

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## IL SOLVE ET REPETE E LA COSTITUZIONE

L'art. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 sull'abolizione del contenzioso amministrativo sancisce: « In ogni controversia d'imposta gli atti di opposizione per essere ammissibili in giudizio debbono essere accompagnati dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento ».

E' questo il principio del *solve et repete*, che dalla dottrina più antica e dalla giurisprudenza, è stato inteso come limite della giurisdizione del giudice ordinario nella lite tributaria e conseguente applicazione a tale lite dei principi fissati dalla stessa legge per delimitare l'attività giurisdizionale in relazione all'attività amministrativa.

Infatti non soltanto il principio è stato ritenuto una applicazione dell'esecutorietà dell'atto amministrativo, ma soprattutto una specifica conseguenza del divieto di revoca e sospensione degli atti amministrativi da parte dell'autorità giudiziaria, perchè in definitiva l'accoglimento della pretesa del contribuente, che non abbia previamente assolto all'obbligo del pagamento del tributo, viene a risolversi nella revoca dell'atto amministrativo d'imposizione tributaria. Giustamente, pertanto, è stato affermato che il *solve et repete* non è un diritto singolare, un privilegio della Finanza, ma l'applicazione ai tributi di una norma generale di diritto pubblico (INGROSSO: *Diritto Finanz.*, Vol. II, p. 56).

Pacificamente la norma è poi stata intesa come principio generale applicabile a tutte le entrate tributarie e non soltanto alle imposte dirette e indirette, ma anche alle tasse ed ai tributi speciali, nonché a tutte le controversie tributarie (giudizi di cognizione e di esecuzione) e qualunque sia il motivo di opposizione, sia che la stessa abbia per oggetto questioni di diritto materiale, che formale, con unica eccezione dei supplementi d'imposta.

Nella dottrina più recente il principio è da alcun tempo oggetto di una critica, che intende negare ad esso ogni razionale fondamento, contestando che rappresenti una logica applicazione di principi del vigente diritto pubblico, e quindi riducendolo a un non giustificato privilegio della Finanza. Si sostiene, infatti, che dall'inosservanza di esso non deriverebbe affatto, come sosteneva la dottrina più antica, un temporaneo difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, ma che « il principio in esame si concreti in un presupposto processuale

(oggettivo) o più specificamente in una eccezione processuale ». Dall'anzidetta premessa teorica si intendono dedurre dagli autori, che la sostengono, rilevanti conseguenze pratiche, quali la non rilevanza di ufficio da parte dei giudici della eccezione e la non proponibilità della stessa per la prima volta nel giudizio di cassazione. Sostanzialmente s'intende degradare il *solve et repete* ad uno degli adempimenti imposti talvolta dalla legge all'attore come condizione di ammissibilità della sua domanda, quale, per esempio, il reclamo all'Amministrazione ferroviaria per le azioni relative al trasporto di cose, di cui all'art. 64 delle condizioni e tariffe, ecc. (GIANNINI: *Istituzioni diritto tribut.*, pag. 191. ALESSI: *Diritto amm.*, pag. 158).

La questione venne esaminata nel 1936 al Centro italiano di studi per le scienze amministrative: in tale occasione la tesi del Giannini venne ampiamente confutata dal Di Gennaro, che espose sull'importante argomento il punto di vista dell'Avvocatura Generale, ottenendo che le considerazioni da lui svolte, ispirate dai precedenti storici dell'istituto e del coordinamento della norma con i principi del diritto pubblico, prevalsero nel dibattito (Vedi *Relazione Avvocatura Generale 1930-1941*, n. 57).

Da quell'epoca l'offensiva della dottrina, che intende svalutare il principio, è continuata ininterrotta. Anche nella giurisprudenza della Corte Suprema, pure non abbandonandosi le massime tradizionali, si nota una certa perplessità di motivazione sul fondamento giuridico dell'istituto, ammettendosi la indipendenza concettuale del *solve et repete* dalla irrevocabilità giudiziaria degli atti amministrativi. Il SALVATORI (*L'evoluzione del solve et repete nella recente giurisprudenza della Cassazione in Giur. Compl., Cass.*, 1948, III, p. 47 - cfr. anche dello stesso autore la nota. La pubblicazione del ruolo come presupposto della azione giudiziaria, *ivi*, 1948, I, p. 159), annotando la decisione delle Sezioni Unite 27 maggio 1948, n. 673, rilevava che « l'istituto più che una evoluzione sta traversando una vera e propria crisi, e che se non può dirsi che abbia trionfato la tesi del Giannini, può ben dirsi che sia stata abbandonata la tesi tradizionale che considerava il *solve et repete* come una applicazione specifica dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo ».

Una manifestazione della crisi del principio è nel rapporto della Commissione economica del Ministero della Costituente all'Assemblea (parte V, Finanze): nella relazione, ispirata molto chiaramente dalle teoriche del Giannini, non soltanto si qualifica come ingiusto, secondo la maggioranza degl'interpellati, il principio anche nell'attuale sistema del contenzioso tributario, ma si afferma che esso rappresenti una diminuzione non lieve delle garanzie giurisdizionali previste attualmente a favore del contribuente stesso.

Intendiamo prendere lo spunto da tale affermazione per dimostrare non soltanto che il principio del *solve et repete* non è in alcun modo in contrasto con il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degl'interessi legittimi, affermata come norma costituzionale dalla Costituzione (art. 113), ma come proprio dalla detta norma, se razionalmente interpretata nell'armonico coordinamento dei suoi vari comma, si ricavi l'esigenza assoluta che cardine del contenzioso tributario debba rimanere, anche nella prossima riforma, il *solve et repete*, per il quale il fondamento giuridico e razionale resta quello indicato dalla dottrina tradizionale, che riceve anzi nuova conferma delle norme della Costituzione.

Su questa Rassegna è stata data la dimostrazione che la Costituzione della Repubblica italiana è ispirata al principio della divisione dei poteri (Vedi anno I, fasc. 7-8, p. I e segg. : nonchè lo studio del Rocco F. in fasc. 9) e come per i rapporti fra la funzione giurisdizionale e le attività degli altri poteri statali la costituzione non ha sostanzialmente innovato alla legislazione precedente, utilizzando anzi tutta l'elaborazione scientifica e giurisprudenziale del diritto pubblico italiano in tema dei limiti della funzione giurisdizionale, quale si è svolta dalla legge del 1865 alla creazione e sviluppo degli organi della giustizia amministrativa (per una rapida sintesi di tali sviluppi in relazione ad una particolare applicazione del *solve et repete* cfr. lo studio del Toro in Rass.: Avv. anno II, p. 37).

Anche dopo l'entrata in vigore della nuova costituzione la legge 20 marzo 1865, alleg. B è sempre la norma fondamentale, che fissa il limite della funzione giurisdizionale con l'attività amministrativa dello Stato. I principi informatori della legge del 1865 ricevettero, infatti, un ulteriore perfezionamento con la legge sui conflitti di attribuzione del 1877, con la creazione e sviluppo degli organi della giustizia amministrativa, che attuò la tutela degl'interessi, con le norme del codice di procedura civile relative al regolamento di giurisdizione: ma le norme basilari della legge stessa rimasero ferme, come cardine del diritto pubblico italiano. Le stesse hanno ispirato la nuova Costituzione, di cui nessuna norma è in benchè minimo contrasto con la legge suddetta.

La legge, sull'abolizione del contenzioso amministrativo era una legge di schietta ispirazione liberale, che assicurò a tutti i diritti soggettivi del cittadino sia civili, che politici la tutela giurisdizionale, ancorchè fossero stati emanati atti dalla Pubblica Amministrazione: sulla materia d'impo-

sta concesse ai cittadini la tutela dell'azione avanti ai giudici ordinari, mentre per il passato le controversie relative erano riservate ai tribunali del contenzioso amministrativo.

Il principio del *solve et repete* non è stato una creazione dello Stato autoritario, ma risponde ad intime esigenze di logica del sistema giuridico.

Se la legge del 1865 ha potuto dai successivi sviluppi legislativi essere perfezionata, non ha potuto peraltro, essere superata, perchè veramente costituisce un monumento di sapienza giuridica, in quanto le varie norme, attuando un perfetto equilibrio fra i poteri dello Stato, sono intimamente e reciprocamente coordinati.

Il principio del *solve et repete* non può considerarsi staccato dai principi dell'esecutorietà dell'atto amministrativo e del divieto per i giudici ordinari di revoca e modifica dell'atto amministrativo (atto d'imposizione tributaria). Pertanto la dottrina tradizionale ha sempre giustamente insistito nell'intima correlazione dell'istituto con i principi della legge.

Si è tentato di criticarne la razionalità contestando che esso derivi dal principio della esecutorietà dell'atto amministrativo e del divieto di revoca e modifica di esso in via generale sancita dall'art. 4. L'avversa dottrina avverte giustamente l'importanza dell'indagine, perchè, una volta eliminato il fondamento razionale e giuridico, sarebbe agevole dimostrare che l'istituto è *contra iuris rationem*, un odioso privilegio del fisco, addirittura incompatibile con i principi dello Stato democratico.

Infatti la relazione della Commissione economica all'Assemblea Costituente non si è limitata alla ripetizione degli argomenti, con cui abitualmente si combatte la razionalità del principio, ma è andata più oltre affermando l'ingiustizia del principio stesso, perchè esso vulnererebbe addirittura la tutela giurisdizionale dei diritti del cittadino.

Giunti a tal punto sarebbe sufficiente un altro passo, che, per quanto ci consta, non è ancora stato tentato, per affermare che l'istituto sarebbe davvero in contrasto con i principi della vigente Costituzione.

Viene così posto a fuoco il grave e delicato problema della compatibilità dell'istituto con il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degl'interessi legittimi sancito dall'art. 113 della Costituzione.

Come già abbiamo enunciato il nostro assunto è che la tesi non soltanto è aberrante, in quanto l'istituto è perfettamente compatibile con la massima tutela giurisdizionale, ma che la stessa norma dell'art. 113, considerata integralmente nell'armonico coordinamento delle sue parti, postula la necessità del *solve et repete*, che dovrà continuare ad essere un principio fondamentale del diritto tributario, essendo, in sostanza, la trasposizione alla lite tributaria di un normale limite all'attività giurisdizionale in relazione all'attività amministrativa, limite che è stato riconfermato in via generale dalla costituzione.

Il primo capoverso dell'art. 113, sul quale unicamente, attraverso una interpretazione non rispon-

dente nè allo spirito, nè alla lettera della norma, potrebbe cercarsi una giustificazione della tesi da noi combattuta, stabilisce: « La tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi d'impugnazione o per determinate categorie di atti ».

Come risulta dai lavori preparatori e come concordemente ha posto in evidenza la più autorevole dottrina (BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituz.*, p. 234; AMORTH: *La costituzione italiana* p. 112, ecc.) la norma rappresenta una reazione alla tendenza accentuata nel periodo fascista, per esigenze dello stato autoritario, di sottrarre taluni provvedimenti amministrativi, in tutto o in parte, al sindacato giurisdizionale, o dichiarando, i provvedimenti stessi non impugnabili o escludendo su di essi il penetrante sindacato di legittimità dell'eccesso di potere o consentendo unicamente il ricorso in via straordinaria al Capo dello Stato.

Questa è la portata della norma costituzionale, che affida alla norma legislativa ordinaria di stabilire per ogni singolo rapporto giuridico le condizioni ed i limiti concreti per l'attuazione della tutela giurisdizionale.

Se, per assurdo, volesse ritenersi incostituzionale ogni norma di legge, che disciplinasse in concreto, fissandone i limiti di esercizio, il potere di azione, dovrebbe affermarsi non soltanto la incostituzionalità del *solve et repete*, ma, per essere conseguenti, la incostituzionalità di tutte le norme che stabiliscono termini di prescrizione breve o di decadenza o subordinano l'azione alla proposizione di ricorsi in via amministrativa o all'esperimento di tentativi di conciliazione. In tutti questi casi, con molta superficialità, potrebbe parlarsi di una limitazione della tutela giurisdizionale da parte del legislatore, ma ciò sarebbe inesatto in quanto la norma costituzionale non impone che i presupposti processuali e le condizioni dell'azione siano uniformi per tutti i rapporti giuridici: una norma legislativa potrebbe ritenersi incostituzionale, soltanto, quando rende praticamente impossibile la tutela giurisdizionale: come, per esempio, potrebbe immaginarsi per termini di decadenza così brevi, da rendere impossibile o sommamente difficile di istituire il giudizio.

Il *solve et repete* non esclude la tutela giurisdizionale: esso, consentendo di adire l'Autorità giudiziaria soltanto dopo il pagamento del tributo, non esclude tale tutela, perchè determina una incompetenza temporanea e non definitiva.

Al riguardo è opportuno ricordare brevemente come ampiamente si discusse in dottrina della validità della clausola del *solve et repete* inserita in contratti sinallagmatici privati. La dottrina fu profondamente divisa, anzi poteva dirsi prevalente la tesi di coloro, che negavano validità alla clausola, come negozio di diritto processuale, inteso a limitare la giurisdizione del Giudice. Il CHIOVIENDA (*Istit. di diritto process.*, p. 89) dichiarò che « il patto si risolve in un regolamento convenzionale della cognizione del giudice, il quale si trova costretto a separare l'eccezione dall'azione, cose che solo la legge può, per ragioni particolarissime (favore del fisco, tutela del titolo cambiario) disporre

con norma espressa. » Ed il CRISTOFOLINI (*Solve et repete* in « *Studi delle scienze giuridiche e sociali dell'Università di Pavia* », n. 63, p. 6-7) contestava « la validità di patti che portano a limitare o a disciplinare ad arbitrio della volontà privata l'esercizio del potere di giurisdizione, che è così gelosa e faticosamente conquistata prerogativa dello Stato ».

Per la validità della clausola si pronunciò invece il CARNELUTTI (« *Riv. diritto processuale civile* » 1936, p. 81 e segg.), il quale dimostrò che l'effetto della clausola era quello di subordinare a un onere la proponibilità delle eccezioni: quando l'onere sia adempiuto, al Giudice è libera la via per pronunciare anche sulle domande, che altrimenti si avrebbero come non proposte.

La giurisprudenza del Supremo Collegio fu, invece, costantissima nel riconoscere validità alla clausola, non ritenendo sussistenti le ragioni di ordine pubblico addotte in contrario.

E' opportuno esporre gli argomenti addotti dal Supremo Collegio per sostenere la validità della clausola, perchè alcuni di essi hanno validità anche per il quesito che ci interessa. Spigolando dalle motivazioni delle varie decisioni, così il PRESUTTI (*Solve et repete* in « *Nuovo Dig. It.* », Vol. XII, p. I, p. 573) li riassume: « La nullità della clausola non è sancita dalla legge, nè si desume dal suo sistema informato anzi al principio dell'autonomia della volontà privata. Come non è invalido il patto dell'anticipazione del prezzo, pur potendo accadere che mai la prestazione sia eseguita, a un dipresso non è illecito l'obbligo di dare il corrispettivo prima che sia accertato un inadempimento che si eccipisce. *Il patto mira a prevenire contestazioni capricciose, e non elude, ma rimanda il regolamento dei contrasti secondo giustizia. Si paga in un dato momento sotto riserva di ripetizione, ove l'inadempimento sia effettivamente dimostrata. In tutti i negozi può essere stabilito l'ordine degli adempimenti. Chi deve per primo non può sottrarsi. Non è vero che si violano così gli essentialia negotii e che si ammetta la rinuncia preventiva ai mezzi di protezione previsti dalla legge. In definitiva i requisiti del diritto vengono riconosciuti, nè si abdica ad eccezioni fondamentali, le quali ben possono essere sollevate, sebbene la risoluzione segua in un secondo tempo.* »

Come è noto, nell'ambito del diritto privato, il legislatore ha troncato ogni questione, riconoscendo la validità del patto, quale temporanea preclusione alla parte onerata alla proponibilità di azioni ed eccezioni. Le opportune limitazioni dell'articolo 1462 c. c. sono giustificate nell'ambito di rapporti privatistici, ma non lo sarebbero in relazione a una attività amministrativa, quale l'atto d'imposizione tributaria, che è assistita dalla presunzione di legittimità, che accompagna gli atti amministrativi.

