiti assegnati al suo potere discrezionale dalla legge e avesse pertanto invaso la sfera dei diritti soggettivi altrui, quali derivavano ed erano riconosciuti dal contratto; e pertanto bastava l'esame e il vaglio della domanda

per dedurne che si versava in materia sottratta alla giurisdizione del Consiglio di Stato.

Come si vede, nel caso in esame era proprio in base alla domanda dei ricorrenti che, solo che la si fosse sottoposta a un elementare vaglio critico, risultava il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Le S. U. hanno ritenuto di doversi astenere da questo esame, affermando che la controversia concerneva l'esercizio e non la esistenza del potere discrezionale. Ora, è vero che le ditte concorrenti aveva apparentemente inteso censurare il modo con cui il potere discrezionale era stato esercitato dalla P. A.; ma bastava una revisione critica delle loro domande per rilevare come sostanzialmente esse affermavano che l'Amministrazione avesse esercitato un potere fuori dei limiti di legge, violando con le clausole contrattuali l'altrui diritto soggettivo.

Ancora più nettamente il Consiglio di Stato, nella decisione 23 aprile 1947, n. 122, pronunciata nella odierna controversia, ebbe a ritenere che basta il semplice esercizio di fatto, che l'Amministrazione compia di un potere, perchè i petti al giudice amministrativo di conoscere la violazione di norme giuridiche, in cui essa Amministrazione sia incorsa. E anche tali affermazioni non possono essere condivise, poichè il giudice amministrativo è competente a conoscere solo della violazione di quelle norme giuridiche (formali), che tutelano un interesse legittimo, non anche della violazione di quelle che tutelano un diritto soggettivo, come per l'appunto avveniva nel caso in esame. Di guisa che restava pur sempre al Consiglio di Stato di svolgere l'indagine (obbiettiva) sul contenuto della norma, che si asseriva violata, e se essa tutelasse un interesse legittimo o un diritto soggettivo.

(R. Di Ciommo)

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA - Ricorso gerarchico - Opposizione - Differenza - Motivi non dedotti nell'opposizione. (Consiglio di Stato, Sez. VI, Decisione n. 233/50 - Pres. ed est. ROEHRSEN - Ricorrente Cerqueti contro Ministero Difesa Marina).

Anche sulla opposizione, quando sia prevista legislativamente come rimedio giuridico l'Amministrazione ha obbligo di pronunziarsi, e il ricorso giurisdizionale non può essere proposto se non dopo l'esperimento del ricorso amministrativo.

Tuttavia nel caso della opposizione non può trovare applicazione il principio, secondo il quale i motivi non dedotti in sede amministrativa, non possono essere ammessi in sede giurisdizionale.

Si riproduce la parte della motivazione della decisione che si riferisce alle massime sopra trascritte.

...« L'obbligo dell'Amministrazione di decidere non costituisce nota distintiva tra il ricorso gerarchico e quello in opposizione, poichè in ambedue tali casi sussiste questo obbligo, che è conseguente al carattere di vero rimedio giuridico che essi hanno; l'obbligo di provvedere non esiste solo nei riguardi di quegli atti dei cittadini che impropria-

mente vengono denominati opposizioni o rimozioni, ma che invece, non avendo natura di rimedio giuridico, meglio si denominerebbero come denunce o istanze e che, come è noto, tendono solo ad ottenere l'esercizio, da parte dell'Amministrazione, del suo potere discrezionale di riesame e di revoca degli atti amministrativi. Ma nella specie non si tratta di una di tali denunce, bensì di un vero e proprio rimedio giuridico e sarebbe davvero singolare che l'Amministrazione non avesse l'obbligo giuridico di provvedere su esso.

Ugualmente come del resto ha già più volte riconosciuto la giurisprudenza quando la legge concede un ricorso in opposizione, così come avviene per i ricorsi gerarchici il provvedimento definitivo si forma solo con la pronuncia sul ricorso in opposizione, sicchè solo questa è impugnabile in s. g.; anche qui non v'è alcuna differenza tra ricorso gerarchico e ricorso in opposizione. La regola citata non vale, invece, ed è ovvio, nei riguardi delle denunce ed istanze ».

... « Non può trovare applicazione il principio, che è esclusivo dal ricorso gerarchico (da ultimo Sez. IV, decisione 25 giugno 1948, n. 326), secondo cui non possono trovare ingresso, in s. g. motivi non dedotti nella precedente sede amministrativa ».

Mentre concordiamo sul punto dell'obbligo dell'Amministrazione di decidere sulle opposizioni, ci sembra che, ove si tengano presenti i motivi adottati dalla giurisprudenza circa l'inammissibilità, in sede giurisdizionale, di motivi non dedotti in sede amministrativa. (V. Borsi, « La Giustizia Amministrativa », pag. 226) la distinzione che si vuole introdurre, a questi fini, tra ricorso gerarchico e opposizione sia infondata.

GUERRA - Danni di guerra - Apprensione e affondamento di motoveliero per ostruire un porto nell'imminenza di invasione nemica - Fattispecie - Competenza. (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sent. n. 2303/49 - Pres.: Pellegrini, Est.: Torrente, P. M. Macaluso: Grimarco - Ministero Difesa e Marina).

La nozione di danno di guerra non si restringe alla distruzione indiscriminata compiuta nello svolgimento delle operazioni militari, ma si estende anche ai prelievi di cose mobili private, e ai sacrifici preordinati e deliberati della proprietà privata, disposti nel corso delle operazioni dalle forze armate operanti, quali direttamente o indirettamente diretti al compimento delle operazioni militari.

Sono pertanto risarcibili esclusivamente quali danni di guerra (mediante la liquidazione e la corresponsione della relativa indennità da parte dei competenti organi) l'apprensione e l'affondamento di un motoveliero privato, operati da un comando di marina, nell'imminenza della invasione alleata della Sicilia, allo scopo di ostruire un porto; non potendosi in tal caso profilare, anche se in relazione al ritmo di sviluppo delle operazioni militari l'affondamento sia stato distaccato di qualche

lasso di tempo dalla apprensione nè una responsabilità della P. A. per atto illegittimo, nè una requisizione di fatto riconducibile alla disciplina della legge 13 luglio 1939, n. 1154, recante norme sulla requisizione del naviglio mercantile. Esula quindi ogni potestà giurisdizionale della autorità giudiziaria a decidere sulle domande del proprietario del motoveliero sacrificato, anche se la domanda principale sia stata diretta ad ottenere dalla P. A. la restituzione della cosa.

La sentenza contiene delle affermazioni importantissime e decisive in ordine alla definizione del danno di guerra. Riportiamo la parte della motivazione che ci sembra più importante:

« Essi (sc. gli avversari) sostengono che la legislazione sui danni di guerra avrebbe una funzione meramente sussidiaria essendo diretta a risarcire quei sacrifici della proprietà privata che non sono previsti da altre disposizioni legislative e in particolare dall'art. 7 della legge sul contenzioso, dalla legislazione sull'espropriazione e da quella sulle requisizioni.

La definizione contenuta in un testo positivo (l'articolo 1 del decreto-legge 6 settembre 1946, n. 226) smentisce nella maniera più netta e più recisa quest'assunto.

Sono compresi nella nozione di danni di guerra anche i pregiudizi arrecati con l'irregolare prelevamento di cose mobili.

Invece la concezione da cui i ricorrenti sono ispirati è manifestamente angusta e inadeguata.

Essa riduce in sostanza la nozione del danno di guerra alla distruzione indiscriminata compiuta nello svolgimento delle operazioni militari.

Non riflettono invece i ricorrenti che la complessità della guerra moderna esige spesso sacrifici preordinati e deliberati della proprietà disposti nel corso delle operazioni dalle forze armate, operanti.