Quello che è importante rilevare, e che giustifica questa apparente digressione del nostro tema, è che la sensibilità della giurisprudenza, nella dibattuta questione sulla validità della clausola nei contratti di diritto privato, aveva recisamente escluso che la stessa importasse una esclusione o

limitazione grave della tutela giurisdizionale, per cui dovesse ritenersi contrario a principi di ordine pubblico, e ciò nonostante l'alta autorità di un maestro del diritto processuale quale il Chiovenda.

Sarebbe, quindi, assurdo riconoscere all'autonomia privata la possibilità d'inserire validamente nei contratti clausole, che subordinino il concreto esercizio della tutela giurisdizionale al verificarsi del presupposto del pagamento del prezzo, per poi negare tale potere al legislatore, il quale, secondo il contrario assunto, violerebbe addirittura la costituzione stabilendo una incompetenza temporanea del Giudice.

L'art. 113 1° cpv., interpretato nel suo spirito e nella sua letterale dizione, ha riferimento unicamente alla esclusione della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi. Il termine esclusione (nel progetto redatto dalla commissione dei settantacinque era usata l'espressione soppressione) è troppo chiaro, per potersi fare rientrare nella norma una incompetenza temporanea, così come la osservanza di particolari adempimenti per la proposizione dell'azione.

In tal caso l'interprete farebbe evidentemente opera d'integrazione della norma, mercè un supplemento analogico, procedimento che non può essere consentito in un sistema giuridico, in cui vige una costituzione rigida. In esso, quando la norma costituzionale non dispone, non può sussistere alcun limite per l'attività legislativa.

Abbiamo anche chiarito in precedenza il significato delle espressioni (particolari mezzi d'impugnazione e determinate categorie di atti) e non intendiamo ripeterci. Il principio del *solve et repete* non esclude che nella lite tributaria la tutela del diritto soggettivo del privato sia completa: sarà poi compito della riforma del processo tributario lo studiare con quali modalità possono essere portate all'esame del Giudice le questioni relative alla valutazione del reddito, le cosiddette questioni di estimazione semplice.

Se il primo capoverso dell'art. 113 non esclude la compatibilità con i principi della vigente costituzione del *solve et repete*, la disposizione del secondo capoverso ribadisce la necessità che nella nuova legislazione sia mantenuto fermo il principio.

Lo stesso dispone: « La legge determina quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa ».

Il valore e la portata della norma non pare sia stata valutata a pieno dalla dottrina. L'AMORTH (*La costituzione italiana*, p. 112) dichiara che la limitazione dei poteri di pronuncia dei giudici riafferma il sistema in atto della giustizia amministrativa italiana, che consente, di regola ai soli giudici amministrativi il potere di annullare provvedimenti dichiarati invalidi. Il BALLADORE PALLIERI (*Diritto Costituzionale*), p. 324, afferma che la norma stessa è priva di ogni determinazione: all'illustre autore è, evidentemente, sfuggita la portata della disposizione, che non può razional-

mente essere interpretata, come una mera riaffermazione dello stato di fatto preesistente alla costituzione circa i poteri del Giudice per l'annullamento dell'atto amministrativo.

La norma invece è, a nostro avviso, di grandissima importanza e sancisce una delle principali conseguenze della divisione dei poteri, cioè il limite della funzione giurisdizionale in relazione all'atto amministrativo, limite non assoluto però, perchè il legislatore può derogarvi, come del resto avviene anche nella legislazione vigente (Zanobini, *Dir. ammin.*, vol. II, p. 165).

La regola è, quindi, che il Giudice non possa annullare (e nell'annullamento debbono di necessità comprendersi la modifica e la sospensione dell'atto) l'atto amministrativo, perchè ciò rappresenterebbe concreto esercizio di attività amministrativa.

Soltanto una espressa disposizione di legge può attribuire al Giudice — e la norma costituzionale ha riferimento alla funzione giurisdizionale nel suo complesso unitario, compresi, quindi, gli organi della giustizia amministrativa — il potere di annullamento dell'atto amministrativo. Si consideri, infine, che la norma costituzionale impone al legislatore di determinare i casi, in cui l'annullamento è consentito, escludendo quindi un potere *generale* di annullamento sia per il Giudice ordinario che per l'amministrativo, e gli effetti dello stesso.

E, quindi, riaffermato come principio generale, derogabile soltanto per casi singoli con espressa disposizione di legge, il limite tradizionale del potere del Giudice in relazione all'atto amministrativo. Non potendo procedere all'annullamento dell'atto, se non nei casi in cui sussiste la espressa disposizione di legge, la pronuncia giurisdizionale, di fronte ad un atto amministrativo, che abbia leso un diritto soggettivo, deve soltanto limitarsi a conoscere degli effetti di esso.

Se ciò in linea generale impone la norma del secondo capoverso dell'art. 113 per tutte le liti, ciò è ancor vero anche per la lite tributaria.

Il problema del *solve et repete* ritorna, quindi, al suo punto di partenza: anche in relazione alla norma della costituzione l'esatta soluzione del problema deve impostarsi sulla indagine del fondamento giuridico e razionale del principio.

Il quesito è sempre il medesimo: è come sostiene la dottrina tradizionale il *solve et repete* una conseguente applicazione della discriminazione della sfera di competenza fra giurisdizione ed amministrazione ed una applicazione del principio generale, che è stato ribadito come criterio di massima dalla costituzione, del divieto di annullamento da parte del Giudice degli atti amministrativi?

La dottrina più recente ciò ha tentato di negare, ma non sembra che la dimostrazione sia riuscita.

Infatti il Giannini ha posto in essere una sottile distinzione tra i limiti del potere di decisione del giudice ed i limiti della giurisdizione. Secondo l'illustre autore la norma dell'art. 4 della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, al-

la quale corrisponde la disposizione dell'art. 113, 2° cpv. della Costituzione, presuppone che la domanda sia stata esaminata nel merito e ritenuta fondata, mentre la norma del *solve et repete* pone un ostacolo all'esame della domanda da parte del Giudice.

Lo stesso Giannini però (vedi *solve et repete* in « Rivista Diritto Pubblico », 1936, p. 354) era costretto ad ammettere che « la pronunzia del giudice che dichiara illegittima la pretesa tributaria racchiusa nell'atto di accertamento e, quindi, non dovuta la somma richiesta dall'Amministrazione sostanzialmente equivale ad una revoca dell'atto amministrativo di accertamento » ma egli soggiungeva che ciò fosse vero sia nel caso che la pronunzia fosse emanata prima del pagamento, che a pagamento effettuato.

La risposta con la legislazione vigente era già nella dottrina tradizionale. Il Di Gennaro chiarì come l'ordine di pagamento non soddisfatto rappresentasse un limite all'attività giurisdizionale, limite che più non sussiste ad ordine di pagamento eseguito; ed il Mortara aveva già insegnato « che il singolo non può insorgere contro l'atto dell'amministrazione, ma soltanto ottenere la riparazione dei suoi effetti. Ecco perchè egli non può togliere esecutorietà al ruolo di una imposta diretta, nè rifiutare obbedienza alla ingiunzione di pagamento di una imposta indiretta. L'atto amministrativo ottiene così il suo effetto. La restituzione della somma non dovuta, più tardi ordinata ed eseguita, sebbene in sostanza sia una revoca di quell'atto, pure dal punto di vista formale, è la pura e semplice riparazione del diritto subiettivo lesa dagli effetti di esso » (Comm., Vol. I, paragrafo 230 e seguenti).

La distinzione fra potere di decisione e limite della giurisdizione è certamente acuta, ma non è sufficiente per superare l'ostacolo dell'annullamento dell'atto amministrativo d'imposizione tributaria, che, come abbiamo riferito, lo stesso Giannini è costretto ad ammettere come inderogabile conseguenza dell'esercizio del potere giurisdizionale nella lite tributaria, quando il giudice dichiarò non dovuta l'imposta.

Il Salvatori nello scritto citato ha parlato della necessità di una interpretazione spregiudicata del *solve et repete* per superare la crisi, che travaglia la dottrina, dimostrando come nella sostanza sia ancor vero l'insegnamento tradizionale e che necessita soprattutto valutare la sostanza e gli effetti della decisione del Magistrato sulla opposizione del contribuente.

Tale interpretazione deve tenere conto soprattutto dell'effetto sostanziale della pronunzia del Giudice: questo è, infatti, l'insegnamento costante della Corte Suprema, come criterio di determinazione della competenza giurisdizionale: è il criterio infatti del *petitum sostanziale*, che richiede che per decidere sulla giurisdizione non basta riferirsi alla sola formula terminativa dell'istanza (*petitum*) o alla sola *causa petendi*, ma occorre tenere conto di entrambi.

Se l'effetto sostanziale della pronunzia nella lite tributaria non può essere che l'annullamento

dell'atto amministrativo d'imposizione tributaria, e ciò per effetto della sola dichiarazione d'illegittimità del tributo, il potere di annullamento dell'atto amministrativo può, in base alla costituzione vigente derivare al Giudice soltanto da una espressa disposizione di legge.

E' questa poi, la più importante conseguenza della norma del secondo capoverso dell'art. 113, che, come limite della giurisdizione, è norma di immediata applicazione.

Deriva da ciò che se anche, per avventura, fosse abrogata la norma dell'art. 6 della legge 20 marzo 1865 allegato E e le singole leggi tributarie non contenessero nemmeno alcun riferimento al *solve et repete* la situazione giuridica rimarrebbe immutata.

L'Autorità giudiziaria, dovendo tenere presente come limite della giurisdizione la norma dell'art. 113 2° cpv., non potrebbe dichiarare non dovuti tributi, qualora il pagamento non fosse già stato effettuato perchè tale pronunzia si risolverebbe, per inderogabile necessità di logica giuridica, nell'annullamento dell'atto amministrativo d'imposizione tributaria.

Quindi anche, secondo la vigente costituzione, la lite tributaria non può allontanarsi dal suo schema tradizionale di azione di ripetizione d'indebito.

Soltanto la legge può a ciò derogare, come già avviene per le azioni per imposte suppletive.

Nella norma del secondo capoverso dell'articolo 113 è, quindi, contenuto in germe il principio del *solve et repete*, così come lo stesso era in germe contenuto nella norma dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865 allegato E.

Il principio non è d'altra parte una mera ripetizione del divieto di annullamento, in quanto da esso deriva inoltre il divieto di azione di accertamento negativo in materia d'imposte (vedi *Rassegna Avvocatura*, 1948, fasc. 7-8, p. 20) e impronta la lite tributaria delle sue particolari caratteristiche.

Lo stesso, pertanto, dal punto di vista giuridico dovrà essere conservato nella legislazione di riforma del contenzioso tributario.

Abbiamo tralasciato finora l'esame di argomenti meno rilevanti dal punto di vista giuridico: si è talvolta affermato che il fondamento dell'istituto sia più in una esigenza politica, che giuridica; la regola si giustificerebbe principalmente come mezzo di coazione per assicurare allo Stato la riscossione dei tributi (Cass. 7 maggio 1948 in « Giur. Compl. » 1948, III, p. 48).

A nostro avviso, qualora si abbandonino la giustificazione razionale, che deriva dall'intima logica del sistema giuridico, si può scivolare in un terreno meno solido sul quale l'applicazione del principio, con il suo inevitabile rigore, può sembrare ingiustificato, quasi come un odioso privilegio dello Stato.

Anche però dal punto di vista della giustificazione politica dell'istituto, sembra che sia una visione alquanto limitata quella che pone la giustificazione della regola, come mero mezzo di coercizione al pagamento della imposta.

La esigenza politica, nello stesso tempo che giuridica, è viceversa ben più profonda: la necessità giuridica che le imposte, debitamente accertate, siano riscosse, senza che da parte dei giudici possa sospendersi la riscossione, è nella certezza del bilancio dello Stato, che per espressa disposizione costituzionale, costituisce un tutto unico, nel quale deve esservi perfetta correlazione fra le entrate previste, fra cui principali quelle di natura tributaria e le spese.

Se ai giudici, sia pure per casi singoli, venisse concesso di potere sospendere la riscossione dei tributi, ne potrebbe derivare uno squilibrio del bilancio. Da ciò la indeclinabile necessità che il potere di annullamento dell'atto d'imposizione possa essere consentito al giudice soltanto in casi eccezionali (es. imposta suppletiva di registro).

Lo stesso pericolo non esiste, quando si atteggi,

come è stato sempre, la lite tributaria, quale azione di ripetizione d'indebito, perchè nel caso nel bilancio sia esaurito il relativo capitolo per il rimborso d'imposte, lo Stato dovrà provvedere con nuovi stanziamenti in bilancio secondo le ordinarie norme della contabilità di Stato, potendo anche rinviare al futuro esercizio il pagamento.

Alla obiezione, che il principio si risolve in un sacrificio dei diritti del privato, deve risponderci che il problema, certamente meritevole della massima considerazione, dovrà risolversi con un perfezionamento della procedura di accertamento tributario, in modo che si abbia la massima garanzia che esso risponda a giustizia ed equità, ma non con la soppressione di un istituto, che risponde a razionali esigenze di logica giuridica, ed ha a suo favore la tradizione di una lunga esperienza.

**GIUSEPPE BELLI**

AVVOCATO DELLO STATO

# NOTE DI DOTTRINA

BASCHIERI - BIANCHI D'ESPINOSA - GIANNATASIO: **La Costituzione italiana.** (Firenze, Casa editrice Nocchioli).

Quest'opera dei tre giovani e valenti magistrati fiorentini ci sembra veramente degna della lusinghiera prefazione che per essa ha voluto scrivere Piero Calamandrei.

Di questa prefazione ci piace riportare qui una fondamentale affermazione: « non vi sarà d'ora in avanti giudizio in cui il Giudice, nel costruire la premessa maggiore del suo sillogismo non sia tenuto a rifarsi alla Costituzione, per saggiare preliminarmente la legittimità costituzionale della legge ordinaria che sta per applicarsi. Il senso giuridico del Giudice dovrà passare attraverso una necessaria fase preliminare affidata a quella che sarà d'ora innanzi la sua virtù più vigile cioè alla sua sensibilità costituzionale ».

Ci sembra di non andare errati se riteniamo che questa proposizione dell'insigne giurista debba valere non solo per i giudici, ma per tutti coloro che, specie nell'esercizio di pubbliche funzioni, debbono applicare il diritto. E questo conferma la esattezza della linea seguita dalla nostra *Rassegna* di far sempre maggiore parte alla trattazione di problemi costituzionali.

Malgrado la pluralità degli autori, e malgrado la forma di commento analitico, ci sembra, da una rapida lettura, che l'opera abbia mantenuto la promessa fatta nell'avvertenza e, cioè, che essa tratti i problemi generali da un punto di vista unitario; mentre una solida dottrina, una vasta informazione (che peraltro non appesantisce l'esposizione), una prudenza tanto più lodevole in quanto non sempre adottata specie dai giovani giuristi, nel trattare la materia costituzionale, contraddistinguono questo libro, sì da farne un contributo notevole allo studio del nuovo ordinamento giuridico italiano.

Questo premesso, in via generale, passiamo ad un sommario esame di quelle parti dell'opera che riguardano materia che più particolarmente interessa il nostro campo di attività.

Notiamo, anzitutto, che nel commento all'art. 28, benchè si sia attribuito a questa norma un carattere « profondamente rivoluzionario », non ci si è tuttavia, spinti sino ad aderire a quella tendenza dottrinale, tutt'altro che fondata, la quale vorrebbe riconoscere la responsabilità sussidiaria dell'Amministrazione anche per gli atti *dolosi* dei funzio-

nari e dipendenti. Infatti, nel commento si dice esplicitamente che « unico presupposto perchè si realizzi tale estensione (sc. della responsabilità civile alla Pubblica Amministrazione) è — appare quasi superfluo il dirlo — che l'atto . . . lesivo del diritto sia atto « del funzionario o del dipendente » in quanto tale, cioè compiuto nell'esercizio delle proprie funzioni . . . »; ciò, a nostro avviso, esclude l'ipotesi di atto doloso che non può mai essere compiuto dal funzionario in quanto tale, ma solo dall'individuo, magari approfittando della qualità di funzionario. Sull'art. 28 si veda in questa *Rassegna*, 1949, pag. 169 e segg.