E la linea di distinzione tra questi sacrifici e quelli previsti dalla legislazione comune è ovvia.

Gli atti di disposizione della proprietà privata previsti dalla legislazione sui danni di guerra sono compiuti dalle forze armate operanti e sono direttamente e immediatamente diretti al compimento delle operazioni militari.

Queste caratteristiche li distinguono dagli atti di disposizione che sono compiuti dalle altre autorità ed anche da quelle militari anche ai fini della condotta della guerra, ma non sotto la spinta immediata e nell'urgenza degli eventi bellici ».

REQUISIZIONI - Indennità sostitutiva delle cose requisite deteriorate, distrutte o sottratte - Rapporto di causalità. (Corte di Cass, Sez. unite, sentenza n. 263-1950 - Pres.: Pellegrini, Est.: Vita - P. M.: Macaluso - Ministero Difesa: c. Carnevali).

Il diritto dell'indennità sostitutiva delle cose requisite — che, non essendo state restituite con regolare riconsegna al cessare della requisizione, devono considerarsi distrutte per abuso fattone durante la requisizione stessa — sorge se il deterioramento o la distruzione o la sottrazione siano

in rapporto di causalità con la reuisione. Tale diritto non sussiste se il deterioramento, la distruzione o la sottrazione siano avvenute soltanto in occasione della requisizione (nella specie: sottrazione di mobili collocati in camere nelle quali non era possibile esercitare vigilanza essendo requisito il restante fabbricato e il circostante giardino). In tal caso, la liquidazione del danno subito resta riservata agli organi amministrativi previsti dalla legge 26 ottobre 1940, n. 1543 e dal decreto 21 maggio 1946, n. 451 (danno subito per una attività delle forze armate, nazionali, alleate o nemiche, coordinato alla preparazione bellica o alle operazioni in corso, ovvero per un evento che sia occasionato da tale attività e dallo stato di guerra in generale).

Il Comitato giurisdizionale centrale per le controversie in materia di requisizioni (art. unico legge 13 dicembre 1942, n. 1819; art. 5 D.L.L. 7 settembre 1945, n. 580), correttamente, aveva ritenuto, con la sentenza denunciata alla S. C., e in conformità ad una consolidata giurisprudenza delle S. U., che fra le controversie di sua competenza rientrano quelle aventi ad oggetto « l'indennità speciale di deprezzamento dovuta quando, durante il periodo della requisizione, la cosa abbia subito un deterioramento eccedente quello derivante dall'uso normale del bene requisito.

In altri termini, lo stesso Comitato aveva ammes o trattarsi di un ampliamento del concetto di « indennità » fino a comprendervi i « danni » in senso empirico; non già di un'estensione della sua competenza a conoscere anche di « danni » in senso tecnico-giuridico.

In concreto (si trattava di furti mediante effrazione che avevano perfino dato luogo a denuncia da parte del proprietario) il Comitato aveva, peraltro, affermato « è indubbio il diritto del ricorrente al relativo risarcimento sia perchè il furto sarebbe avvenuto dall'interno della parte occupata della villa, sia perchè la inazione ed il silenzio delle autorità interessate non possono interpretarsi a danno del ricorrente. Ed infatti, essendo, per legge, responsabile della cosa chi ne ha la detenzione materiale ed essendo di ragion comune che una custodia diligente è di ostacolo ai furti, spettava all'ente occupante dimostrare che il furto era avvenuto nonostante la sua normale diligenza ».

La pretesa del Comitato giurisdizionale Centrale di condannare il comportamento della P. A. per non avere dimostrato che il furto fosse avvenuto nonostante la sua normale diligenza concretava, senza dubbio, eccesso di potere giurisdizionale, involgendo: a) lo accertamento della responsabilità della P. A. da culpa in vigilando, che costituisce, proprio, l'elemento sottratto alla indagine in tema di risarcimento del danno da requisizione; b) l'accertamento della causalità oggettiva dei danni, da fatti diversi dalla requisizione.

Già, con la notissima sentenza delle S. U., 22 dicembre 1947, n. 1727, ricorso Usai, (in « Giur. It. » 1948, 1, I, 351) era stato fermato il principio

che « nel sistema del R.D. 18 agosto 1940, n. 1741 è previsto non soltanto il risarcimento del danno derivante dalla privazione dell'uso della cosa, cui va soggetto il titolare di essa, bensì anche il corrispettivo del deterioramento eventuale sofferto dalla cosa stessa, a seguito di un uso diverso dal normale, e così anche il corrispettivo della cosa inservibile o distrutta »; ma ciò, « prescindendo da ogni considerazione sull'elemento soggettivo di colpevolezza o meno nei preposti al bene requisito ». « Non vi è nella legge (secondo la menzionata sentenza) alcun cenno che richiami alla alla possibilità di discriminazione in base a un tale elemento ».

Dire: l'indagine deve essere svincolata dal criterio soggettivo della colpevolezza (quale la colpa in vigilando non significa, peraltro, investire indiscriminatamente tutto il campo in cui sia possibile ipotizzare un danno, derivante da colpa; i limiti oggettivi restano sempre quelli del danno da uso per requisizione, nel cui ambito non è consentito procedere ad indagini di colpevolezza; ma non è vero l'inverso: che ogni qual volta si verifichi un danno, in costanza di requisizione, sia competente il Comitato giurisdizionale Centrale. La riprova della falsità di tale proposizione, del resto, emerge dallo stesso principio, dianzi enunciato, circa il divieto di risalire alla ricerca della responsabilità soggettiva, mentre nel caso di danno prodottosi in circostanza di requisizione e non per effetto della medesima l'anzidetta ricerca sarebbe presupposto indispensabile; ed è questo il punto che sfugge alla competenza del Comitato.

Questi concetti erano stati integralmente accolti da una successiva sentenza delle stesse Sezioni Unite (n. 279-1949 ric. Ministero Difesa c. Sanfrancesco, in questa Rassegna 1949, pag. 152) nella quale erano stati fissati i limiti oggettivi della competenza del Comitato giurisdizionale Centrale in tema di risarcimento del danno, rispetto ad atti di « saccheggio », vandalismi e simili addebitati alle truppe alleate che usufruivano dello immobile », esclusi dalla competenza del Comitato giurisdizionale Centrale per le requisizioni, perchè « il legislatore non prevede che le cose requisite per le necessità della guerra potessero divenire invece bersaglio di furti, saccheggi e vandalismi, cui è estraneo ogni concetto di uso normale ed anormale e pertanto i danni derivati da tali eventi non contemplati esulano dall'orbita di applicazione del decreto del 1940, n. 1741 »; onde gli atti menzionati furono devoluti (essendosi escluso il danno di guerra, nei riguardi delle truppe alleate) « alla competenza degli organi amministrativi indicati dal decreto 21 maggio 1946, n. 451, con il quale l'Amministrazione italiana assunse a proprio carico, tra l'altro (art. 1, lettera b), i danni dipendenti da azioni non di combattimento o connessi con le requisizioni effettuate a favore delle truppe alleate. Restarono attribuite alla competenza del Comitato, ai sensi dell'art. 73 T. U. 18 agosto 1940, n. 1741, l'accertamento delle indennità ordinarie per l'uso normale della cosa requisita e dell'indennità speciale per il lo-

goramento di essa, cioè dei danni che, pur riconnettendosi ad un uso della cosa, eccedenti quello normale, siano in rapporto di causalità con la requisizione, e non in rapporto di semplice occasionalità, come quelli della specie sopra indicata ».

Quest'ultima proposizione aveva valore generale, non soltanto per escludere dalla competenza del Comitato le controversie di competenza degli organi amministrativi indicati nel decreto 1946, n. 451, ma altresì per escludere dalla detta competenza (ed a favore della competenza dell'A. G. o delle Commissioni istituite con decreto 1940, n. 1543) le controversie che, oggettivamente, investano questioni relative a risarcimenti non ricollegabili alla requisizione come causa diretta ed immediata, ma, con essa, in relazione di mera occasionalità.