Non adeguatamente sviluppato ci sembra, invece, il commento all'art. 113; difetto questo, d'altronde, comune anche alle altre trattazioni del genere. Ci si limita, infatti, a dire che con questa disposizione si è inteso reagire alla tendenza, particolarmente forte durante il ventennio, di escludere la tutela giurisdizionale contro i provvedimenti dell'Autorità amministrativa; ma non ci si prospetta il problema, che pur sorge dalla chiara dizione dell'articolo, se l'esclusione della tutela giurisdizionale non debba confermarsi nei casi in cui non rappresenta che una conseguenza della inesistenza di diritti o interessi legittimi tutelabili e la norma che la pone abbia quindi carattere dichiarativo. Questo problema, per esempio, sorge di fronte all'art. 7 del tuttora vigente T. U. della legge di P. S., metre ci sembra che sorga anche in relazione al decreto ministeriale che annulla la deliberazione della Commissione prefettizia relativa all'esercizio di locali di meretricio, ipotesi indicata proprio nel commento che recensiamo e alla quale a nostro avviso non si applica l'innovazione dell'art. 113.

Questa omissione di considerare il problema anche sotto l'aspetto della sussistenza del diritto o interesse legittimo da tutelare, come presupposto essenziale per l'applicazione dell'art. 113 si risente anche nel commento dell'art. 134, laddove, appunto, con eccessiva assolutezza si afferma che mai potrebbe sorgere un conflitto di attribuzioni, nel caso che la Pubblica Amministrazione eccedesse la insindacabilità giurisdizionale di qualche suo atto. Ci pare, invece, che proprio secondo le acute osservazioni contenute nel commento al detto art. 134, un tale conflitto potrebbe ben sorgere anche in questo caso, sol che la questione fosse sollevata sotto l'aspetto di mancanza assoluta di diritto o interesse legittimo tutelabile nella materia considerata.

Infatti, al contrario di quello che ritengono alcuni autori anche di primo piano, e concordando invece con la tesi da noi sostenuta e appoggiata dal Rocco e da altri (vedi in questa *Rassegna*, 1948, fasc. 7-8, pag. 1 e segg.; fasc. 9, pag. 1 e segg.; 1949, pag. 101 e segg.) il commento all'art. 134 ammette senz'altro che i conflitti di attribuzione devoluti alla competenza della Corte Costituzionale sono ipotizzabili proprio tra il potere esecutivo e il potere giudiziario e sorgono quando « il potere esecutivo affermi che il potere giudiziario (Giudice ordinario o amministrativo) abbia operato uno straripamento di potere dichiarando illegittimo un atto amministrativo per motivi attinenti esclusivamente alla sua convenienza e non tali da determinarne l'illegittimità sotto il profilo dell'eccesso di potere, ovvero abbia annullato un atto amministrativo senza averne la competenza o fuori dei casi previsti dalla legge ».

Ora, non si vede per quale motivo un tale conflitto non dovrebbe sorgere quando il potere esecutivo affermi che nella materia dedotta all'esame dell'Autorità giudiziaria non sono ipotizzabili né diritti né interessi legittimi, e si è perciò fuori del campo riservato al potere giurisdizionale. Le conseguenze di questa posizione del commento sono così gravi da portare all'affermazione della sindacabilità giurisdizionale degli atti politici, quando questi abbiano la « forma di atti amministrativi », cioè, in altre parole, si potrebbe arrivare alla sindacabilità giurisdizionale anche della dichiarazione di guerra la quale non cessa di essere un atto formalmente amministrativo (art. 87 della Costituzione) sol perchè sia preceduto da una deliberazione del Parlamento.

Acuta e convincente ci sembra anche la tesi, sostenuta nel commento alla VII Disposizione transitoria, secondo la quale i poteri del Giudice ordinario in relazione al sindacato di costituzionalità delle leggi, prima del funzionamento della Corte Costituzionale si estendono anche al sindacato di costituzionalità sostanziale, mentre appare conforme alla giurisprudenza dominante l'opinione secondo la quale la Costituzione si dividerebbe in norme precettive, di immediata applicazione e norme direttive che sarebbero destinate al legislatore.

Notiamo infine che il commento alla XVI Disposizione transitoria concorda sostanzialmente con la tesi da noi esposta in questa *Rassegna*, 1949, pag. 84. (A. S.).

**POMINI: Il divieto della doppia imposizione rispetto agli atti simulati.** (in *Rivista Dir. Finanziario Scienza delle Finanze* », 1949, II, 213).

Nota critica alla decisione della Commissione Centrale delle Imposte, sez. VI, 31 maggio 1949, n. 3947 (*Riv. e loc. cit.*), la quale ha ritenuto che la sentenza che riconosca la simulazione relativa contenuta in un atto traslativo di proprietà (nella specie: vendita dissimulante donazione) è soggetta all'imposta proporzionale di trasferimento.

L'autore si duole che, nonostante la quasi unanime concordia della dottrina sul regime tributa-

rio degli atti simulati, l'Amministrazione e la Giurisprudenza persistono nel vedere nei casi di simulazione relativa l'esistenza di due negozi, il simulato e il dissimulato, con la conseguente tassabilità di entrambi. Sostiene l'A. che la controversia va risolta non in base a criteri civilistici, quali quelli adottati dalla Commissione centrale, bensì alla stregua dei principi di diritto tributario sulla *capacità contributiva*. Secondo il Pomini, erroneo è il ragionamento della Commissione centrale quando questa afferma che la sentenza di accertamento della simulazione importa *novazione* del negozio giuridico simulato e dà, quindi, luogo a nuovo negozio, tassabile in via autonoma. Infatti la novazione è un tipico atto contrattuale, che presuppone l'incontro delle volontà private, ciò che, nella specie, manca assolutamente; nè potrebbe ritenersi che la sentenza si sia soltanto limitata a scoprire il rapporto novativo, perchè le parti vollero un solo negozio, quello dissimulato; mancano quindi sia l'oggetto della novazione, sia l'*animus novandi*.

Viceversa, a norma del principio generale del divieto della doppia imposizione, la Commissione centrale, secondo l'A., avrebbe dovuto rilevare che la *causa* dell'obbligazione tributaria era unica; precisamente era costituita dall'*effettivo trasferimento della ricchezza*, oggetto del contratto dissimulato. Pertanto, accertato, con la sentenza, l'esistenza della simulazione relativa, le parti avrebbero dovuto pagare soltanto la *differenza* tra l'imposta afferente alla compravendita e l'imposta afferente alla donazione, e non soggiacere ad una nuova tassazione sulla donazione medesima.

*Ancora una volta viene in discussione il problema della tassabilità, agli effetti della legge di registro, degli atti viziati da simulazione relativa; ed ancora una volta deve riconoscersi che le conclusioni di coloro che ritengono illegittimo l'orientamento della giurisprudenza a favore della doppia tassazione, vengono a contrastare con l'inequivoco contenuto della legge di registro.*

*Intanto, sembra opportuno tralasciare l'esame della motivazione adottata dalla Commissione centrale sulla natura novativa della sentenza che accerta la simulazione, del che si ha ragione di dubitare; infatti o la novazione era effettivamente voluta dalle parti, ed allora ci si trova di fronte a due negozi validi, il novato ed il novante, e non sorge addirittura questione sulla legittimità della doppia tassazione; o essa non era voluta, ed allora il Giudice non può sostituire la sua volontà a quella, concordemente contraria, delle parti, escludendosi, così, anche il campo di applicazione dell'art. 2932 Codice civile.*

*Limitando la controversia nei più propri confini del diritto tributario giova, anzitutto, osservare che il c. d. principio della capacità contributiva non va assunto come dogma immutabile, ma va interpretato e adottato alla stregua delle singole leggi tributarie. Esso trova applicazione più ampia e — potrebbe dirsi — più integrale, nel campo delle imposte dirette, in cui la ricchezza viene considerata nel suo momento statico.*

Per quanto attiene, invece, alle imposte indirette, ed in particolare all'imposta di registro va tenuto presente il disposto degli articoli 1, 8, 11, 12, 14 e 18 della legge di registro. Da tali norme si desume in modo incontrovertito che sono assoggettati al pagamento dell'imposta tanto i trasferimenti, quanto gli atti, corrispondano o meno, questi ultimi, all'intento negoziale delle parti (salve le tassative eccezioni di cui all'art. 14). Applicando tali principi alla fattispecie decisa dalla Commissione centrale, ne discende che, indubbiamente, l'atto simulato doveva essere assoggettato al pagamento dell'imposta. Ma ciò non importa che l'atto dissimulato ne possa andare esente, perchè esso ha per contenuto un effettivo trasferimento. D'altronde, non può sorgere questione in proposito di fronte al chiaro disposto dell'art. 72 della legge di registro, la quale espressamente prevede l'assoggettabilità della sentenza anche alla c. d. tassa di titolo; e, nella specie, il titolo è dato proprio dalla convenzione dissimulata relativa al trasferimento a titolo gratuito.

Si può, perciò, essere d'accordo col Pomini nel ritenere che l'atto economico del trasferimento è dato dal negozio dissimulato; ma non si può più esserlo quand'egli afferma che la tassazione dell'atto simulato è senza causa. La causa c'è, invece, ed è data dalla legge, laddove essa, nell'art. 11 dispone che la tassa è dovuta anche nei casi di registrazione di atti comunque nulli.

Si pone, dunque, una praesumptio che tutte le tassazioni abbiano una causa e, coerentemente, si esclude la ripetizione delle imposte regolarmente (intendi: secundum legem) percepite (art. 12). Solo in determinati casi, previsti dal successivo art. 14, la legge consente la ripetizione e viene, in tal guisa, a riconoscere l'incidenza della mancanza della causa tributaria. Naturalmente, è superfluo, a questo proposito, notare che l'ipotesi del n. 2 dell'art. 14 è del tutto estranea al caso di specie, per-

chè detta ipotesi si riferisce a nullità radicale dell'atto verificatasi indipendentemente dalla volontà e dal consenso delle parti.

Ed allora, non si riesce a comprendere come il Pomini possa giustificare, sul piano positivo, la soluzione che egli adotta: cioè l'integrazione del pagamento effettuato per il primo negozio (simulato). Infatti, ritenuto — come l'A. stesso ritiene — che l'atto economico da colpire è quello contenuto nel secondo negozio (dissimulato), pare che il Pomini venga ad ammettere una sorta di « compensazione » tra quanto dovuto alla Finanza per quest'ultimo negozio e quanto asseritamente dovuto dalla Finanza per l'accertata simulazione del primo; e da ciò faccia discendere l'obbligazione del pagamento effettivo della differenza. Ma è intuitivo che, così argomentando, l'A. trascura del tutto di por mente al precetto dell'art. 12 della legge, il quale vieta la restituzione delle imposte, salvi i casi di cui all'art. 14! Ed allora, venendo la « compensazione » a mancare di un elemento essenziale, quello relativo all'esistenza di uno dei debiti, ne discende che il pagamento per il negozio dissimulato non può essere che integrale.

La dottrina è ben lungi dall'essere concorde nel senso dell'A., come questi afferma. Cfr., infatti, nel senso contrario, GIANNINI: Elementi di dir. finanziario, 1945, pag. 236; BATTISTA-IAMMARINO: Tasse di registro, 1935, vol. I, pag. 78. In giurisprudenza, in senso contrario alla tesi del POMINI, Cfr. Cass. 9 maggio 1930, in « Riv. leg. fisc. », 1930, col. 435; Cass. 27 luglio 1939, in « Rep. Foro Ital. », 1939, voce Registro, n. 60; Cass., 28 maggio 1943, n. 1336, in « Foro Ital. », 1943, I, 924; Cass., 14 gennaio 1946, n. 27, in « Foro Ital. », 1946, I, 467; Comm. Centr., 8 aprile 1948, n. 96842, in « Riv. leg. fisc. », 1948, col. 855. In generale, per quanto attiene al regime tributario degli atti simulati, cfr. nota di A. S., in questa Rassegna, 1948, pag. 13; e nota di N. G., nella stessa, 1949, pag. 146 (M. S.).

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Rappresentanza giudiziale - Erronea indicazione dell'organo che rappresenta l'Ente - Rappresentanza processuale dell'Avvocatura dello Stato - Effetti.** (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 1657-49 - Pres. ed Est.: Ferrara, P. M.: Macaluso, - Ministero Agricoltura e Foreste - Gran Magistero Ordine Mauriziano contro Ditta Cerere e Trabucco).

La rappresentanza di diritto di alcuni Enti pubblici (nella specie dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro) spettante, senza bisogno di mandato, all'Avvocatura dello Stato, e in concreto assunta, sana le eventuali irregolarità incorse nella designazione dell'organo della persona giuridica pubblica che nell'atto giudiziale si qualifica erroneamente rappresentante dell'Ente, quando non vi sia dubbio sull'identità dell'Ente pubblico che sta in giudizio e non si esigano speciali autorizzazioni per le liti attive e passive.

Questa sentenza ha dato occasione a taluni di affermare che ormai la Corte Suprema avrebbe mutato decisamente la sua giurisprudenza in materia di rappresentanza processuale e sostanziale dell'Amministrazione dello Stato, giurisprudenza che sembrava ferma ai criteri perspicuamente enunciati nella sentenza n. 1127.47 riportata in questa Rassegna, 1948, Fasc. 1-2, pag. 9.

Pensiamo, tuttavia, che nessuna innovazione abbia portato la presente sentenza a tali criteri e che, per esempio, la massima che da essa ha creduto di trarre la « Rivista di Legislazione Fiscale » (1949, Col. 917) non interpreti esattamente il pensiero della Corte. In fondo, sembra che la Rivista suddetta voglia far credere che, contrariamente a quanto sempre finora la Corte Suprema ha ritenuto, la costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato valga a sanare ogni difetto di notificazione, sì che, per esempio, non possa eccepirsi ulteriormente la nullità della citazione quando in una causa relativa a trasporti ferroviari venga citato il Ministero dei Trasporti in persona del Ministro, invece del Capo Compartimento delle FF. SS. al quale la rappresentanza della Amministrazione spetta secondo le C. T. E' appena il caso di notare che una tale interpretazione appare inaccettabile e per quanto, in pratica, le eccezioni di nullità per errata indicazione dell'organo che rappresenta in giudizio la Amministrazione vengono sollevate solo in casi gravi, non può consentirsi alcuna indulgenza sulla questione di principio, poichè le norme che regolano la rappresentanza sostanziale della Amministrazione dello Stato in giudizio, sono norme che, avendo per oggetto

la ripartizione di competenze tra pubblici uffici, sono inderogabili, e la loro violazione deve considerarsi assolutamente insanabile.

D'altra parte basta esaminare la massima sopra riportata per rendersi conto che essa si riferisce ad una specie nella quale la eccezione di difetto di rappresentanza dell'organo costituito in giudizio era puramente formale, trattandosi di un Ente pubblico ad organizzazione non complessa come quella statale, in relazione al quale i poteri del direttore generale non sono affatto diversi da quelli del Commissario Straordinario o del Gran Maestro. Infine, l'eccezione era stata sollevata non dall'Ente, il quale era ricorrente, ma dalla controparte.

**COSA GIUDICATA - Terzi, sentenza di condanna contro il conducente preposto - Separato giudizio contro il committente non proprietario dell'autoveicolo.** (Corte di Cass., Sent. n. 2063, Sez. III - Pres.: Valenzi, P. M.: Di Stefano, Est., Criscuoli - BANAL contro Soc. Funi via del Colle).