Con la sentenza S. U. 2 agosto 1949, n. 2109 (CASALUCE - Difesa Esercito, in « Mass. Giur. », 1949, 532), la S. C. riconfermava la distinzione fra perimento in nesso causale con la requisizione e perimento aliunde derivato; ma riteneva la controversia escludendo, nel merito, l'indennità in quanto il perimetro non potesse ricollegarsi, neppure indirettamente, a condotta colpevole della P. A.

Molto più chiaramente, la sentenza annotata distingue fra « danni (in senso empirico) derivati da deterioramento o distruzione, nonchè da sottrazione in rapporto di causalità con la requisizione in quanto « ne siano la conseguenza » (qualche riserva deve farsi per l'ipotesi della... sottrazione); e danni (in senso tecnico derivati da quegli eventi in occasione della requisizione; ma si limita a considerare l'ipotesi di danni provocati in costanza di requisizione da furti, saccheggi, ecc. riferibili direttamente a fatti bellici prodotti dalle truppe italiane o tedesche (ed allora sorge la competenza delle Commissioni della legge 1940, n. 1543) o prodotti dalle truppe alleate (ed allora sorge la competenza delle Commissioni del decreto 1946, n. 451).

Non contempla l'azione di risarcimento — dinanzi alla A. G. ordinaria — per danni derivanti da furti commessi da ignoti o da civili; ma qui si aprirebbe un altro tema: quello della responsabilità, da colpa della pubblica amministrazione per la negligente custodia della cosa requisita.

(D. A. Foligno).

REQUISIZIONI - Requisizioni di autoveicoli - Indennità - Adeguamento per svalutazione - Poteri del Comitato Giurisdizionale. (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 1067/50 - Pres.: Pellegrini, Est.: Moscati, P. M. Eula - Saggese contro Ministero dei Trasporti).

La indennità da corrispondersi per la requisizione in uso di un autoveicolo da parte della P. A. costituisce debito di valuta e non debito di valore, e non è soggetta a rivalutazione per adeguamento monetario.

Il Comitato Giurisdizionale per le requisizioni è abilitato ad informare le sue decisioni a valu-

tazioni discrezionali ed equitative, le quali per la stessa loro natura che le caratterizza, sono, ovviamente, insindacabili.

Il principio affermato dalla Corte Suprema con la prima massima è di importanza fondamentale, soprattutto per la motivazione che ne è stata data, la quale è così ampia da attribuire al principio stesso una portata che trascende il caso della requisizione, per giungere ad una affermazione di massima valevole per tutti i casi nei quali sussista un debito dell'Amministrazione derivante dalla c. d. responsabilità per atti legittimi.

Riportiamo qui di seguito a conferma di questa nostra osservazione, la parte motiva della sentenza che si riferisce appunto alla prima massima:

« ...La locuzione indennità va intesa nel suo significato tecnico giuridico, non cioè di reintegrazione del patrimonio dell'avente diritto, bensì di corrispettivo o compenso per il sacrificio imposto al singolo con la privazione temporanea del godimento del suo bene.

Ed è vano invocare pretesi contrari precedenti giurisprudenziali, giacchè da essi promana che il

vocabolo risarcimento, fu adoperato in senso generico, tanto che fu riferito alla vera e propria indennità di requisizione, con cui evidentemente non può andare confuso, mentre fu indicato essere corrispettivo il ristoro per il deterioramento superiore al normale e perfino le riparazioni per la cosa divenuta inservibile o distrutta, e ciò perchè il criterio fondamentale che nelle pronunzie ricordate dal ricorrente volevasi affermare era soltanto quello che l'uno o l'altro corrispettivo fossero dovuti indipendentemente dalla ricorrenza di colpa imputabile ai preposti alla requisizione.

Non va invece dimenticato che proprio in tema di espropriazione, cui fa richiamo analogico il ricorrente, questo Supremo Collegio escluse dalla nozione d'indennità il concetto di risarcimento di danno con conseguente aggiornamento dell'ammontare in relazione al diminuito potere di acquisto della moneta ».

Per quanto riguarda la seconda massima, non possiamo che concordare pienamente con l'affermazione della Corte Suprema, che corrisponde alla tesi sempre sostenuta dalla Avvocatura.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

IMPOSTE E TASSE - Imposta di R. M. e sui redditi agrari - Trasformazione e manipolazione dei prodotti del suolo operata dai coltivatori direttamente o a mezzo di enti cooperativistici o sociali - Esclusione dei redditi relativi dalle tariffe catastali del reddito agrario - Tassazione in R. M. - Legittimità. (Sentenza 23 marzo-11 aprile 1950, Corte di Appello di Bologna, Sez. I, in causa Finanze contro Cantine di Sozzigalli e di Soliera).

« Dal 1° gennaio 1943, data di entrata in vigore del D. L. 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, gli artt. 29 e 30 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, che non sono che una integrazione del R. D. L. 4 giugno 1923, n. 16, devono intendersi, giusta l'art. 25, abrogati per incompatibilità con le nuove disposizioni e con tutto il nuovo sistema creato dal legislatore. Secondo tale sistema, unico soggetto dell'imposta sui r. a. è il proprietario o possessore del fondo iscritto a catasto ed unico oggetto imponibile è il reddito medio ordinario valutato preventivamente e definitivamente, fino alla prossima revisione, dagli Uffici Tecnici Erariali e dalle Commissioni Censuarie, in base ai metri di coltivazione più in uso ed ordinari nella zona.

Tutto ciò che, eccedendo tale limite, non è stato compreso negli elementi censuari del reddito agrario, costituendo eccezione agli usi agricoli ordinari locali, rappresenta una industria il cui reddito, non assoggettabile all'imposta sui r.a., lungi dall'andare esente da ogni tassazione, rientra nella norma comune, e va quindi sottoposto alla ordinaria imposta generale mobiliare, ai sensi degli articoli 2, 3 lett. f) ed 8 della legge 24 agosto 1877, n. 4021, e ciò tanto se la manipolazione è operata dal proprietario produttore direttamente sia separato tramite gli Enti Cooperativistici o Sociali.

La sentenza citata, in pieno accoglimento dell'appello proposto dall'Amministrazione, ha riformato in toto la sentenza 7-20 giugno 1949, del Tribunale di Bologna pubblicata integralmente, con un prudentissimo commenti di riserva, nella « Rivista di Legislazione Fiscale » (1949, p. I, col. 837) e per massima in varie altre Riviste.

E' da rilevare peraltro che lo stesso Tribunale, prima ancora che fosse depositata la sentenza della Corte, aveva già cambiato giurisprudenza, giungendo alle stesse conclusioni di questa, con la sentenza 18-23 marzo 1950 in causa Caseificio Zamberlani contro Finanze.

Non constano precedenti giurisprudenziali in termini dell'Autorità Giudiziaria ordinaria, men-

tre è nota la costante giurisprudenza, conforme alla sentenza annotata, della Commissione Centrale delle Imposte, iniziata con la decisione 7 luglio 1947, pubblicata in « Riv. Leg. Fisc. » 1948, Col. 525 e successivamente sempre ribadita.

PREZZI - Recupero delle differenze di prezzo sulle giacenze di cereali - Natura giuridica - Legittimazione al recupero. (Tribunale Torino, Sez. III, Sent. 3 marzo 1950, Pres.: Malinverni. Est.: Galante-Garrone - Ministero Tesoro contro Beltramino ed altri).

Il recupero delle differenze di prezzo sulle giacenze di cereali e derivati, disposto con il D. L. 22 febbraio 1945, n. 38 e successivi ha carattere patrimoniale e non tributario. Ad esso non sono applicabili il procedimento e le limitazioni (principale quella della detrazione del 20 %) inerenti alla avocazione dei profitti di speculazione. Detto recupero è integrale ed è legittimato a procedervi ogni ufficio dell'Intendenza di Finanza (nella specie il Procuratore del Demanio), sia per competenza propria, sia quale delegato del Ministero del Tesoro.

Il Tribunale ha integralmente accolto la tesi sostenuta dall'Avvocatura, per cui il D. L. 28 aprile 1947, n. 330 è legge generale, che, non abrogandola espressamente, non poteva intaccare la disciplina speciale delle rivalutazioni di cereali e derivati, contenute nel D. L. 22 febbraio 1945 e successivi. (Nè si poteva fare alcuna questione sulla legittimità del recupero, in forza di questi provvedimenti, trattandosi di provvedimenti legislativi). D'altra parte, lo scopo del D. L. del 1945 e successivi, fu quello di alleggerire l'onere del prezzo politico del pane e della pasta gravante sullo Erario, donde il carattere puramente patrimoniale del recupero; mentre la ratio del D. L. n. 330 del 1947 è quella di colpire con un tributo un arricchimento. Infine, se il D. L. del 1947 avesse voluto ricomprendere anche i casi di recupero in esame, non potrebbero spiegarsi i successivi provvedimenti, analoghi a quello del 1945, ed emanati dopo l'entrata in vigore del D. L. n. 330 del 1947.

Trattandosi di recupero patrimoniale la competenza per esercitarlo spettava al Ministero del Tesoro e per esso agli uffici periferici (Intendenza di Finanza) i quali potevano servirsi della procedura del Testo Unico del 1910.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

I.

1. Legge 23 maggio 1950, n. 253 (G. U., n. 120): *Disposizioni per le locazioni e sub locazioni di immobili urbani.* — Dovrebbe essere questa, secondo la intenzione del legislatore, l'ultima legge eccezionale in materia di locazioni di immobili urbani, dovendosi alla sua scadenza ripristinare la disciplina normale del Codice civile. Con questa legge si è inteso anche di risolvere i numerosi dubbi sorti in relazione alla legislazione vincolistica precedente (specialmente quella che va dal decreto legislativo n. 669 del 1945 in poi). Ad esempio, il capoverso dell'art. 2 risolve in senso positivo il problema se siano soggetti alla proroga i contratti stipulati anteriormente al 1° marzo 1947 e scadenti anteriormente al 31 dicembre 1951, regolando altresì la questione della misura degli aumenti da corrispondere alla data della scadenza del termine convenzionale.

Per quanto riguarda la misura dei canoni l'art. 14 stabilisce la determinazione delle quote di aumento in modo distinto, quando l'immobile consti di locali adibiti ad uso diverso, senza riprodurre espressamente la norma del decreto legislativo n. 669-1945 relativo alla prevalenza di un uso sull'altro. Com'è noto è su questa norma del decreto legislativo n. 669 che si è basata la giurisprudenza della Corte Suprema circa l'applicazione ai locali adibiti a Caserma degli aumenti di fitto nella misura prevista per i locali adibiti ad uso diverso dall'abitazione. Deve tuttavia ritenersi che il principio della prevalenza dell'uso debba ancora considerarsi in vigore.

Per quanto riguarda la decorrenza degli aumenti poichè l'art. 16 prescrive espressamente che essi debbano essere richiesti con raccomandata, è da ritenere che la decorrenza fissata negli articoli 12 e 13 sia subordinata all'invio della lettera di richiesta prima del giorno indicato negli articoli stessi come *dies a quo*. Si vedano sulla legge in esame le diffuse relazioni governativa e parlamentari pubblicate in «Le Leggi», 1950, pag. 465 e seguenti.

2. Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1950, n. 327 (G. U. n. 136): *Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna.* — Già col precedente decreto Presidenziale 19 maggio 1949, n. 250 erano state emanate altre norme di attuazione dello Statuto speciale (si veda in questa Rassegna 1949, pag. 164). Da notare l'art. 2 col quale si cerca di rimediare al serio inconveniente costituito dal mancato funziona-

mento della Corte Costituzionale in relazione alla legittimità costituzionale delle leggi regionali. Da segnalare anche l'art. 24 che proroga i poteri della rappresentanza del Governo previsti nell'art. 61 del precedente decreto Presidenziale 19 maggio 1949, n. 250; Si precisa, a questo proposito, che il rappresentante del Governo è sempre da considerare organo dello Stato a tutti gli effetti.

3. Legge 9 maggio, 1950, n. 229 (G. U., n. 137): *Ratifica, con modificazioni, dei decreti legislativi 23 novembre 1946, n. 463 e 6 dicembre 1947, n. 1501, recanti norme per la revisione dei prezzi contrattuali per gli appalti delle opere pubbliche.* — La legge 9 maggio 1950, n. 329, frutto della esperienza accumulata nella applicazione così spesso controversa delle precedenti leggi sulle revisioni dei prezzi, ha risolto alcune fondamentali incertezze di applicazione di tali norme tra cui ci sembrano degne di rilievo le seguenti.

Come è noto per il regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1296 la revisione aveva per oggetto le variazioni verificatesi «in confronto dei prezzi lordi di capitolato». La norma aveva per presupposto che i prezzi di capitolato fossero pari o superiori ai prezzi di mercato e che quindi la aggiudicazione dovesse avvenire a seguito di ribassi sui prezzi di capitolato.

In tale situazione la revisione partente dai prezzi di capitolato poneva a favore della Amministrazione tutta la differenza, piccola o grande che fosse, per cui questo prezzo superava quello di mercato.

Gli eventi successivi hanno a tal segno mutata la situazione da condurre la applicazione di queste norme a imprevedute conseguenze.

E' infatti accaduto che nella rapida ascesa dei costi i prezzi di capitolato sono venuti spesso a trovarsi inferiori ai prezzi di mercato, cosicchè le offerte corrispondenti ai costi reali non avrebbero potuto essere che offerte di aumento.

Ciò conduceva alla diserzione delle gare ed alla necessità di aggiornare continuamente i prezzi di capitolato, con perdite di tempo molto penose dinanzi alla urgenza dei lavori.

Ne derivò che le imprese si aggiudicavano i lavori con offerte minime di ribasso, appena sufficienti a mantenere l'offerta al di sotto del prezzo di capitolato, affidandosi alla formula della legge per cui la futura revisione sarebbe partita dal prezzo di capitolato: ma è chiaro che con ciò venivano a rientrare nella revisione non soltanto le variazioni di costi successive al

contratto, cioè le onerosità sopravvenute, le sole rientranti propriamente nel concetto di revisione, ma anche le differenze tra i valori reali di mercato ed i valori fittizi di capitolato sussistenti al momento stesso del contratto.

Ciò in pratica non solo falsava il concetto stesso della revisione, ma alterava il giuoco delle gare e dei ribassi e soprattutto ingigantiva il compito delle revisioni e il loro ammontare in quanto veniva a riversare in esse una parte di quello che avrebbe dovuto essere il costo preventivato e il costo di contratto, le cui previsioni non corrispondeano più alla realtà.

Una prima reazione a questa situazione si ebbe con il decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, numero 192 il quale nell'estendere la facoltà di revisione ai contratti inferiori ai sei mesi stabiliva che la revisione doveva avere per oggetto « le variazioni di prezzo verificatesi dopo la aggiudicazione », eliminando il riferimento ai prezzi di capitolato.