Dalla presunzione di colpa sancita dall'art. 2054 a carico del conducente, per il danno prodotto a persone o cose dalla circolazione dell'autoveicolo, discende, in base alla semplice esistenza del rapporto institorio, la responsabilità del committente non proprietario dell'autoveicolo, senza che nei confronti di questo spetti al danneggiato di fornire la prova che il sinistro si è verificato per colpa del conducente.

Il committente tuttavia al pari del preposto conducente, è legittimato a fornire la intera prova liberatoria che la legge ammette a favore di quest'ultimo in modo da dimostrare che il commesso non è in colpa, può esimersi da quella responsabilità che altrimenti sarebbe a suo carico per presunzione *juris et de jure*.

Tale prova liberatoria il committente potrà fornire anche qualora con sentenza passata in giudicato, emessa in separato giudizio civile, cui rimase estraneo il committente medesimo, sia stata affermata la responsabilità del conducente preposto; ciò quale applicazione del principio (art. 1306 c. c.) secondo la sentenza pronunciata tra il creditore o uno dei debitori in solido non ha effetto contro gli altri debitori.

L'importanza e la gravità della presente decisione è nell'aver applicato al committente, sia pure attraverso la via indiretta dell'accertamento della colpa del conducente, la presunzione di cui all'art. 2054 Codice civile.

Con tale statuizione il Supremo Collegio sembra si sia discostato dalla sua precedente giurisprudenza per cui « presupposto della responsabilità del committente è la colpa del commesso, onde se questa sia posta in dubbio dal giudicato penale, non può essere rimessa in discussione nel giudizio civile contro il committente » (cfr. Cassaz., 13 giugno 1942, n. 1662, Guidicelli c. Ranvollo).

E' infatti chiaro che se in tale sentenza si dichiarava esclusa la responsabilità del committente dal dubbio sulla colpa del conducente in sede penale, non si applicava nei suoi confronti la presunzione di responsabilità la quale non avrebbe trovato ostacolo nel dubbio sull'elemento soggettivo in sede penale giusta la costante giurisprudenza.

Ora sembra a noi che tale mutamento di indirizzo possa lasciare qualche dubbio: la responsabilità del committente per il fatto del commesso discende infatti dall'art. 2049 del Codice civile, e non come quella del proprietario del veicolo dal 2054. Ma l'art. 2049 ha per fondamento la colpa da parte del commesso che deve essere dimostrata da parte di chi ricorre contro il committente, mentre l'art. 2054, non esige la prova della colpa realizzando sostanzialmente un caso di responsabilità oggettiva (cfr. GIUSIANA: Concetto di danno giuridico, 1944, 241).

V'è inoltre da rilevare che vi possono essere casi, appunto per l'estensione della responsabilità, ex art. 2054, per cui il conducente debba rispondere in solido con il proprietario per un fatto che non può ascrivere mai a sua colpa, ad es., per un difetto di costruzione dell'autoveicolo, ciò che sarebbe assurdo porre a carico del committente, sia pure con diritto a rivalsa verso il proprietario del veicolo, il che avverrebbe se si applicasse l'art. 2054 e si ponesse la presunzione generica ivi stabilita anche a suo carico.

La terza massima per cui il committente può dare la prova liberatoria anche dopo la condanna del conducente passata in giudicato, ci sembra infine possa estendersi anche al proprietario, che è del pari un debitore in solido e che quindi la sentenza penale non debba avere efficacia neppure nei suoi confronti.

**ESECUZIONE FORZATA - Esecuzione mobiliare - Opposizione - Domanda in separazione - Moglie del debitore - Art. 622 C.P.C. - Mobili pignorati in casa della moglie.** (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 1734-39, - Pres.: Curcio, Est., Petrella, P. M. Roberto - Gravagnolo contro Soc. In. Pelli e Confezioni).

Ai sensi dell'art. 622 c.p.c., la moglie convivente con il marito non può proporre opposizione alla esecuzione mobiliare, promossa nei confronti del marito stesso, solo relativamente ai mobili che siano stati pignorati nella casa di costui.

L'opposizione può essere, invece, proposta allorchè i mobili siano stati pignorati nella causa in cui la moglie opponente sia proprietaria o, comunque, detentrica in virtù di un rapporto obbligatorio.

La massima pare esatta. Essa consegue strettamente dalla applicazione dell'art. 513 del c.p.c.,

secondo il quale, nel pignoramento mobiliare, la ricerca delle cose da pignorare deve essere fatta nella casa del debitore e negli altri luoghi a lui appartenenti, essendo tassativamente indicate le eccezioni a questa regola.

Si veda l'ANDRIOLI: Commento al C.P.C., Seconda Ed., Vol. III, pag. 273.

**GUERRA - Danni di guerra - Natura della pretesa al risarcimento - Interesse - Carattere degli organi preposti alla liquidazione.** Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 2109-49 - Pres.: Pellegrini, Est.: Gabrieli, P. M.: De Villa - Impresa Casaluce, contro Ministero Difesa Esercito).

La legge 26 ottobre 1940, n. 1543, innova alla legislazione emanata in occasione della prima guerra mondiale in quanto accorda al danneggiato per fatto di guerra non un diritto soggettivo perfetto, bensì l'interesse legittimo ad una erogazione da liquidarsi da organi di carattere amministrativo, e non giurisdizionale.

La sentenza è in netto contrasto con quella precedente delle stesse Sezioni Unite n. 1381/47 (Veduta in questa Rassegna, 1948, Fasc. 1-2, pag. 8).

Questa sentenza è stata annotata esaurientemente ed acutamente in senso favorevole dal Novelli, in « Giur. Compl. Corte di Cassaz. », 1947, Vol. XXVI, pag. 1223 e seguenti.

La tesi secondo la quale alla pretesa al risarcimento ai danni di guerra dovrebbe riconoscersi la natura di interesse legittimo fu sostenuta dal Consiglio di Stato, Sez. IV, in una decisione pubblicata sul « Foro It. »; 1947, III, 113.

Nella presente sentenza la Corte Suprema accenna ad una precedente sua decisione, n. 1727 del 22 dicembre 1947, la quale avrebbe riconosciuto carattere di organi amministrativi alle Commissioni per il risarcimento dei danni di guerra, in contrasto con quanto affermato dalla succitata sentenza n. 1381/47. Senonchè nella sentenza numero 1727 questa affermazione fu fatta in modo del tutto incidentale e fuggevole, senza addurre argomenti tali che facciano pensare ad un mutamento di indirizzo effettivamente voluto; questa opinione trova conferma in quanto è scritto in una nota a questa sentenza sulla giurisprudenza italiana, 1948, I, 1, 351.

Dato il carattere strettamente economico dell'oggetto della pretesa al risarcimento dei danni di guerra, la sua qualificazione come interesse legittimo appare piuttosto difficile da sostenere.

**IMPIEGO PUBBLICO - Enti pubblici diversi dallo Stato - Licenziamento dipendenti - Indennità carovita - Computabilità.** (Cons. Stato, Sez. VI, 2 settembre 1949 - Ric. Palombieri contro Commissariato G. I.).

Il computo dell'indennità carovita nelle indennità di licenziamento deve essere ammesso per i dipendenti del Commissario della G. I. come è stato deciso dalla V Sezione nei casi simili a quello sottoposto all'esame del Collegio il quale non ha ragione di discostarsi da un orientamento che risponde ai principi di giustizia e a una esatta interpretazione della norma in vigore,

La sentenza che annotiamo dà per pacifico e consolidato un indirizzo che, a nostro parere, deve invece essere riesaminato e abbandonato: quello, cioè, che l'indennità di carovita debba computarsi nella retribuzione per gli impiegati di Enti pubblici (nella specie Commissariato della G. I. a tutti gli effetti ed in particolare agli effetti della indennità di licenziamento).

Gli argomenti portati dalla decisione della V Sezione del Consiglio di Stato (v. Cons. di Stato, Sez. V, n. 182 del 19 marzo 1949) possono considerarsi due: il primo dell'applicabilità agli Enti pubblici dell'art. 10 della legge sull'impiego privato e dell'art. 2121 Cod. civ. i quali stabiliscono che ai fini della indennità di licenziamento debbono computarsi tutte le indennità di carattere continuativo, argomento adombrato nella motivazione; e il secondo che l'indennità di carovita è esclusa dall'art. 7 della legge che la istituisce (decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722) dal computo nel trattamento di quiescenza e sulla indennità di licenziamento perchè ai pensionati statali è corrisposta a parte, in aggiunta alla pensione, una indennità carovita. Sembra poi che a tali argomenti se ne voglia aggiungere un altro: quello che gli impiegati statali hanno la stabilità. Infine si afferma nella sentenza che la soluzione adottata, in deroga o superamento dell'art. 7, risponde ad un senso di equità.

Nessuno di tali argomenti; nè quelli espressi, nè quelli adombrati resiste ad una critica serena.

Non il primo perchè l'art. 10 della legge sull'impiego privato e l'art. 2121 del Codice civile sono norme sussidiarie per il personale dipendente da Enti pubblici e cedono per giurisprudenza costante dello stesso Consiglio di Stato, alle norme di un regolamento, cioè alla disciplina datasi dall'Ente. Ora è chiaro che se un Ente pubblico ha applicato al suo personale, come gliene dava facoltà l'art. 15 della legge sopracitata « le disposizioni sulla indennità carovita », tale sua volontà di conformarsi alla legge non può non prevalere sui principi sussidiari delle due norme sopra citate. Per cui la delibera che estende l'indennità di carovita al personale di un Ente pubblico è norma principale in esecuzione di legge e non può essere cancellata e superata dalle norme cui si ricorre in via sussidiaria sopra citate.

Tantomeno il secondo perchè esso spiega solo la non computabilità nel trattamento di quiescenza, cioè nella prima delle due figure previste dalla legge, ma non influenza in alcun modo la non computabilità nell'« indennità di licenziamento ». Ed è veramente strano che di fronte ad una legge che considera due figure: la quiescenza e la indennità, dovendo esaminare una ipotesi rientrante nella seconda figura si faccia riferimento e si interpreti la prima tacendo della seconda, come se essa non esistesse.

E' questo il vizio più grave della sentenza in esame e fa pensare che il Consiglio di Stato, per presunte — ma come vedremo errate — ragioni equitative si sia indotto a tentare in qualche modo di superare — od obliterare? — il preciso disposto dell'art. 7 della legge.

Resta il terzo argomento, adombrato del pari che il primo, ma anch'esso poggia su di un errore evidente: l'esistenza della stabilità per gli impiegati statali, è vera sì, ma solo per quelli di ruolo: gli altri hanno un rapporto che per tanti punti della sua disciplina si avvale di istituti elaborati dal diritto privato. Nè si sa vedere alcuna differenza tra essi (cioè tra il personale non di ruolo) e quello dei vari enti pubblici. Ora proprio per tale personale che non gode di stabilità, la norma dell'art. 7 è stata ribadita e confermata dall'art. 9 del noto decreto 4 aprile 1947, n. 207, per cui non può esservi dubbio che essa trova applicazione anche nei confronti del personale che non ha stabilità e che gode non di trattamento di quiescenza, ma di indennità di licenziamento. Onde anche questo argomento si palesa senza valore ed anzi l'esgesi delle varie leggi conferma la volontà del legislatore di escludere l'indennità carovita dal computo anche per il personale non stabile e fruente di indennità di licenziamento dello stesso genere, e natura di quella degli enti pubblici, come ad es. nella specie la G. I.

Resta allora il preteso argomento equitativo: e a proposito di esso si deve essere chiari: o si cancella non solo nelle motivazioni, ma nella legge la espressione indennità di licenziamento e si sopprime contemporaneamente l'art. 9 e si computa l'indennità carovita in tutti i casi di risoluzione del rapporto senza diritto a pensione, e allora dal punto di vista della equità nulla da dire; ma se si pretendesse, come la sentenza in esame, di computare l'indennità di carovita per il solo personale degli enti pubblici, si commetterebbe una grave ingiustizia a danno sia del personale di ruolo che non ha ancora maturato il diritto a pensione, sia di quello non di ruolo dello Stato.

Ed è contro il profilarsi di questa gravissima disparità ingiustificata che protestiamo. Mentre la legge, decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722, autorizzava la estensione dei benefici economici disposti per gli statali ai dipendenti da Enti pubblici, perchè non si applicassero trattamenti superiori, in questo modo la stessa indennità verrebbe ad arrecare agli uni un vantaggio ben diverso che agli altri.

Un ultimo rilievo: anche per l'indennità sorella del carovita per gli impiegati privati: della contingenza i contratti collettivi hanno in un primo tempo almeno esclusa la computabilità. E se talune decisioni della Magistratura di merito hanno potuto superare le clausole dei contratti collettivi invocando l'art. 2121 del Codice cui essi non potevano derogare, questo non può farsi contro una norma di legge quale è quella dell'art. 7 che non viene meno che per abrogazione da parte del legislatore anche se si possa ravvisare l'opportunità di una modifica per il carattere stabile che è venuta ad assumere l'indennità stessa.

Ora il Consiglio di Stato ha creduto di poter superare una norma di legge tassativa ed espressa col richiamo a principi generali e ad altre norme di legge anteriori e sussidiarie contro ogni criterio di interpretazione della legge.

*Perciò auspichiamo che il Supremo Consesso Amministrativo voglia riesaminare le sue decisioni suggerendo, se crede, eventualmente al legislatore di modificare la legge, ma dandole la retta interpretazione finchè esiste in sede giurisdizionale così come ha fatto anche in questo caso, in sede consultiva nei pareri espressi agli organi della Amministrazione sulla stessa questione. V. S.*

**IMPIEGO PUBBLICO - Epurazione - Sezione speciale del Consiglio di Stato - Natura giurisdizionale.** (Corte di Cass. Sez. Unite, Sent. n. 2467/49 - Pres.: Pellegrini, Est.: Di Liberti, P. M.: Eula - Ist. Credito Agr. Sardegna contro Medas).

La sezione speciale del Consiglio di Stato, istituita dall'art. 11 del decreto legislativo luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 702, con il compito di giudicare in sede di ricorso contro le decisioni delle Commissioni di epurazione, di cui all'art. 4, lett. a) della stessa legge ha natura e funzioni di organo giurisdizionale e non amministrativo.

Le sue decisioni hanno pertanto carattere di sentenze, e contro di esse è ammissibile il ricorso alle sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione.

Con precedente sentenza n. 1591/47 la Corte Suprema aveva deciso in senso contrario (v. in « Foro It. » 1947, I, 783).

*Il mutamento di giurisprudenza si deve, evidentemente ascrivere alla influenza di decisioni del Consiglio di Stato, il quale ha costantemente riconosciuto alla sua sezione speciale carattere giurisdizionale.*

*Si tratta, ora, di vedere se tale sezione speciale sia compresa tra le giurisdizioni speciali in genere, per le quali l'art. 111 della Costituzione ammette il ricorso per Cassazione anche per violazione di legge, o se sia da equipararsi alle sezioni ordinarie del Consiglio di Stato, contro le decisioni delle quali è ammesso solo il ricorso per difetto di giurisdizione.*

**IMPOSTE E TASSE - Opere di bonifica di competenza statale - Dichiarazione di ultimazione - Effetti - Prestito redimibile 5 % ed imposta straordinaria sulla proprietà immobiliare.** (Corte di Cass., I Sez., Sent. n. 2098-49 - Pres.: Giaquinto, P. M.: Lorizio, Rel.: Roberto - Amministrazione Finanze contro Consorzio della Bonifica Romana).

Le opere di bonifica possono rientrare nella categoria dei beni del demanio accidentale dello Stato o ritenersi sottoposte al regime della demanialità allorchè soddisfino ad un pubblico generale interesse e sia intervenuta, con la formale dichiarazione di ultimazione ai sensi dell'art. 16 del T. U. 13 febbraio 1933, n. 215, la manifestazione di volontà della Pubblica Amministrazione che ad esse attribuisca carattere pubblico.

Per gli immobili destinati ad opere di bonifica, anche di pubblico generale interesse, ed intestati, prima della dichiarazione di ultimazione delle opere, nei ruoli delle proprietà immobiliari per l'anno 1937 ai consorzi, sono i consorzi tenuti al prestito ed alla imposta straordinaria di cui ai decreti 5 ottobre 1936 e 10 novembre 1936, n. 1933.

*La specie venuta all'esame del Supremo Collegio riguarda l'assoggettabilità dei consorzi di bonifica al prestito redimibile e alla relativa imposta immobiliare di cui ai decreti 5 ottobre 1936, n. 1743, e 10 novembre 1936, n. 1933, per gli immobili destinati alle opere di bonifica intestati alla data dell'imposizione ai consorzi.*

Com'è noto il prestito e l'imposta in questione colpiscono i possessori dei terreni e fabbricati quali risultano nei ruoli delle proprietà immobiliari per l'anno 1937 ed, ove la situazione catastale sia dimostrata non rispondente alla effettiva situazione di possesso, i reali possessori degli immobili stessi (articoli 2, 4 e 18 del decreto 3 ottobre 1936).

*Era stato ritenuto dalla Corte di Appello di Bologna che per essere demaniali tutte le opere di bonifica i consorzi non possono considerarsi possessori delle opere stesse o degli immobili relativi, onde, nonostante la loro iscrizione nei ruoli, non sono assoggettabili alla imposizione.*

*Ha osservato il Supremo Collegio che le opere di bonifica possono essere d'importanza limitata, e come tali appartenere ad Enti diversi dallo Stato, e possono essere di pubblico generale interesse, e come tali rientrare nel demanio accidentale dello Stato a sensi del capoverso dell'art. 822 Codice civile, nel quale sono testualmente indicati gli acquedotti e sono da intendersi compresi, per la identità di funzione economica e sociale, i canali di navigazione, d'irrigazione e di bonifica.*

*Ha poi soggiunto che « mentre per i beni del demanio necessario non occorre, ad attribuire il carattere demaniale, una manifestazione di volontà dello Stato, essendo sufficiente il fatto della loro esistenza (ed ove una tale manifestazione di volontà intervenga ha solo valore dichiarativo), per i beni invece del demanio accidentale si richiede una specifica manifestazione di volontà — che può essere una legge o un atto amministrativo ed ha efficacia costitutiva — di destinare il bene a una pubblica funzione o comunque sottoporlo al regime della demanialità ».*

*Di conseguenza, poichè le opere di bonifica affidate ai consorzi per la esecuzione, anche di pubblico generale interesse, non nascono demaniali, ma possono acquistare tale carattere solo quando intervenga la formale dichiarazione di ultimazione di esse prevista all'art. 16 del T. U. sulla bonifica integrale, che è la manifestazione della volontà dell'Amministrazione della destinazione delle opere stesse alla pubblica funzione, ha concluso che, fino a quando tale dichiarazione non intervenga, non può neppure dubitarsi che le opere di bonifica, anche di pubblico generale interesse, sono in effettivo possesso dei consorzi, i quali però sono tenuti ai relativi tributi.*

*La sentenza è certo importante per quanto riguarda la definizione della natura delle opere di bonifica nella sistemazione generale della materia, ma ci pare meritevole di nota soprattutto per quanto riguarda l'assoggettabilità ai tributi dei consorzi di bonifica che vengono riconosciuti effettivi possessori e produttori di beni e di ricchezza tas-*

sabile (Cfr. PETROCCHI: Tassabilità dei contributi, utili ed avanzi di bilancio dei consorzi di bonifica integrale, in « Giur. Opere Pubbliche », 1939, II, 152).

**IMPOSTE E TASSE - R. M. - Esecuzione - Interessi da Mutui assunti da Comuni etc. - Psstiti con emissione di titoli obbligatori.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 1737-49 - Pres.: Giaquinto, Est.: Messina, P. M.: Pomodoro - Finanze contro Comune di Genova).

La esenzione dall'imposta di ricchezza mobile, accordata dalla legge 28 giugno 1928, n. 1608, riguarda soltanto gli interessi dipendenti dai mutui assunti dalle provincie, o dai comuni con casse di risparmio nelle forme ordinarie dell'atto pubblico o della scrittura privata e non si estende perciò ai prestiti contratti con emissione di prestiti obbligazionari, per i quali rimane in vigore il decreto legge 20 settembre 1926, n. 1643, che accorda la esenzione solo alle obbligazioni emesse dai detti Enti dopo la data di pubblicazione del decreto stesso.

Con la presente sentenza la Corte ha confermato la sua precedente giurisprudenza in materia, la cui prima manifestazione fu la sentenza 11 gennaio 1937 in causa Amministrazione Finanziaria contro Comune di Cremona (F. I., 1937, I, 149). Recentemente, la Corte Suprema aveva deciso nello stesso senso una causa tra l'Amministrazione delle Finanze e il Comune di Modena (F. I., 1948, I, 1060 con nota di Rebori).

In fondo, la tesi della Corte Suprema sulla inapplicabilità della esenzione tributaria, agli interessi dei mutui obbligazionari, è sulla linea costantemente seguita dalla Corte in materia di interpretazione restrittiva di norme di esenzione tributaria.

**IMPOSTA DI REGISTRO - Trasferimento di gestione di filiale di azienda di credito - Tassa applicabile.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 1735-49 - Pres.: Cannada Bartoli, Est.: Di Maccio, P. M.: Binazzi, - Banca Nazionale del Lavoro contro Finanze).

L'art. 55 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, che assoggetta a tassa fissa di registro il trapasso di beni, attività e passività attinenti ad una azienda di credito che si sostituisca ad un'altra nell'esercizio di singole sedi e filiali di quest'ultima, non è applicabile quando l'azienda cessionaria sia stata autorizzata ad insediarsi con una propria filiale in determinate piazze ove agiva la azienda cedente, della quale abbia rilevato in blocco le attività.

La Corte Suprema ha accolto in pieno la tesi dell'Avvocatura, che escludeva il carattere interpretativo al comma aggiunto dalla legge 7 aprile 1938, n. 636, all'art. 55 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375.

L'esclusione di tale carattere interpretativo è stata dalla Corte appoggiata sulla considerazione che nel suddetto comma aggiunto mancava la eadem ratio in relazione agli altri commi dell'art. 55,

Sembra, tuttavia, che la presenza della identità della ratio non basterebbe da sola a giustificare l'attribuzione del carattere interpretativo ad una norma che, come quella in esame, estende a casi non previsti espressamente un trattamento tributario di favore. Come è noto, infatti, la identità della ratio costituisce il fondamento della interpretazione analogica la quale non è consentita in materia di norme di esenzione tributaria.

Per quanto riguarda la particolare materia, è da notare che il regio decreto-legge 12 luglio 1936, n. 375, fu convertito in legge con la legge 7 marzo 1938, dopo essere stato integralmente abrogato e sostituito dal regio decreto-legge 17 luglio 1937, n. 1400.

**OBLIGAZIONI E CONTRATTI - Contratti preliminari - Obbligo di vendere un fondo determinato ad un determinato prezzo - Applicabilità del principio nominalistico di cui all'art. 1277 codice civile.** Corte di Cass., Sent. 2007-49, Sez. I - Pres.: Pellegrini, P. M.: Gualtieri, Est.: Cicolini - Marotta contro Marotta).

Chi — mediante un contratto preliminare o per effetto di un *modus* impostogli dal donante nella donazione di un fondo — abbia assunto l'obbligazione di vendere un determinato fondo per un determinato prezzo, nulla altro può pretendere dal compratore, in corrispettivo del predetto fondo, trattandosi, in questo caso, di debito di valuta, al quale è applicabile il principio nominalistico stabilito dall'art. 1277 Codice civile.

La soluzione adottata dal Supremo Collegio sembra sostanzialmente giusta. Tuttavia essa va confrontata con l'altra della sentenza 28 aprile 1949, n. 103 (in « Giur. Ital. » I, 1, 326), nella quale la Corte Suprema ritenne che, in caso di nullità di un contratto di compravendita, la restituzione del prezzo costituiva un debito di valore.

E' probabile infatti che questa diversità di soluzione non sia del tutto giustificabile: se si dovesse considerare il prezzo come equivalente economico della cosa, occorrerebbe pervenire all'unica soluzione di ritenere che sia l'obbligazione del compratore per il pagamento del prezzo, sia l'obbligo del venditore di rimborsarlo nel caso di nullità del contratto siano debiti di valore; se invece dovesse considerarsi il prezzo più semplicemente come oggetto dell'obbligazione del compratore, si può ritenere col Supremo Collegio che tale obbligazione costituisca debito di valuta, ma sembra che uguale configurazione debba darsi anche all'obbligazione del venditore di rimborsare il prezzo in caso di nullità del contratto.

**SENTENZA - Ordinanza collegiale sottoscritta dal solo Presidente, non equivale a sentenza.** (Corte di Cass., Sez. II, Sent. n. 1654-49 - Pres.: Azara, Est.: Pepe, P. M.: Caruso - Benevento contro Mogiello).

Una ordinanza collegiale, che, è sottoscritta dal solo Presidente e non anche dai Giudici facenti parte del Collegio, non può equivalere ad una sentenza pur avendo di questo l'intrinseco contenuto.

E' questa una necessaria ed esatta precisazione della costante giurisprudenza della Corte Suprema, secondo la quale « per accertare la natura del provvedimento del Giudice se ne deve considerare il contenuto; e qualora la questione da risolvere debba necessariamente formare oggetto di sentenza, come la pronuncia sulla giurisdizione, il provvedimento va definito sentenza » (v. da ultimo sentenza n. 1865/48, in questa Rassegna, 1948, Fascicolo 11-12, pag. 27).

E' evidente, invero, che questa giurisprudenza non può essere intesa nel senso che valga a trasformare in sentenza anche quel provvedimento del Giudice che non ha gli essenziali requisiti di forma, propri della sentenza stessa. Tuttavia, ci sembra che questi requisiti essenziali si riducano proprio alla firma di tutti i giudici, elemento questo che d'altronde, più che alla forma, attiene alla sostanza del provvedimento decisivo. (Si veda in proposito la sentenza n. 1379/49).

Sulla portata della distinzione fra sentenza ed ordinanza, si vedano le acute osservazioni dello ANDRIOLI in Commento al C. P. C., II Ediz. Vol. I, pag. 350 e segg.

**TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI** - **Convenzione dell'Aja 29 luglio 1899 sulle leggi di guerra.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 2331-49 - Pres.: Giaquinto, P. M.: Tavolaro, Est.: Santoni - Chiesa contro Soc. Minimax).

La requisizione, effettuata dall'Autorità militare nemica occupante in territorio nazionale è arbitraria, se non sia conforme alle disposizioni dell'art. 52 del regolamento internazionale dell'Aja del 28 luglio 1898, concernente le leggi di guerra e ratificato dall'Italia con regio decreto 9 dicembre 1900, n. 504, che consente la requisizione di cose e servizio in danno di privati cittadini, soltanto per i bisogni delle truppe di occupazione. E tale arbitrarietà si rivela non solo quando non sia la requisizione eseguita con le prescritte o consuete formalità, ma anche quando, sostanzialmente, sotto le apparenze di una requisizione destinata a sopperire ai bisogni delle forze di occupazione, si compia una vera e propria spoliazione del privato cittadino impossessandosi della sua cosa per rivenderla o assegnarla, dietro pagamento di un qualsiasi prezzo, ad altro privato.

La Rassegna ha pubblicato (1949, fasc. n. 2, pag. 58) la sentenza della Corte di Appello di Torino, sulla impugnativa della quale ha avuto modo di pronunciarsi ora la Corte di cassazione.

Nella sentenza della Corte d'Appello erano affermati due importanti principi. In primo luogo fu ritenuto che la Convenzione dell'Aja 29 luglio 1899 non sia applicabile nell'ordinamento giuridico italiano se non nei limiti in cui essa vi è stata introdotta con la legge di guerra 8 luglio 1938, n. 1415. Su questo punto vedasi giurisprudenza citata in questa Rassegna, *ivi*, per la dottrina vedasi MANZARI in questa Rassegna, 1949, n. 5, pag. 133.

In secondo luogo fu ritenuto che comunque l'art. 52 consente all'esercito occupante di requisire beni di privati solo per i bisogni delle forze di occupazione; di modo che è illegittima una requisizione di cosa, che invece di essere destinata a tali bisogni, viene rivenduta a terzi. Su questo punto vedasi Cassaz. 19 maggio 1947, n. 780, in « Mass. Foro Ital. », col. 178.

Di questi due principi la Corte Suprema si è soffermata ad esaminare ed accogliere il secondo, ribadendo in tale modo la propria giurisprudenza; non è scesa all'esame del secondo, ritenendolo superfluo.

**TRATTATO DI PACE - 1) Annesso XVI-A - Validità dei contratti stipulati nel corso della guerra tra cittadini nemici. - 2) Art. 78 par. 1 e 2 - Obbligazione del Governo italiano di "ristabilire" e "restituire" - Limite - Validità delle disposizioni generali applicabili anche ai cittadini italiani (specie: proroga legislativa delle locazioni).** (Commissione di conciliazione italo-francese, Lugano 29 agosto-16 novembre 1949 - Giud. fed. Bolla, terzo membro Est. Sorrentino, rapp. del Gov. it.; Périet de Féral, rapp. del Gov. Fr.; - Governo Francese (nell'interesse della signora Guillemot-Jacquimin) contro Governo italiano).

1) L'annesso XVI-A al § 1 statuisce la risoluzione di contratti intervenuti prima della guerra tra persone divenute nemiche e per la cui esecuzione sia necessario il permanere dei rapporti tra le parti. Costituiscono deroghe a tale disposizione quelle contenute nei §§ 2 e 3, il quale ultimo statuisce la validità dei rapporti (transaction) anche se collegate ad un contratto da risolversi ai sensi del § 1, ove siano stati eseguiti con l'autorizzazione di una delle Potenze alleate ed associate.

E' quindi pienamente valido un contratto di locazione stipulato dopo lo scoppio delle ostilità dal procuratore di un cittadino francese con un cittadino italiano; nessun argomento *a contrario* per la risoluzione di tale contratto può desumersi dal citato § 3 il quale rappresenta solo un'eccezione al disposto del § 1 e riflette (così come il § 1) unicamente i contratti stipulati prima della guerra.

2) Presupposto per l'applicazione sia del § 1 (l'Italie *retablisera*) che del § 2 (le Gouvernement *restituira*) dell'art. 78 è l'adozione di speciali misure in tempo di guerra a carico dei beni delle Nazioni Unite o di loro cittadini. L'obbligazione del Governo italiano è limitata alla rimozione di tali misure e dei loro effetti e si estingue con detta rimozione. Pertanto ove all'atto del sequestro degli appartamenti di proprietà di un cittadino francese erano locati a cittadini italiani, il Governo italiano, revocato il sequestro non è tenuto altresì ad espellere i locatori, perchè manca ogni mezzo di causalità tra la restituzione pretesa dal Governo francese e le misure adottate durante la guerra dal Governo italiano nei confronti di detti appartamenti.

La dizione del § 2: « le Gouvernement *italien restituira tous les biens... libres de toutes hypothe-*

ques et charges quelconques » non può essere interpretata nel senso che con il termine « charges quelconques » si sia fatto riferimento ai limiti risultanti, nel diritto di disposizione dei beni, dalle misure legislative generali prese nei confronti di tutti i beni compresi quelli italiani. In conformità il § 4, lettera d) prevede il pagamento di un indennizzo per compensare la perdita ed i danni derivanti da misure speciali adottate nei confronti di beni nemici. Nel caso di danno derivante da misura generale (quale è la proroga delle locazioni) il cittadino delle Nazioni Unite non può rivendicare il diritto ad indennizzo. Altrimenti non sarebbe stata necessaria la disposizione contenuta nel § 6.

La Commissione che ha emesso la surriportata decisione è l'organo previsto dall'art. 83 del Trattato di Pace. Sulla natura giuridica di questo organo daremo maggiori precisazioni nella « Rassegna di Legislazione » (v. infra - nel Commento al decreto Presidenziale 20 ottobre 1949, n. 884).