Vi fu chi sostenne che a questa norma dovesse darsi valore interpretativo della legge del 1938, in quanto riportava la revisione al suo esatto concetto istituzionale, cosicchè in tutte le revisioni si sarebbe sempre dovuto prendere per base il prezzo di mercato del momento del contratto e non il prezzo di capitolato, ma la tesi era evidentemente infondata, non solo perchè il decreto n. 192 si riferiva soltanto ai contratti inferiori ai sei mesi, ma anche perchè nel suo art. 3, questa norma stabiliva: « restano ferme tutte le altre disposizioni del regio decreto-legge 21 maggio 1938, n. 1296 », con che la legge del 1938 veniva richiamata e confermata per i contratti superiori ai sei mesi; nè poteva d'altra parte negarsi che per tali appalti la legge del 1938 costituiva un presupposto del contratto.

Si ebbero così due sistemi revisionali, partendosi per i contratti inferiori ai sei mesi dai prezzi di contratto e per quelli superiori ai sei mesi dai prezzi di capitolato.

Ma il decreto n. 192 era limitato alla durata della guerra e venne quindi a cessare col 15 aprile 1946 e con esso venne a cessare la legge 9 luglio 1940, n. 1137, prorogata dalla legge 19 gennaio 1942, n. 142, per la durata della guerra, che aveva estesa la applicazione della legge del 1938 ai contratti inferiori ad un anno e superiori ai sei mesi.

Dal 15 aprile 1945 in poi venne quindi a mancare la disciplina delle revisioni per i contratti inferiori ad un anno fino a che venne emanato il decreto legislativo 23 novembre 1946, n. 463 pubblicato il 29 dicembre 1946 per il quale le revisioni dei contratti successivi al 15 aprile 1946 dovevano farsi con riferimento ai prezzi di mercato e non a quelli di capitolato qualunque fosse la loro durata.

Nacquero subito numerose contestazioni perchè col 15 aprile 1946 erano cessate le norme revisionali per i contratti inferiori ad un anno, ma per quelli di durata superiore era rimasta in vigore la legge del 1938 per cui la revisione doveva partire dai prezzi lordi di capitolato e sotto l'impero di questa legge si erano conclusi i contratti superiori ad un anno dopo il 15 aprile mentre il decreto n. 463 sopravvenuto il 30 dicembre di quell'anno estendeva a tutti i contratti successivi al 15 aprile il metodo di revisione partente dai prezzi correnti.

Il successivo decreto legislativo 6 dicembre 1947, numero 1501 stabilì che per le revisioni dei contratti successivi al decreto stesso si doveva partire dai prezzi correnti e non da quelli di capitolato, ma non risolve la questione sopra accennata per i contratti stipulati tra il 15 aprile e il 30 dicembre 1946 per durata superiore all'anno mentre vigeva la legge del 1938.

Nel quinto comma del suo primo articolo questo decreto n. 1501, stabiliva: « per i lavori appaltati a partire dal 15 aprile 1946 la Amministrazione ha facoltà di procedere alla revisione, anche se nei contratti relativi non è stata inclusa la clausola di revidibilità, o in base al presente decreto (cioè partendo dai prezzi correnti) o in base alle leggi anteriori (cioè partendo dai prezzi di capitolato) » ma sorse subito questione se questa facoltà concessa alla Amministrazione riguardasse soltanto i contratti senza clausola di revisione giusta la dicitura delle norme sopra trascritte, o riguardasse tutti i contratti di qualunque durata successivi al 15 aprile 1946 anche se contenenti la clausola e stipulati nel presupposto della applicazione della legge del 1938, per i quali le imprese consideravano ingiusta ed arbitraria la applicazione del nuovo criterio di riferimento ai prezzi correnti.

Furono necessarie direttive ministeriali con le quali fu stabilito che la facoltà di scelta tra i due metodi di revisione di cui al comma sopra riportato dell'art. 1 del decreto n. 1501 doveva intendersi limitata ai contratti privi di clausola revisionale, mentre per i contratti posteriori al 15 aprile 1946 aventi durata superiore ad un anno, la revisione doveva eseguirsi in base alla legge del 1938, che era vigente al momento della loro stipulazione e costituiva quindi un presupposto contrattuale; anche se la letterale applicazione del decreto n. 463 avrebbe importata una diversa soluzione in quanto si riferiva ai contratti successivi al 15 aprile 1946 di qualunque durata prescrivendo che la revisione dovesse partire dai prezzi correnti al momento della stipulazione.

La attuale legge 9 maggio 1950, n. 329 ha definito questa intricata situazione modificando in sede di ratifica l'art. 1 del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501. Essa distingue per i contratti successivi al 15 aprile 1946, quelli di durata prevista superiore ad un anno da quelli di durata inferiore e stabilisce che per i primi si applica nelle revisioni la legge del 1938, partendo cioè dai mezzi di capitolato, mentre per i secondi si applica il decreto n. 463, partendo cioè dai prezzi di mercato, fermo naturalmente che per tutti i contratti successivi al decreto 6 dicembre 1947, n. 1501 di qualsiasi durata si deve partire dai prezzi di mercato; nonchè la revisione dei prezzi viene ricondotta per il futuro alla sua giusta configurazione e il criterio della legge del 1938, viene definitivamente eliminato.

Con questo taglio netto ed opportuno la situazione è chiarita; si può però osservare che queste disposizioni possono creare una situazione di privilegio per un certo numero di contratti.

Invero dopo la entrata in vigore del decreto n. 463 pubblicato il 29 dicembre 1946, tutti i contratti di qualunque durata avrebbero dovuto considerarsi soggetti al metodo della revisione partente dai prezzi correnti al momento della stipulazione e quindi per i contratti posteriori a quella data non può sostenersi che la legge vigente fosse quella del 1938 e che il presupposto con-

trattuale fosse quello di una revisione partente dai prezzi di capitolato. La norma attuale invece per i contratti successivi al 15 aprile 1946, prende come elemento discrezionale per la applicazione dell'uno o dell'altro metodo di revisione la durata del contratto e limita la applicazione del metodo revisionale partente dai prezzi correnti, ai contratti di durata inferiore ad un anno.

Si ha così che ai contratti di durata superiore ad un anno stipulati fra il 30 dicembre 1946, e il 6 dicembre 1947 quando vigeva il decreto n. 463 e la revisione anche come previsione contrattuale, avrebbe dovuto operarsi partendo dai prezzi correnti al momento della stipulazione, viene concessa la applicazione del metodo di revisione della legge del 1938 partendo cioè dai prezzi di capitolato.

Si può però ammettere che questo rilievo ha scarsa importanza pratica perchè nel 1947 col progressivo stabilizzarsi dei mercati è venuto a diminuire ed a cessare il rapido e continuo superamento dei prezzi di capitolato e le gare sono progressivamente tornate alla norma col ribasso non fittizio sui prezzi di capitolato; per di più, in pratica, la portata e la applicazione del decreto n. 463, sono sempre state poco sicure per la diffusa convinzione che con esso si fossero volute sostituire e continuare le norme che erano venute a cessare col 15 aprile 1946 e cioè la legge 9 luglio 1940, n. 1137, prorogata fino alla fine della guerra dalla legge 19 gennaio 1942, n. 142 e il decreto 5 aprile 1945, n. 192 che riguardavano i contratti inferiori ad un anno, mentre nessuna cessazione o abrogazione era intervenuta per la legge del 1938 riguardante i contratti superiori ad un anno, che fu abrogata soltanto con l'art. 10 del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501.

Comunque con la entrata in vigore di questa legge sembra non possano più sorgere dubbi circa la legge da applicare nelle revisioni ancora in corso e in quelle a venire.

Un'altra dibattuta questione in cui la nuova legge è intervenuta è quella relativa alle revisioni in corso di opera.

Per l'art. 3 del decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501; diviso come segue in due commi:

« sono consentite revisioni in corso di esecuzione dei lavori salvo conguaglio ad avvenuta ultimazione.