Qui possiamo dire che la difesa dello Stato Italiano avanti a queste Commissioni costituisce un altro vasto campo dell'attività dell'Avvocatura dello Stato, alla quale tale difesa istituzionalmente spetta.

In un prossimo articolo, utilizzando maggiori esperienze relative al funzionamento delle predette Commissioni, tenteremo di inquadrarle sistematicamente nell'ordinamento giuridico interno e internazionale, compito questo reso più difficile dalle inevitabili interferenze di elementi extragiuridici.

L'oggetto della controversia era di assai scarso rilievo, in quanto da parte del Governo francese si tendeva ad ottenere che la signora Guillemot-Jacquemin fosse reintegrata nel godimento di due appartamenti siti in Roma di sua proprietà e locati subito dopo l'inizio della guerra a cittadini italiani: in sostanza quindi una modesta azione di sfratto. Peraltro a sostegno della sua pretesa l'Agente del Governo francese aveva sollevato due importantissime questioni di massima; l'accoglimento della tesi francese in ordine a tale questione avrebbe gravemente pregiudicato fondamentali interessi italiani.

In ordine alla detta controversia erano state sottoposte alla Commissione di Conciliazione integrata dal terzo arbitro quattro quesiti: il primo attinente all'interpretazione dell'Annesso XVI, lettera a) (e segnatamente del paragrafo 3) del Trattato di Pace, gli altri tre circa la pretesa inapplicabilità nei confronti dei cittadini delle Nazioni Unite delle disposizioni legislative italiane sulla proroga forzata dei contratti di locazione.

In pieno accoglimento delle deduzioni sostenute nell'interesse del Governo italiano è stato deciso:

a) che le disposizioni contenute nel paragr. 3 dell'Annesso XVI costituiscono solo eccezione e deroga alle disposizioni contenute nel paragrafo 1; di conseguenza è stata ritenuta la piena validità dei contratti stipulati dopo l'inizio delle ostilità tra cittadini delle Nazioni Unite e cittadini ita-

liani, anche se nei loro confronti non è intervenuta approvazione da parte dei Governi delle Nazioni Unite;

b) che le disposizioni contenute nei paragrafi 1 e 2 dell'art. 78 trovino applicazione solo ove sia concorsa un'attività specifica del Governo italiano sui beni dei cittadini delle Nazioni Unite sottoposti a misure della legislazione di guerra in quanto beni nemici; ciò perchè i termini rétablir e restituir presuppongono una precedente attività del Governo italiano, di apprensione uso o disposizione dei beni delle Nazioni Unite e dei loro cittadini;

c) che il termine charges dell'art. 78 del paragr. 2 stia ad indicare solo gli oneri di carattere reale; e che quindi nel suddetto termine non possano essere compresi i provvedimenti generali che colpiscono i cittadini italiani ed occasionalmente i cittadini stranieri soggetti alla legislazione italiana ration loci: quali le disposizioni legislative sulla proroga delle locazioni.

Particolare importanza nel quadro del complesso contenenzioso che investe (e potrà investire) le Commissioni di Conciliazione previste dall'art. 83 del Trattato di Pace, rappresenta la seconda della tesi accolta con la decisione in esame. Quella cioè che limita l'obbligazione internazionale sancita dall'art. 78 del Trattato di Pace alla rimozione della misura adottata nei confronti dei beni delle Nazioni Unite e dei loro cittadini e agli effetti della misura stessa.

Al riguardo nell'interesse del Governo italiano si è costantemente sostenuto che « il par. 1 dello art. 78 costituisce il titolo ed il generico preambolo delle disposizioni contenute nei paragrafi successivi. Esso delimita la portata dell'intero articolo e fornisce i criteri d'interpretazione delle norme particolari statuite nei paragrafi seguenti; ma non contiene alcuna disposizione cui corrisponda una specifica obbligazione internazionale da parte del Governo Italiano ». Nella decisione in esame non leggesi testualmente una siffatta proposizione. Peraltro l'esplicito riconoscimento della limitazione dell'obbligazione del Governo italiano alla rimozione delle specifiche misure di guerra, porta alle stesse concrete conseguenze; i cittadini delle Nazioni Unite non possono pretendere il risarcimento dei danni loro derivati dallo stato di guerra ove difetti il mezzo di causalità tra il danno stesso ed una specifica misura di guerra adottata nei loro confronti: non possono, in genere, in difetto di tale presupposto, pretendere la restituzione nella situazione quo ante di fatto o di diritto.

In perfetta aderenza a tale principio la sentenza di Lugano ha infatti affermato: « Il Trattato di Pace non ha certamente voluto che le misure generali prese nei confronti di tutti i beni nel corso della guerra cessino i loro effetti, a partire dal giorno della pace, nei soli riguardi dei beni dei cittadini delle Nazioni Unite, allorchè non ha creduto di dover imporre al Governo italiano la ripara-

(N. C.).

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**APPELLO CIVILE - Costituzione tardiva dell'appellante - Procedibilità - Art. 384, n. 1, 171 c.p.c.** (Appello Catania 6 aprile 1949 - Ente di Colonizzazione del latifondo siciliano contro Mineo e Rizzo).

L'appello non può essere dichiarato improcedibile se l'appellante, pur non avendo osservato il termine di costituzione, si sia costituito alla prima udienza istruttoria.

La massima, attinente al problema relativo agli effetti della mancata costituzione in termine delle parti, del quale altre volte è stato fatto cenno in questa Rassegna (1948, pag. 9; 1949, pagg. 44 e 185), merita di essere segnalata perchè emessa in una fattispecie in cui l'appellante si era costituito dopo i termini di costituzione dell'appellato e quest'ultimo si era costituito all'udienza di trattazione innanzi l'istruttore. Fattispecie nuova, se si eccettua l'App. Roma 4 marzo 1943 (in « Foro It. », 1943, I, 685, con osservazione critica dell'Andrioli), nel quale si ritiene enunciato il medesimo principio che si desume ora dalla decisione della Corte di Catania, e che in un certo senso può ricollegarsi all'orientamento adottato dalla Suprema Corte, per il giudizio di primo grado, con la sentenza 11 ottobre 1946 (in « Foro It. », 1947, I, 191), secondo cui il processo non si estingue se l'attore si costituisce nel termine fissato per il convenuto, senza che quest'ultimo si sia costituito in detto termine (cfr. art. 7 decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 483). La massima segnalata si spinge, però, ancora oltre ammettendo, sia pure per implicito, che la costituzione dell'appellante possa avvenire anche al di là del termine di costituzione dell'appellato, sebbene non costituito. Ora, è esatto questo?

Sono già stati rilevati in questa Rassegna (1949, pag. 45) i motivi che lasciano perplessi sull'accoglimento del principio, peraltro neppure costante, del Supremo Collegio. Interessa qui tuttavia mettere in rilievo alcune considerazioni peculiari al procedimento di appello che possono forse fare apparire non del tutto ingiustificata la massima riportata, anche nel caso in cui l'appellato non si sia costituito in termine.

Com'è noto, non contenendo l'art. 348, n. 1, c.p.c. alcuna indicazione di termini, è incerto en-

tro quali termini debba avvenire la costituzione in giudizio dell'appellante affinché egli possa evitare la dichiarazione di improcedibilità dell'appello. Secondo alcuni (D'ONOFRIO: Commento, I, n. 680; BOSELLI: Improcedibilità dell'appello per mancata costituzione dell'appellante, in « Riv. dir. proc. », 1948, I, 42; TAMBURRINO: Estinzione per mancata costituzione delle parti e improcedibilità dell'appello in « Giur. Cass. Civ. », 1946, II, 580) codesti termini, per il richiamo contenuto nell'art. 347 c.p.c., sarebbero irrimediabilmente quelli indicati per l'attore nell'art. 165.

Ritengono invece i più (ANDRIOLI: loc. cit. e Commento, I, 641; SATTÀ: Diritto process. civ., 1948, n. 111; DE MAIO: Manuale del nuovo processo civ., 1942, n. 199; Cass. 8 marzo 1945, « Foro it. », 1944-1946, I, 171, 6 agosto 1946, « Giur. Cass. Civ. », 1946, 577, 5 maggio 1947, « Mass. Foro it. », n. 687; 12 maggio 1947, « Foro it. », 1948, I, 962) più fondatamente che, se l'appellato si è costituito nel termine assegnatogli, l'appellante può costituirsi fino alla prima udienza di trattazione. E ciò sia per il principio generale di economia processuale, in virtù del quale gli atti processuali viziati sono sanati dal raggiungimento dello scopo e gli atti processuali tardivi conservano efficacia per il carattere ordinario e non perentorio dei relativi termini (cfr. CARNELUTTI: Termine perentorio per la costituzione delle parti? in « Riv. dir. proc. civ. », 1943, II, 124), sia per le seguenti altre considerazioni, proprie del procedimento di appello:

1) in difetto di un limite di tempo stabilito per la costituzione dello appellante, sembra arbitrario creare una decadenza non prevista dalla legge, attesa la gravità a cui essa darebbe luogo, quale il passaggio in giudicato della sentenza impugnata;

2) essendo lo spirito della legge inteso ad agevolare la trattazione del gravame, come risulta anche dall'art. 130 delle norme d'attuazione, ed essendo d'altra parte necessario accertare una volontà non equivoca dell'appellante di disertare il giudizio, l'improcedibilità dell'appello può essere dichiarata solo quando anche una costituzione tardiva è preclusa all'appellante;

3) il rinvio disposto dall'art. 347 c.p.c. si riferisce a tutte le forme di comparizione in primo grado, compresa quella ritardata, prevista dal capov. dell'art. 171, con la conseguenza che la costituzione dell'appellato protrae l'efficacia della costituzione avversaria fino alla prima udienza corso alle norme sull'estinzione sembra, invece, istruttoria, anteriormente alla quale una sanzione di improcedibilità appare inopportuna ed eccessiva.

Senonchè quest'ultima considerazione non è affatto pacifica, poichè essa, oltre ad essere contestata in dottrina (cfr. TAMBURRINO: op. e loc. cit.; BOSELLI: op. e loc. cit.), è respinta dalla stessa Cassazione (sent. 10 agosto 1946, « Repert. Foro it. », 1946, « App. Civ. », n. 225 e recentemente sent. 16 marzo 1948, « Foro it. », 1948, I, 1056) sul rilievo che la disposizione contenuta nell'articolo 171 c.p.c. non è compatibile con le norme che regolano la materia della costituzione delle parti in appello, in quanto la mancata costituzione dell'appellante attua non già un caso di estinzione bensì un caso di improcedibilità, e tra i due istituti vi è una profonda differenza.

Infatti, mentre per aversi estinzione del processo per inattività delle parti basta il solo fatto obbiettivo della loro inattività (cfr. ZANZUCCHI: Diritto processuale civile, 1946, II, pag. 135), per l'improcedibilità dell'appello è invece necessaria la dimostrazione di una volontà non equivoca dell'appellante di non coltivare il gravame (cfr. Relaz. minist. dispos. attuaz. », n. 34; CARNELUTTI: Istituzioni, n. 448). In altri termini, perchè possa giungersi alla grave conseguenza di ritenere consumato il diritto di impugnazione per l'inservanza dei termini (non perentori) di costituzione deve esservi un comportamento tale dell'appellante da lasciare intendere chiaramente che egli non ha interesse di ottenere il riesame della prima decisione, alla quale è pertanto necessario assicurare definitiva stabilità. Così come del resto avviene nei casi di mancata presentazione del fascicolo dell'appellante (art. 348, n. 2) e di mancata comparizione di quest'ultimo alla prima udienza (art. 348, n. 3 e art. 130 norme att.), casi nei quali l'istruttore deve accertare se tali omissioni rispondano ad un'effettiva volontà di abbandonare il giudizio o se, piuttosto, esse siano state determinate da tutt'altri motivi. Inoltre, poi, l'estinzione di processo si verifica quando non si costituiscono o si costituiscono fuori termine entrambe le parti, oppure quando, essendo contumace solo l'attore, il convenuto non chiede che il giudizio sia proseguito (art. 290). L'improcedibilità dell'appello, invece, ha luogo per il difetto di costituzione del solo appellante e a prescindere non soltanto dalla mancata richiesta dell'appellato di proseguire il giudizio ma a prescindere anche da una apposita istanza di quest'ultimo intesa a farla dichiarare (cfr. ZANZUCCHI: op. cit., I, pag. 406; giurisprudenza consolidata, cfr. Cass. 18 novembre 1948, in « Foro it. », 1949, I, 7).

Ora, esistendo tali differenze (a torto negate da BOSELLI, loc. cit.) alla improcedibilità dell'appello

per difetto di costituzione dell'appellante non possono applicarsi le norme sull'estinzione del processo per inattività delle parti; tanto vero che, come è stato notato (cfr. TAMBURRINO: loc. cit.), lo stesso legislatore per indicare le conseguenze dell'improcedibilità non ha rinviato alla norma che stabilisce gli effetti dell'estinzione (art. 338) ma ha stabilito una norma speciale (art. 358). Il riammissibile quando, pure in appello, si verifichi l'inattività di entrambe le parti, cioè quando, mancando la costituzione in termini tanto dell'appellante quanto dell'appellato, si è proprio in presenza di un caso di estinzione del processo (si intende, del processo d'appello e non già dell'intero giudizio, come sembra sia sostenuto da BOSELLI, loc. cit.; il che, dopo tutto, sarebbe in contrasto con lo stesso art. 338). Ritenere che, anche in tale ipotesi, debba essere dichiarata l'improcedibilità per una pretesa prevalenza dell'inattività di chi ha avuto l'iniziativa di provocare la nuova fase processuale, in verità, sembra contro la legge stessa, la quale quando, all'art. 348, n. 1, rifacendosi all'antico istituto del rigetto d'appello senza esame, commina l'improcedibilità dell'appello, prevede soltanto l'ipotesi che « l'appellante non si costituisce » senz'altra aggiunta. L'altra ipotesi in cui non si costituiscono (o si costituiscono fuori termine) nè l'appellante nè l'appellato, ipotesi del tutto estranea al precedente storico immediato della improcedibilità dell'appello, realizza, invece, una forma di inattività che la legge prevede come causa di estinzione del processo per tutt'altri fini, e precisamente per il contemperamento del principio dispositivo col principio dell'impulso ufficiale del processo. Contemperamento necessario anche nel procedimento d'appello, dove ancora domina il potere di iniziativa delle parti.

Ed allora se, per il difetto di costituzione del solo appellante non possono richiamarsi i principi consacrati nell'art. 171 c.p.c., è evidente che vien meno quell'unica ragione che induce a far dipendere l'efficacia della costituzione tardiva dell'appellante dalla tempestiva costituzione dell'appellato, essendo proprio questa l'ipotesi contemplata nel capoverso dell'art. 171 c.p.c. Le altre ragioni riferite al n. 1 e al n. 2, se idonee ad ammettere una utile costituzione tardiva dell'appellante, non implicano però necessariamente la detta dipendenza, nè importano, in genere, alcuna particolare fissazione di limiti di tempo. Infatti, tanto il richiamo della volontà non equivoca dell'appellante di disertare il giudizio quanto il rilievo sull'assenza di una qualsiasi indicazione di termini dell'art. 348 n. 1, lasciano ancora indeterminato il momento fino al quale l'appellante può costituirsi utilmente. E poichè l'art. 350 pone la dichiarazione di improcedibilità tra i compiti assegnati all'istruttore nella prima udienza di comparizione, non sembra affermare cosa contro la volontà della legge se si dice che la costituzione dell'appellante è utile fino a tale udienza. E ciò indipendentemente tanto dell'avvenuta costituzione dell'appellato quanto dell'eventuale scadenza dei termini per siffatta co-

stituzione, sempre che, naturalmente, il processo non sia stato dichiarato estinto. Quindi, se l'appellato si è costituito in termine, l'appellante potrà costituirsi fino alla prima udienza istruttoria.

Se l'appellato si è costituito, invece, dopo la scadenza dei termini a lui assegnati, la costituzione tardiva dell'appellante può ancora essere utile solo a condizione che il giudice istruttore non abbia già dichiarato l'estinzione del processo d'appello, per non essersi costituite tempestivamente entrambe le parti, determinando così il passaggio in giudicato della sentenza impugnata (art. 338). Lo stesso deve dirsi se si costituisce solo l'appellante e dopo i termini fissati per la costituzione dell'appellato. Avvenuta poi la tardiva costituzione dell'appellante, non potrà più essere dichiarata l'estinzione del processo d'appello, perchè questa è impedita dalla attività di una sola parte, nè potrà essere dichiarata l'improcedibilità perchè manca il suo presupposto.

L'improcedibilità, quindi, è un istituto che presuppone non tanto una costituzione tardiva quanto piuttosto la mancanza assoluta di costituzione dell'appellante. Questo, in sostanza, è il principio che può desumersi dalla decisione segnalata; principio che può essere condiviso senza difficoltà da chi, col CARNELUTTI (Termine perentorio ecc, loc. cit.), ritiene che la stessa estinzione del processo può essere dichiarata solo quando manca assolutamente la costituzione di entrambe le parti. Principio, comunque, aderente allo spirito della legge, perchè tiene conto di quell'elemento subiettivo-intenzionale di diserzione del gravame, il cui accertamento, estraneo alla dichiarazione di estinzione, è insito invece nella dichiarazione di improcedibilità; elemento intenzionale che la costituzione, anche tardiva, rivela insufficiente. E codesta interpretazione, se non andiamo errati, risulta anche conforme all'art. 26 del D. L. 5 maggio 1948, numero 483, dove è espressamente stabilito che « l'appello è dichiarato improcedibile, anche d'ufficio:

1) se l'appellante non si è costituito fino alla prima udienza davanti all'istruttore », dandosi tuttavia facoltà all'istruttore, in omaggio all'elemento intenzionale di cui sopra, di rinviare, con ordinanza non impugnabile, la causa ad una prossima udienza se risulti o appaia probabile che la mancata costituzione dell'appellante possa essere stata causata da un legittimo impedimento.

La soluzione proposta non potrà dirsi che esponga l'appellato alla sorpresa di una sentenza emessa a sua insaputa, perchè egli non potrà disinteressarsi del processo fino a quando non sarà emessa una pronunzia che lo dichiara estinto per l'inattività sua e per quella del suo avversario, nè potrà dirsi iniqua, perchè, garantendo la possibilità di una tardiva costituzione non solo all'appellato ma anche all'appellante, è in perfetta armonia col principio di eguaglianza delle parti nel processo. Solo aggrava forse un poco il compito dell'istruttore; ma è il sistema vigente che gli attribuisce un complesso di tali poteri da renderlo quasi arbitro dei destini della causa.

(A. N.)

**DENUNCIA DI DANNO TEMUTO - Provvedimenti provvisori del Pretore - Forma di sentenza - Contenuto di ordinanza - Inappellabilità.** (Tribunale di Genova 23 luglio 1949 - Pres.: Valerio Est. Gallesio-Piuma - Ronco e altri contro Ministero LL. PP. e Impresa Jacazio).

Per stabilire la natura di un provvedimento giudiziale, deve tener conto della sostanza e degli effetti di esso, e non della forma.

Il Provvedimento con il quale il Pretore dichiara inammissibile la denuncia di danno temuto nei confronti della Pubblica Amministrazione, ed ordina i provvedimenti necessari ponendoli a carico di un altro convenuto, con la rimessione delle parti dinanzi al Giudice competente per il merito, rimane una ordinanza anche se il Pretore abbia dovuto esaminare e risolvere questioni pregiudiziali. Non muta la natura di ordinanza il fatto che il provvedimento abbia assunto la forma di sentenza, per espressa pronuncia del Pretore; e l'appello contro tale provvedimento è perciò inammissibile.

La prima massima è ormai consolidata (cfr. MORTARA: Commentario, vol. IV, n. 198, p. 326; Cass. 6 aprile 1949, ivi col. 174, entrambe con richiami). Sembra dissentire il SATTI (Dir. Proc. Civ. ed. 1948, p. 121) secondo il quale « il provvedimento del giudice non è dato nella forma della sentenza, dell'ordinanza o del decreto a seconda del suo contenuto, ma è la legge stessa che prescrive nei singoli casi la forma del provvedimento. Anzi abbiamo visto che ci sono dei casi in cui l'ordinanza ha il contenuto della sentenza: ma tuttavia quel che conta è sempre la forma, e la disciplina del provvedimento rimane quella dell'ordinanza ». In realtà, l'affermazione del Satti va intesa cum grano salis; vero è soltanto che la legge, avendo il potere di prescrivere « in quali casi il Giudice pronunci sentenza, ordinanza o decreto » (131 del Codice procedura civile), può stabilire la forma dell'ordinanza anche in casi in cui sia necessaria la risoluzione di questioni fra le parti (cfr. CHIOVENDA: Istitut., II sez., 1 p. 350, 356), ciò che impedisce all'ordinanza, nonostante il suo contenuto, di ottenere efficacia di sentenza.

Ma ogni qual volta l'ordinanza, prevista in relazione ad un determinato contenuto, pronuncia e decide questioni fuori dell'ipotesi espressamente prevista, in tal caso i suoi effetti vanno oltre quelli contemplati dalla legge, e la forma deve cedere alla sostanza del procedimento.

Nel caso della denuncia di nuova opera e di danno temuto è ben noto che l'Avvocatura dello Stato si battè a lungo, sotto l'impero del precedente codice, per una immediata appellabilità dei provvedimenti emessi dal Pretore (Relazione della R. Avvocatura Erariale, 1912-1925, p. 70-71; Relazione della R. Avvocatura Erariale, 1926-1929, p. 62).

La tesi dell'Avvocatura non trovò il consenso della giurisprudenza: e non miglior fortuna ebbero altri sporadici tentativi, almeno nei casi in cui il Pretore si limita a pronunciare provvedimenti di carattere provvisorio, rimettendo al Collegio

per l'esame del merito (cfr. Cass. 31 luglio 1939, « Foro It. », 1940, I, 200 con ampi richiami). Solo nei casi in cui il Pretore emette un provvedimento definitivo (dichiarando la propria incompetenza, negando i presupposti della denuncia o la proponibilità della domanda), si riconobbe che il provvedimento acquisterebbe natura ed effetto di sentenza (Cass. 4 marzo 1941, « Giur. It. » 1941, I, 1, 261; Cass. 3 luglio 1946, « Rep. Giur. It. », 1947, voce: « Sent. civ. », n. 3, 4) e sarebbe immediatamente impugnabile.

Va aggiunto che l'inappellabilità dei provvedimenti pretorili in materia di azioni possessorie è,

nella struttura delle impugnazioni secondo il vigente Codice di procedura civile, confermata dal carattere non definitivo del provvedimento. Quale che sia la sua natura, in tutti i casi in cui il provvedimento contiene la rimessione al giudice competente per il merito non può considerarsi definitivo, e come tale non sarebbe suscettibile di immediata impugnazione (279, 339 Codice procedura civile, 311 Codice procedura civile).

Sulla improponibilità delle azioni possessorie nei confronti della Pubblica Amministrazione, vedi la nota riassuntiva del GUICCIARDI in « Giur. It. », 1947, I, 2, 123. (A. C.).

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

1949

1. Legge 24 ottobre 1949, n. 803 (G. U., n. 259): *Termine perentorio per la rimessa delle fatture attinenti alle forniture del razionamento dei consumi, effettuate ai Comuni anteriormente al 1° luglio 1947.* — Si tratta dell'introduzione di un termine di prescrizione la cui brevità è giustificata dal fatto che il diritto al pagamento è ormai nato da molti anni e l'indugio nella riscossione è da addebitarsi proprio ai fornitori. La legge è stata emanata in seguito a parere di questa Avvocatura generale su alcune questioni insorte.

2. Legge 10 novembre 1949, n. 805 (G. U., n. 260 suppl.): *Modificazioni al decreto legislativo 11 ottobre 1947, n. 1131, portante disposizioni per le imposte straordinarie sul patrimonio. Si veda la importantissima relazione in «Le Leggi», 1949, pag. 936 e seguenti.* — Notevole l'art. 10 il quale introduce l'istituto del sequestro conservativo, analogo a quello vigente per la imposta sui profitti di guerra. Questo sequestro, peraltro, richiede giudizio di convalida, a differenza dell'altro regolato dall'art. 19 del Testo Unico della legge sull'imposta straordinaria sui profitti di guerra.

3. Legge 24 ottobre 1949, n. 810 (G. U., n. 264): *Modificazioni al decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, istitutivo del Commissariato per la sistemazione e la liquidazione dei contratti di guerra.* — La norma più importante contenuta in questa legge è l'art. 4, il quale estende a tutti i contratti di noleggio e gestioni di navi, anche se non qualificabili come contratti di guerra il principio della non influenza della svalutazione monetaria sulle liquidazioni dei compensi spettanti. Potrebbe addirittura pensarsi che tra le pretese fondate sui ritardi nella liquidazione e che sono escluse dal computo a favore delle parti private ci siano anche quelle relative agli interessi, i quali sono appunto basati sul ritardo nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie. Naturalmente, per le liquidazioni dei con-

tratti di noleggio non costituenti contratti di guerra, non possono applicarsi le norme processuali contenute nel decreto legislativo n. 674 del 1948. Si veda, per quanto riguarda quest'ultimo decreto legislativo n. 674 quanto è detto in questa Rassegna, 1948, n. 6, pag. 13.

4. Legge 7 novembre 1949, n. 857 (G. U., n. 279): *Nuova disciplina delle industrie della macinazione e della panificazione.* — Le licenze previste dall'articolo 6 di questa legge sono autorizzazioni amministrative. Il rifiuto di concederle può ledere soltanto interessi legittimi e non diritti soggettivi. Il ricorso al Consiglio di Stato è ammesso soltanto contro il provvedimento del Ministero dell'industria e commercio previsto dall'art. 15, il quale configura un caso di ricorso gerarchico improprio.

5. Legge 12 novembre 1949, n. 860 (G. U., n. 280): *Norme relative ai ricorsi per cassazione in materia civile, notificati anteriormente al 1° luglio 1945.* — Questa legge, certo molto necessaria, ha il grave difetto di essere giunta in ritardo e fallisce così in gran parte agli scopi che doveva conseguire.

6. Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1949, n. 884 (G. U., n. 286): *Funzionamento delle Commissioni di Conciliazione previste dall'art. 83 del Trattato di Pace.* — La natura giuridica di queste Commissioni può sembrare dubbia, ma certo vi sono molte ragioni per ritenere che esse abbiano carattere giurisdizionale; ciò, soprattutto, non appare discutibile nel caso in cui si nomini il terzo membro, appartenente a Stato neutrale, quando non si raggiunga l'accordo tra i due membri rappresentanti rispettivamente dell'Italia e dell'altro Stato ex nemico. Naturalmente si tratta di giurisdizioni aventi carattere internazionale che perciò stesso non possono essere ricondotte nella categoria delle giurisdizioni speciali, così come sono comunemente intese nel diritto interno. Dato, comunque, questo loro carattere potrebbe ritenersi che la difesa degli interessi del nostro Stato dinnanzi

ad esse spetti *de jure* all'Avvocatura dello Stato, la quale (arg. ex art. 1 T. U. 30 ottobre 1933, numero 1611) ha istituzionalmente la funzione di rappresentare e difendere l'Amministrazione statale davanti *tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede*. Comunque ogni questione che poteva sorgere, è stata in pratica eliminata nominando agenti del Governo italiano (che, per l'art. 3, svolgono appunto le funzioni di difensori degli interessi dello Stato Italiano), degli avvocati dello Stato, i quali, in questa, come in tutte le altre attività di Istituto, sono soggetti ai poteri di vigilanza e coordinamento dell'Avvocato Generale dello Stato.

7. Legge 1° dicembre 1949, n. 896 (G. U., n. 289): *Cessazione dell'efficacia, a decorrere dal 31 dicembre 1950 dell'art. 2 del decreto-legge luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 32, relativo all'obbligo di restituzione delle cose mobili di pertinenza dello Stato da parte di illegittimi possessori*. — La cessazione dell'efficacia si riferisce, naturalmente, ai casi in cui le notizie previste dall'art. 2 del decreto legislativo numero 32 siano fornite dopo il 31 dicembre 1950, ma non ai casi in cui, fornite le notizie anteriormente, l'Amministrazione non abbia entro il suddetto termine deciso, *nella sua assoluta discrezionalità*, sulla concessione del premio.

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.** — I) Se l'Amministrazione abbia l'obbligo di indennizzare uno scrutatore che sia rimasto infortunato durante il suo servizio presso un seggio elettorale (n. 95). — II) Se la esenzione doganale accordata a favore dell'U.N. R.R.A copra anche i successivi passaggi della merce importata (n. 96).

**ANTICHITÀ E BELLE ARTI.** — Se la dichiarazione di inefficacia, ai sensi del decreto legislativo 5 ottobre 1944, n. 249, della autorizzazione data dalla Soprintendenza alle Belle Arti ad un particolare uso di un edificio artistico valga a porre nel nulla tutte le delibere comunali adottate in base a tale autorizzazione (n. 10).

**APPALTO.** — I) Se la questione della applicabilità alla clausola di revisione dei prezzi della Legge del 1938 o di altre disposizioni, sia di competenza del Collegio arbitrale o invece del Ministero dei lavori pubblici (n. 113). — II) Se la concessione del premio di acceleramento escluda la possibilità di chiedere la revisione dei prezzi (n. 114).

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI.** — Se la Federazione Italiana Consorzi Agrari possa pretendere il discarico di partite di generi alimentari di importazione, di cui alla gestione per conto dello Stato, per il solo fatto che i verbali di constatazione degli ammanchi risultano sottoscritti anche da agenti della polizia giudiziaria (n. 17).

**ASSICURAZIONI.** — I) Se si applichi la prescrizione quinquennale a danno di un lavoratore a carico del quale siano state effettuate le ritenute per contributi assicurativi, poi non versati per essersene illecitamente appropriato il rappresentante del datore di lavoro (n. 17). — II) Se ai contributi assicurativi versati in Africa Orientale possa attribuirsi lo stesso valore dei contributi versati in Italia (n. 18). — III) Se ai fini della costituzione delle riserve matematiche e delle cauzioni delle imprese assicuratrici possano essere utilizzati i titoli emessi dall'Istituto di Credito per le Imprese di pubblica utilità e dall'I. N. I. (numero 19).

**AUTOVEICOLI.** — I) Se le norme in materia di revisione delle patenti per la condotta di autoveicoli debbano essere interpretate in modo da escludere che in sede di revisione siano richiesti requisiti di idoneità

fisica maggiori di quelli richiesti in sede di concessione di patente (n. 20). — II) Se per gli autoveicoli della G. R. A. spetti l'esenzione dalla tassa di circolazione (n. 21).

**AVVOCATI E PROCURATORI.** — Se l'Amministrazione debba rimborsare ad un proprio impiegato le spese da lui sostenute per la assistenza in giudizio da parte di avvocati liberi professionisti per lite derivante da ragioni di servizio (n. 11).

**CINEMATOGRAFIA.** — Se, per il solo fatto di essere stata annotata nel registro cinematografico, una citazione intimata ad un produttore cinematografico e contenente la pretesa di avere una parte del premio previsto dalle leggi vigenti, giustifichi il mancato pagamento del premio stesso da parte dell'Amministrazione al produttore (n. 4).

**COMUNI E PROVINCE.** — Se sia caduta in disuetudine la norma dell'articolo 102 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 sull'obbligo della ratifica prefettizia della deliberazione dei Commissari prefettizi (n. 19).