E' in facoltà della Amministrazione di concedere acconti non superiori al 50% sulle somme che prevedibilmente possono spettare agli appaltatori e concessionari in dipendenza della revisione definitiva o di quelle accordate in corso di esecuzione dei lavori ».

La norma come si vede distingue fra una revisione in corso d'opera « salvo conguaglio » ed una revisione presuntiva per semplice acconto, non superiore al 50 per cento.

Nella applicazione si sono eseguite « revisioni totali in corso d'opera » con il pagamento di tutta la somma revisionata salvo le ritenute di garanzia del 10% e « salvo conguaglio ad avvenuta ultimazione » « altre revisioni per semplice acconto.

E' sorta così questione circa la possibilità della Amministrazione di rivedere le « revisioni totali in corso d'opera » già eseguite e per le quali già siano intervenuti i decreti di pagamento registrati alla Corte dei Conti e i pagamenti abbiano avuto corso, quando per rilievi successivi la Amministrazione ritenesse oppor-

tuno rieseguire la liquidazione revisionale con altro sistema o con diversa indagine.

Il dibattito si riferì soprattutto alla interpretazione della frase « salvo conguaglio » di cui alla prima parte dell'articolo sopra riportato.

E' prevalsa la tesi che il provvedimento revisionale definitivo accettato dalla ditta ed eseguito, relativo ad una revisione totale in corso d'opera sia irrevocabile in quanto si tratta di un settore dell'appalto contrattualmente definito e la sola salvezza fatta alla legge con la frase « salvo conguaglio » è relativa alla contabilizzazione della cifra risultante da detta revisione nella contabilità finale di cui viene a costituire una appostazione, per la determinazione finale del dare e dell'avere tra la amministrazione e la impresa.

La revisione totale in corso d'opera intesa in tal senso può far salve naturalmente le ragioni di riesame costituenti normali cause di risoluzione dei contratti, quali ad esempio l'errore essenziale a sensi dell'articolo 1429 C.C. o di rettifica quale l'errore di calcolo, ma non permette di rifare la revisione per cambiamento di criterio revisionale o di metodi nell'eseguirlo.

Questa situazione è stata tra l'altro accuratamente esaminata dalla Corte dei Conti in sede di controllo, con la risoluzione 24 luglio 1948, n. 223 (est. Medugno, in « Riv. della Corte dei Conti », 1949, I).

Avendo la esperienza dimostrato che non di rado dopo le revisioni parziali, anche se a carattere definitivo, emergono nell'ulteriore corso del contratto e nella esecuzione delle revisioni successive elementi che giustificerebbero la correzione delle revisioni precedenti, la nuova legge ha abolito la revisione totale in corso d'opera a carattere definitivo, sostituendo l'art. 3 del decreto 6 dicembre 1947, da cui era sorta questa figura di revisione con una nuova dizione che attribuisce a tutte le revisioni in corso di opera il carattere di revisioni provvisorie per acconto.

E' poichè in sostanza la revisione totale in corso di opera era nata dalla riconosciuta opportunità di poter versare alle ditte somme superiori al 50% della somma revisionata, quando la revisione veniva fatta a fondo in modo da poterla presumere definitiva, la nuova norma ha stabilito che in tal caso l'acconto possa raggiungere il 70% pur lasciando alla revisione il suo carattere provvisorio.

Resta, naturalmente, aperta la questione relativa al carattere della nuova norma e cioè se le si debba attribuire carattere innovativo o interpretativo dato che in sostanza la figura della revisione totale in corso di opera a carattere irrevocabile era frutto di un lavoro di interpretazione dell'art. 3 del decreto n. 1501.

Queste sembrano essere le questioni di maggior rilievo risolte dalla nuova legge che limiti di spazio vietano per ora di analizzare nelle altre disposizioni

(M.F.).

II.

Iniziamo con questo numero una nuova rubrica, anzi la seconda parte della già esistente rubrica « Rassegna di Legislazione ». In essa daremo notizia dei più importanti disegni di legge in esame presso la Camera dei Deputati ed il Senato, sia di iniziativa governativa, sia di iniziativa parlamentare.

CAMERA DEI DEPUTATI

1. Disegno di legge n. 1128 (presentato dal Ministro delle Finanze di concerto col Ministro del Tesoro): *Norme interpretative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 11 settembre 1947, n. 891, concernente apertura di un credito di 100 milioni di dollari da parte degli S.U.A. e relative operazioni finanziarie da parte dell'I.M.I.* — Con questo disegno di legge si vogliono estendere le esenzioni tributarie stabilite dallo art. 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 11 settembre 1947, n. 891 anche a casi diversi da quelli espressamente previsti nel decreto stesso. Nella relazione è detto che col disegno di legge si intende dare una interpretazione autentica del citato art. 11 dal che deriverebbe la retroattività delle agevolazioni anche per i casi previsti ex novo nel disegno di legge in esame. Ciò posto, e tenuto conto dei principi generali vigenti in materia di esenzioni tributarie (interpretazione restrittiva delle relative norme) sembra dubitabile che possa essere raggiunto lo scopo con la formula legislativa proposta nel disegno in esame, in quanto il carattere interpretativo della norma dovrebbe derivare soltanto dalla sua intitolazione, ciò che non sembra conforme ai migliori canoni della tecnica legislativa.

2. Disegno di legge n. 1343 (di iniziativa parlamentare): *Definitività dei provvedimenti adottati dai Prefetti, in base all'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248.* — Come è detto chiaramente nella relazione questo disegno di legge intende rimediare al nuovo indirizzo assunto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in accoglimento della tesi sostenuta dall'Avvocatura, secondo la quale i provvedimenti prefettizi ex art. 7 non sono definitivi. I motivi per i quali, secondo noi questa definitività deve essere esclusa risultano dallo studio pubblicato in questa Rassegna 1950, pag. 1 e seguenti. Questi stessi motivi ci sembra che siano sufficienti a dimostrare la inopportunità dal punto di vista della politica legislativa della emanazione di una legge del genere di quella proposta col disegno in esame.

3. Disegno di legge n. 1400 (presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto col Ministro delle finanze e il Ministro del tesoro): *Modifiche al Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato.* — Lo scopo di questo disegno di legge è quello di ovviare agli inconvenienti che derivano dalla sproporzione tra il notevole aumento del lavoro contenzioso e consultivo del Consiglio di Stato e il numero dei magistrati che compongono l'Alto Consesso. Tuttavia, si è presa l'occasione di questo provvedimento di aumento del numero dei Consiglieri e dei Presidenti di Sezioni per introdurre una importantissima modifica alle norme di procedura, che può dirsi trasformi radicalmente la attuale posizione del Presidente del Consiglio di Stato in materia giurisdizionale, conferendogli poteri che gli consentiranno di intervenire efficacemente nella elaborazione della giurisprudenza del Consiglio stesso al fine di assicurare ad essa maggiore unità d'indirizzo.

Si dispone infatti nell'art. 5 del progetto che il Presidente del Consiglio di Stato possa su istanza delle parti o di ufficio « deferire all'adunanza plenaria qualunque ricorso che renda necessaria la risoluzione di

questioni di massima di particolare importanza ». Ognuno si rende facilmente conto della importanza essenziale di questa innovazione, specie se si consideri che, soprattutto negli ultimi tempi, vi sono stati fra le sezioni giurisdizionali del Consiglio dei contrasti giurisprudenziali di notevole portata dai quali sono derivate incertezze e perplessità nell'attività dell'Amministrazione attiva.

Nel disegno di legge si aumentano anche le tasse sia per ricorsi giurisdizionali sia per il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Non crediamo che questa semplice norma di aumento delle tasse per i ricorsi straordinari possa portare alla soluzione, per lo meno implicita, del grave problema della compatibilità del ricorso stesso con la nuova Costituzione della Repubblica. Abbiamo già esposto in questa Rassegna (1948, fasc. 10; pag. 1 e seguenti) le ragioni che secondo noi escludono questa compatibilità, nè contro tali ragioni sono stati finora addotti argomenti solidi e convincenti (si veda ad es.: *Relazione del Consiglio di Stato, 1941-1946, Vol. II, pag. 356*).

Crediamo che la questione dovrà essere necessariamente risolta in sede di emanazione di una legge generale sulla giustizia amministrativa, e ci riserviamo al più presto di tornare sull'argomento.

4. Disegno di legge sulla Corte Costituzionale — La Commissione speciale della Camera dei Deputati per l'esame del disegno di legge contenente « Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale » ha terminato i suoi lavori formulando un nuovo testo che si discosta in parte da quello approvato dal Senato.

Limitandoci all'esame di quelle norme che riguardano la materia del conflitto di attribuzioni di cui più volte questa Rassegna si è occupata, rileviamo che lo art. 33 del testo del Senato, il punto di vista da noi ripetutamente espresso, secondo il quale rientrano nella competenza della Corte Costituzionale anche i conflitti di attribuzione tradizionali, quelli cioè che si verificano tra potere esecutivo e potere giudiziario.

Pertanto, può dirsi ormai che la disposizione contenuta nel disegno di legge governativo, secondo la quale i conflitti di attribuzione tradizionali dovevano essere esclusi dalla competenza della Corte Costituzionale rimanendo devoluti come è attualmente alla sola competenza della Corte di Cassazione, è definitivamente caduta.

Si deve tuttavia rilevarsi che il testo dell'art. 35 così come è stato formulato dalla Commissione della Camera dei deputati presenta una differenza notevole con quello dell'art. 33 del testo del Senato, quanto ai soggetti legittimati a sollevare il conflitto. Secondo l'art. 35 infatti il ricorso per la risoluzione dei conflitti può essere proposta non solo da uno degli organi costituzionali interessati, ma anche « di altro soggetto che la Corte ritenga legittimato ».

In verità non si riesce a capire come un conflitto tra poteri possa sorgere per iniziativa di un soggetto diverso dai poteri stessi (quando la legge parla di organo costituzionale allude evidentemente al massimo organo rappresentativo di ciascuno dei poteri. Ciò appare di intuitiva evidenza sol che si riflette che la Costituzione ha inteso render possibile la risoluzione di conflitti fra poteri che si verificano *in concreto*;

ed un conflitto non esiste quando un potere presti nel caso concreto acquiescenza all'eventuale straripamento in suo danno di altro potere dello Stato.

Ma, quello che rende ancora meno comprensibile la norma è la giustificazione che se ne dà nella relazione. In questa, infatti, si dice che: « Per quanto più strettamente attiene al testo proposto, la Commissione, informandosi all'indirizzo già seguito dal Senato, ha adottato una formulazione sufficientemente elastica per consentire alla Corte Costituzionale stessa di precisare con la sua giurisprudenza l'interpretazione definitiva del concetto « conflitti di attribuzione ». E' con questo intendimento che, in particolare, viene espressamente aggiunto, nella comma primo dell'articolo, che il ricorso può essere proposto oltre che da un organo dello Stato anche da un altro soggetto che la Corte ritenga legittimato, per non sottrarre alla competenza della Corte i conflitti di attribuzione tradizionali che sorgono normalmente com'è noto, sull'iniziativa del privato e che acquistano rilevanza costituzionale, come si è avuto modo di rilevare, quando versano sulla applicazione delle norme costituzionali ».

Anzitutto, è da notare che i conflitti di attribuzione tradizionali sorgono normalmente ad iniziativa della pubblica Amministrazione e non del privato, il quale, invece, adisce la giurisdizione sempre nel presupposto che nella questione controversa sussista un suo diritto o interesse legittimo e che quindi l'Amministrazione sia in posizione subordinata al potere giurisdizionale, posizione che è incompatibile con l'idea stessa

del conflitto, il quale si basa su un concetto di parità tra poteri.

Ma, anche se si volesse ammettere una iniziativa del privato in questo campo, essa sarebbe concepibile sul piano giurisdizionale ordinario, e non sul piano giurisdizionale costituzionale. Infatti, l'ipotesi che possa essere un soggetto privato a sollevare il conflitto tra poteri è insuperabilmente resistita dalla considerazione che questa ipotesi potrebbe verificarsi solo nel caso in cui l'autorità giudiziaria, adita dal privato, riconoscesse il proprio difetto assoluto di giurisdizione, rifiutando di invadere il campo del potere esecutivo, e cioè proprio nella ipotesi in cui il conflitto non sorge in quanto i due poteri sono perfettamente d'accordo nel riconoscere i limiti delle proprie attribuzioni.

Riteniamo, pertanto, che questa norma che prevede la possibilità che il conflitto di attribuzioni venga sollevato da un soggetto diverso dai poteri sia da eliminarsi, e che debba essere soppresso l'accenno, pur vago, ad essa fatto nel testo dell'art. 35.

Per quanto riguarda le altre considerazioni della Commissione, sul fatto che conflitti di attribuzione sarebbero possibili solo nel caso in cui si assumesse violata una norma costituzionale, è appena il caso di rilevare che è questa l'ipotesi che si presenta anche nella materia dei c.d. conflitti di attribuzione tradizionali in quanto anche in questo caso si viola la norma costituzionale della divisione dei poteri ed in particolare delle attribuzioni del potere giudiziario di fronte all'esecutivo, quale è codificata nell'art. 113 della Costituzione

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — Se delle grotte sotterranee risultanti da erosione di acque possano considerarsi come alveo di un corso di acqua pubblica e quindi appartenenti al Demanio idrico (n. 17).

ANTICHITA' E BELLE ARTI. — Se l'acquirente di un immobile artistico ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089 abbia diritto a compenso nel caso in cui lo Stato eserciti il diritto di prelazione ai sensi dell'art. 30 della legge medesima (n. 13).

APPALTO. — I) Quale sia il trattamento tributario da farsi agli appalti cosiddetti a rimborso di spese. (n. 133). — II) Se sia ammessa la revisione dei prezzi per un contratto di appalto per il quale fu esperita la gara prima della entrata in vigore del decreto legislativo n. 192 del 1945 e nel quale non fu inserita la clausola di revisione (n. 134).

APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI. — Quali siano le direttive da seguire per la costituzione di parte civile dell'Amministrazione dello Stato in procedimenti penali relativi a reati commessi in danno delle gestioni di prodotti ammassati (n. 21).

ASSEGNO. — I) Se il notaio che procede a protesto di un assegno bancario debba accertare la validità dell'assegno ai fini della legge sul bollo (n. 4). — II) Se il trattario di un assegno sia solidamente responsabile col traente delle infrazioni alla legge sul bollo (n. 4).

ASSICURAZIONI. — I) Se il limite stabilito dall'art. 1916 C.C., per cui la surroga legale si verifica fino all'ammontare dell'indennità che l'assicuratore ha pagato deve intendersi riferito al momento in cui la surroga avviene (n. 23). — II) Se assicurato un credito in dollari per l'equivalente in lire italiane, l'assicuratore che si vale dell'art. 1916 C.C. abbia diritto alla differenza di cambio tra il momento in cui esercita la surroga e quello della effettiva riscossione del credito (n. 25).

AUTOVEICOLI. — I) Se il codice stradale disponga l'obbligo delle luci di ingombro (n. 25). — II) Se il decreto Ministeriale 30 maggio 1936, che stabilisce pene per l'inosservanza dell'obbligo delle luci di ingombro sia legittimo (n. 25).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — Se una cooperativa la quale abbia per scopo di costruire case di tipo

popolare di cedere in proprietà ai soci possa assumere la costruzione di tali case i sensi dell'art. 11 della legge 28 febbraio 1949, n. 43 per conto dell'INA-Casa (n. 24).

CONTABILITA' DELLO STATO. — I) Se il ritardo nella approvazione di un contratto con la P.A. dia diritto all'altro contraente di ottenere l'aggiornamento dei prezzi al momento dell'approvazione stessa (n. 66). — II) Se agli effetti dell'art. 194 del Regolamento per l'Amministrazione del patrimonio dello Stato di che al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 il furto debba equipararsi alla appropriazione indebita (n. 67).

DEMANIO. — Se ed in quali limiti debbano considerarsi appartenenti allo Stato delle grotte sotterranee (n. 69). — II) Se delle grotte che abbiano diretta e naturale comunicazione col mare debbano considerarsi appartenenti al Demanio marittimo e quindi recuperabili allo Stato con la procedura amministrativa (n. 70).

ESECUZIONE FORZATA. — Se, rimasti invenduti anche al secondo incanto beni mobili pignorati dallo Stato per crediti di I.G.E. i mobili stessi possono venderli a trattative private e con quale procedura (n. 8).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'. — I) Se la legge 3 aprile 1926, n. 686 abbia modificato le disposizioni dell'art. 56 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (numero 56). — II) Se ed in quali occasioni debba applicarsi l'art. 55 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 modificato dalla legge 3 aprile 1926, n. 686 (n. 56). — III) Se pubblicato una prima volta un piano di ricostruzione, e successivamente ripubblicato con modificazioni, debbano ritenersi decadute le opposizioni presentate solo in occasione della prima pubblicazione e non riproposte contro l'ultima pubblicazione (n. 57).

FERROVIE. — I) Quale sia la posizione degli agenti contrattisti vincitori del concorso per la nomina in pianta stabile fino al momento della nomina stessa. (numero 109). — II) Se le Ferrovie possano agire per la dichiarazione di morte presunta dei propri agenti scomparsi per causa di guerra (n. 110).

FILIAZIONE. — I) Se il riconoscimento di figlio naturale richieda un atto solenne e formale (n. 1). — II) Se il non essersi opposta alla indicazione di essere la madre naturale di un determinato infante equivalga a riconoscimento del medesimo (n. 1).

IMPIEGO PUBBLICO. — Se trattenuti in servizio dei vigili del fuoco, dopo il raggiungimento dei limiti di età, possano essi essere licenziati dal servizio con provvedimento a carattere retroattivo (n. 237). — II) Se l'Amministrazione possa agire per far dichiarare la morte presunta dei suoi impiegati (n. 238). — III) Se il decreto di nomina e la sua pubblicazione sul bollettino ufficiale siano indispensabili per attribuire a tutti gli effetti la qualità di ufficiale di complemento (n. 239). — IV) Se l'equiparazione della filiazione naturale alla filiazione legittima valga, ai fini degli assegni famigliari, sia nei confronti dei figli naturali che dei genitori naturali (numero 240).

IMPOSTE E TASSE. — Se l'Amministrazione finanziaria che pignori titoli azionari per il pagamento dei tributi possa consentire, in deroga all'art. 2352 del C.C.; che i diritti inerenti all'azione pignorata siano esercitati dall'azionista (n. 140).

IMPOSTE SULL'ENTRATA. — I) Se l'ammenda proporzionale comminata per infrazione all'imposta sull'entrata debba essere inflitta prendendo a base tutta l'imposta dovuta sull'atto economico oggetto dell'imposizione ovvero soltanto l'imposta non pagata e quindi ancora dovuta sull'atto stesso (n. 22). — II) Quale sia la base imponibile sulla quale debba calcolarsi l'imposta sulla entrata nel caso di appalto a rimborso di spese (n. 23).

IMPOSTA DI REGISTRO. — Se agli appalti a rimborso di spese debba, ai fini dell'imposta di registro farsi il trattamento tributario degli appalti in genere (n. 64).

LOCAZIONI. — Se siano dovuti gli aumenti dei canoni previsti dal decreto legislativo 23 dicembre 1947, n. 1461 e dalla legge 30 dicembre 1948, n. 1471 anche per le locazioni non prorogate (n. 49).

MATRIMONIO. — Se il matrimonio religioso non trascritto faccia perdere alla vedova di guerra diritto alla pensione di reversibilità (n. 4).

PARTE CIVILE. — Quali siano le direttive da seguire per la costituzione di parte civile della Amministrazione in procedimenti penali relativi a reati commessi in danno delle gestioni di ammasso affidate ai Consorzi agrari (n. 4).

PENSIONI. — I) Se il matrimonio religioso non trascritto faccia perdere alla vedova di guerra il diritto alla pensione di reversibilità (n. 39). — II) Se le norme contenute nel paragrafo 9 dello allegato XIV del Trattato di Pace, relative alle pensioni dei cittadini residenti in territorio jugoslavo, debbano prevalere su norme interne italiane anteriori (n. 40).

POSSESSO. — Se il condannato per incauto acquisto (art. 712 C.P.) possa giovare dell'art. 1153 nei confronti della cosa incautamente acquistata (n. 2).

POSTE E TELEGRAFI. — Se risponda di contravvenzione forestale l'agente postale il quale tagli senza autorizzazione della polizia forestale i rami di alberi che intralcino le comunicazioni (n. 18).

RAPPORTI DI LAVORO. — Se i Consorzi agrari e la Federazione italiana Consorzi agrari debbano considerarsi soggetti alle norme sull'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra (n. 16).

REGIONI. — Se possa riconoscersi alla Regione il potere di delegare la sua potestà regionale ad enti da essa creati (n. 14).

REQUISIZIONI. — I) Se l'Amministrazione sia responsabile obiettivamente dei danni subiti dalla cosa requisita per fatto di guerra (n. 82). — II) Se siano legittime le requisizioni effettuate in Italia dai tedeschi prima dell'8 settembre 1943 (n. 13).

RESPONSABILITA' CIVILE. — Se nel caso di traino snodato, il conducente dell'autoveicolo trainante risponda degli incidenti cagionati anche dall'autoveicolo trainato, pure se questo abbia un proprio conducente (n. 195).

SENTENZA CIVILE. — I) Quali siano i rapporti tra motivazione e dispositivo (n. 2). — II) Se le firme dei cancellieri apposte sulle copie di sentenza debbano essere legalizzate (n. 3).

SOCIETA'. — Se i conflitti di interesse tra socio e società siano giuridicamente rilevanti solo quando si tratti di deliberare su un affare nel quale il socio sia direttamente interessato (n. 21).

STRADE. — Quale sia la condizione giuridica degli accessi aperti sulle attuali strade statali sin dall'epoca del cessato impero austro-ungarico nei territori annessi (n. 5).

TASSA DI BOLLO. — I) Se il notaio che procede a protesto di un assegno bancario debba accertare la validità dell'assegno ai fini della legge sul bollo (n. 7). — II) Se il trattario di un assegno sia solidamente responsabile col traente delle infrazioni alla legge sul bollo (n. 7).

TRASPORTO. — Se una società di navigazione debba munirsi della licenza di Pubblica Sicurezza prevista dal decreto legislativo 23 novembre 1936, n. 2523 in relazione alla attività esplicata in rapporto ai trasporti aerei (n. 19).

TRATTATO DI PACE. — I) Se il decesso di un cittadino tedesco dopo l'entrata in vigore del Trattato di Pace influisca sulla sorte dei beni ad esso appartenenti in Italia e sequestrati ai sensi della legge di guerra (n. 19). — II) Se il paragrafo 9 Alleg. XIV del Trattato di Pace prevalga su tutte le norme legislative anteriori all'entrata in vigore del Trattato stesso in Italia (n. 20).