**CONFISCA.** — I) Quali siano gli effetti dell'ordinanza di confisca, non ancora seguita dal decreto intendenzioso di che all'articolo 4, decreto legislativo 19 novembre 1946, n. 392 (n. 3). — II) Se dopo emesso e trascritto il decreto intendenzioso in esecuzione di ordinanza di confisca, possa l'Amministrazione procedere alla apprensione in via amministrativa delle cose confiscate (n. 3).

**CONTABILITÀ DELLO STATO.** — I) Se la ritenuta sugli stipendi e pensioni per debiti derivanti da responsabilità amministrative sia regolata dall'art. 2 della legge 30 giugno 1908, n. 335 (n. 57). — II) Se la ritenuta per i debiti derivanti da erronea liquidazione di maggiori assegni nei confronti di impiegati e pensionati sia regolata dal decreto legislativo 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 57). — III) Quale sia il significato della espressione « debito scaduto » di che al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 656 (n. 58). — IV) Se il termine previsto dall'art. 1 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 656, sia di prescrizione o di decadenza (n. 58).

**CONTRABBANDO.** — Quale sia la natura dei cosiddetti atti sintomatici di contrabbando (n. 12).

**DEMANIO.** — Se ai beni appartenenti al patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione sia applicabile l'articolo 1153 Codice civile (n. 65).

**ELEZIONI.** — Se l'Amministrazione abbia l'obbligo di indennizzare uno scrutatore che sia rimasto infortunato durante il suo servizio presso un seggio elettorale (n. 1).

**ENTI E BENI ECCLESIASTICI.** — Se il diritto stabilito a favore dei Comuni di avere dallo Stato i fabbricati appartenenti ad Enti ecclesiastici soppressi comprenda anche il diritto ad ottenere l'area risultante dalla distruzione del fabbricato avvenuta per fatto bellico (n. 7)

**ESECUZIONE FISCALE.** — Se per insinuare nel passivo fallimentare un credito tributario per profitti di contingenza sia necessario iscrivere a ruolo l'intero carico prima dell'accertamento definitivo (n. 15).

**ESECUZIONE FORZATA.** — Se siano pignorabili gli animali acquistati dai coltivatori diretti con i contributi di che al decreto-legislativo presidenziale 1° luglio 1946, n. 31 (n. 7).

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.** — I) Se anche alle occupazioni di urgenza disposte per la costruzione di cimiteri alleati di che al decreto-legislativo 5 luglio 1945, n. 429, si applichino i principi stabiliti dalla Corte Suprema in materia di pagamento della indennità relativa, sotto forma di interessi sulla indennità di espropriazione (n. 46). — II) Se un'accordo per la determinazione del prezzo di un immobile in vista di un'eventuale compravendita, possa impegnare l'alienante quando la vendita non sia avvenuta, a subire quel prezzo come indennità di espropriazione (n. 47).

**FALLIMENTO.** — Se per l'insinuazione al passivo fallimentare di un credito tributario per profitti di contingenza sia necessaria l'iscrizione a ruolo in via provvisoria dell'intero carico (n. 1).

**FALSO.** — Se costituisca falso materiale o falso ideologico il fatto di colui che formi un documento ideologicamente falso qualificandosi falsamente come titolare del potere certificante (n. 2).

**FERROVIE.** — Se ed entro quali limiti lo straniero abbia diritto al risarcimento di danni derivantigli da infortunio ferroviario in Italia (n. 89).

**GUERRA.** — I) Quale sia il significato del termine «debito scaduto» ai sensi del decreto-legislativo 7 maggio 1948, n. 656 (n. 104). — II) Se la cattura da parte dell'Esercito italiano di automezzi militari in Francia escluda l'obbligo di pagare su tali automezzi dazio doganale quando essi dal Governo italiano vengano venduti a privati (n. 105).

**IMPIEGO PUBBLICO.** — I) Se nei confronti dell'impiegato che si dimetta quando l'ente pubblico è in liquidazione si applichino le stesse norme che secondo il regolamento si applicherebbero nel caso di dimissioni in genere (n. 198). — II) Se nei confronti

di un lavoratore che abbia interrotto il rapporto di lavoro nel 1938 per adempiere agli obblighi di leva e sia stato poi trattenuto in servizio militare fino al 1942 si applichi il decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 138 e il decreto-legislativo 28 gennaio 1948, n. 52 (n. 199). — III) Se l'Amministrazione sia obbligata a risarcire i danni subiti da un impiegato che sia stato rapinato mentre si recava in gita di servizio (numero 200). — IV) Se un sottufficiale il quale, sfruttando un errore del distretto, sia rimasto illegittimamente nella posizione di licenza straordinaria per alcuni anni, possa poi pretendere di essere riassunto basandosi sulla circostanza che era stato ammesso alla carriera continuativa (n. 201). — V) Se si possa, dopo l'emanazione del decreto-legislativo 7 aprile 1948, n. 262 procedere a licenziamenti di impiegati non di ruolo in applicazione dell'art. 9 del decreto-legislativo 1° ottobre 1947, n. 1121 (n. 202). — VI) Se l'indennità sostitutiva del preavviso e quella di anzianità, qualora la risoluzione del rapporto di impiego sia avvenuta per morte dell'impiegato debbano essere attribuite secondo le norme della successione legittima (n. 302). — VII) Quali siano le norme da seguire per la ritenuta sugli stipendi degli impiegati per debiti derivanti da responsabilità amministrative o da percezione di somme a titolo di assegni non dovuti (n. 204). — VIII) Se l'Amministrazione sia tenuta e rimborsare ad un impiegato le somme spese per assistenza giudiziale prestatagli da avvocato libero professionista in un processo derivante da causa di servizio (n. 205).

**IMPOSTE E TASSE.** — I) Se sia dovuto il dazio doganale su cose apprese dallo Stato all'estero a titolo di preda bellica e successivamente rivendute in Italia a privati (n. 115). — II) A chi facciano carico le spese per il funzionamento delle Commissioni censuarie provinciali (n. 116). — III) Se una ditta appaltatrice del servizio delle imposte di consumo possa cedere l'appalto quando a suo carico sia stato iniziato procedimento per far dichiarare la sua decadenza dall'appalto medesimo (n. 117). — IV) Se il sindaco, nel deliberare la concessione di un servizio di appalto di imposte di consumo, possa variare le clausole contenute nel relativo capitolato, sia a favore che contro l'appaltatore (n. 118). — V) Se la esenzione doganale accordata a favore dell'U. N. R. R. A. copra anche i successivi passaggi della merce importata (n. 119). — VI) Se la G.R.A. sia esente da tassa di circolazione per i suoi autoveicoli (n. 120). — VII) Se la G. R. A. sia esente dalla tassa di concessione governativa di cui all'art. 184 della tabella (n. 120). — VIII) Se i decreti legislativi in materia finanziaria siano validi anche se non emanati di concerto con il Ministro delle finanze (n. 120). — IX) Se per le trasmissioni *mortis causa* fra figli naturali di un medesimo genitore sia dovuta l'imposta successoria come per le successioni tra estranei (n. 121).

**IMPOSTA SULL'ENTRATA.** — I) Se la vendita effettuata da una società per lo sfruttamento dei boschi del taglio di un bosco e di tutte le attrezzature necessarie per effettuare il taglio stesso, costituisca, ai fini dell'imposta sull'entrata vendita di azienda (numero 16). — II) Se l'art. 9 del decreto-legislativo 3 maggio 1948, n. 799 possa applicarsi anche al caso di vendite

da parte del produttore delle merci per tramite di commissionari (n. 17). — III) Se, ai fini dell'imposta sull'entrata, il trattamento da farsi ai pagamenti per fornitura di gas, acqua ed energia elettrica, effettuate in relazione ad immobili requisiti dagli alleati, debba essere quello praticato per le forniture analoghe fatte all'Amministrazione dello Stato (n. 18).

**IMPOSTA DI REGISTRO.** — I) Se sia dovuta la tassa di trasferimento su un contratto di compravendita mobiliare non redatto in iscritto quando l'esistenza del contratto stesso risulti da una sentenza resa in giudizio tra uno dei contraenti ed il mediatore che pretende il compenso per la mediazione (n. 58). — II) Se l'errore di calcolo o il grave ed evidente errore di apprezzamento possano essere ipotizzati in relazione al mancato esercizio da parte delle Commissioni tributarie, del potere di aumentare lo accertamento (n. 59).

**IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE.** — I) Se ai fini dell'imposta di R. M. la gestione di esattorie e ricevitorie da parte del Banco di Napoli possa considerarsi azienda distinta da quella relativa alla gestione dell'attività creditizia del Banco stesso (n. 1). — II) Se l'imposta di R. M. pagata da società di navigazione sugli utili risultanti dal loro bilancio possa essere considerata maggiore spesa al fine della corresponsione dei sussidi straordinari previsti dalla legge 23 gennaio 1941, n. 52 (n. 2).

**INFORTUNI SUL LAVORO.** — Se si applichi la prescrizione quinquennale all'azione di risarcimento del danno promossa da un lavoratore a carico del quale siano state effettuate le ritenute dei contributi assicurativi, ritenute non versate per essersene appropriato un funzionario dell'ente datore di lavoro (n. 14).

**LOTTO E LOTTERIE.** — Se l'art. 240 del Regolamento per i servizi del Lotto si applichi solo in regime locatizio normale (n. 8).

**NAVI.** — Quali siano i limiti della discrezionalità dell'Amministrazione nella concessione del contributo straordinario alle società di navigazione, previsto dalla legge 23 gennaio 1941, n. 52 (n. 39).

**OPERE PUBBLICHE.** — A chi spetti la proprietà dei materiali di risulta degli edifici che vengono demoliti dallo Stato nell'esercizio della sua attività di riparazione dei danni di guerra (n. 11).

**REQUISIZIONI.** — I) Quale sia l'influenza della svalutazione monetaria sulla indennità di requisizione e sull'indennizzo per danni derivanti dalla requisizione stessa (n. 72). — II) Se sia dovuto un indennizzo per la costruzione di opere stabili su un fondo requisito (n. 72). — III) Se i danni derivanti da requisizione debbano valutarsi con riferimento all'epoca di riconsegna della cosa requisita (n. 73).

**SERVITÙ.** — Se l'art. 122 del Testo Unico 11 dicembre 1933, n. 1775, sull'onere delle spese relative agli spostamenti di servitù di elettrodotto abbia carattere, innovativo (n. 4).

**SOCIETÀ COMMERCIALI.** — I) Se il diritto al dividendo sorga nell'azionista solo dopo la deliberazione dell'Assemblea di ripartizione degli utili (n. 14). — II) Se la cessione delle azioni prima della suddetta deliberazione assembleare importi la cessione del diritto al dividendo (n. 14).

**STAMPA.** — Se la mancata pubblicazione entro il termine previsto dal secondo comma dell'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47, delle rettifiche pretese dagli interessati in relazione a notizie di giornali quotidiani integri di per sé sola il rifiuto passibile di sanzione penale (n. 1).

**SUCCESSIONI.** — I) Se le trasmissioni *mortis causa* tra figli naturali di uno stesso genitore siano considerate, ai fini tributari, come successioni tra estranei (n. 21). — II) Se l'indennità sostitutiva del preavviso e quella di anzianità, qualora la risoluzione del rapporto di impiego sia avvenuta per morte dell'impiegato debbano essere attribuite secondo le norme della successione legittima (n. 22).

**TRATTATO DI PACE.** — I) Se ai fini del paragrafo 9 lett. d) dell'art. 78 del Trattato di Pace può considerarsi proprietario il portatore dell'originale della polizza di carico di merci requisite mentre si trovava a bordo di navi nemiche (n. 12). — II) Quali siano i rapporti tra Armistizio, Trattato di Pace e Memorandum di intesa di Washington ai fini del trattamento dei beni tedeschi in Italia (n. 13). — III) Se il Governo italiano abbia l'obbligo di annullare atti di disposizione compiuti su beni tedeschi in conformità della nostra legge di guerra (n. 13).

**Dati statistici relativi agli affari nuovi pervenuti nell'anno 1949**

	AFFARI CONTENZIOSI				AFFARI CONSULTIVI numero
	Civili	Penali	Esecutivi	TOTALE	
	numero	numero	numero	numero	
Avvocatura Generale dello Stato .....	3.993	172	893	5.058	(1) 3.908
» Distrettuale Ancona .....	64	12	89	165	383
» » Aquila .....	115	15	84	214	166
» » Bari .....	154	46	227	427	495
» » Bologna .....	218	47	8	273	1.215
» » Brescia .....	87	22	145	254	261
» » Cagliari .....	190	11	176	377	288
» » Caltanissetta .....	49	1	20	70	113
» » Catania .....	107	25	260	392	314
» » Catanzaro .....	149	20	51	200	343
» » Firenze .....	368	48	57	473	1.113
» » Genova .....	415	44	234	693	369
» » Lecce .....	140	39	157	336	312
» » Messina .....	70	7	62	139	229
» » Milano .....	719	101	628	1.448	728
» » Napoli .....	1.078	301	385	1.764	1.487
» » Palermo .....	412	6	98	516	379
» » Perugia .....	54	4	13	71	164
» » Potenza .....	43	9	21	73	99
» » Torino .....	312	23	191	526	631
» » Trento .....	74	13	30	117	247
» » Trieste .....	49	5	73	127	169
» » Venezia .....	294	27	6	327	1.380
<b>TOTALE ...</b>	<b>9.153</b>	<b>997</b>	<b>3.888</b>	<b>14.030</b>	<b>14.792</b>

(1) Non compresi n. 890 consultivi speciali (direttive alle Avvocature distrettuali in singole cause).

**Raffronto tra l'anno 1939 e 1949**

	1939	1949
Affari contenziosi .....	13.018	14.030
Affari consultivi .....	13.021	14.792
<b>TOTALE . . .</b>	<b>26.039</b>	<b>28.822</b>

CON questo numero la « Rassegna » chiude il suo secondo anno di vita.

Dire che essa è oggi quale era stata in origine concepita non sarebbe affermazione del tutto esatta. Nata, infatti, prevalentemente per una esigenza interna di coordinamento, ha rapidamente attirato l'attenzione delle Amministrazioni dello Stato, degli avvocati e degli studiosi, costringendoci a darle quella diffusione che non era nelle intenzioni iniziali, sicché la tiratura è stata, in breve tempo, quintuplicata.

Questo largo consenso di cui la nostra iniziativa è stata oggetto, se è motivo per noi di compiacimento, non dovrà però farci perdere di vista quelle che erano e restano le finalità della « Rassegna », la quale non vuol essere un archivio giuridico od una palestra per studi astratti, per quanto interessanti, ma portavoce dei nostri quotidiani problemi concreti e delle tesi che, nell'incessante vicenda della vita giudiziaria, sono discusse nelle aule dei nostri palazzi di giustizia.

Tanto meglio sarà se la eco di questi dibattiti arriverà la cerchia del nostro Istituto per giungere anche alle Amministrazioni, ai magistrati, agli studiosi ed ai colleghi del Foro. Da una più precisa e tempestiva conoscenza delle nostre tesi da parte di così larga schiera di amministratori e giuristi che, nei diversi campi di loro competenza, si occupano del contenzioso statale, è da attendersi una maggiore reciproca comprensione e non trascurabili vantaggi di rapidità e chiarezza nella soluzione in concreto delle singole vertenze.

Le finalità che ci proponiamo danno, per se stesse, ragione della nostra insistenza nel chiedere la collaborazione di tutti i colleghi alla redazione del nostro periodico, il quale, per essere pari al compito assegnatogli, deve potere offrire una sintesi del lavoro che si svolge in tutti gli uffici dell'Avvocatura dello Stato. E, perciò, nessuna materia, nessuna questione va trascurata quando abbia un qualche interesse, ancorché si debba dinanzi le magistrature di merito o affiori in affari consultivi trattati dalle Avvocature distrettuali.

Purtroppo dobbiamo rilevare che la collaborazione richiesta è in larga parte mancata o, per lo meno da parte dei colleghi delle Avvocature distrettuali, non è stata quella che era da attendersi. Non ignoriamo certamente le difficoltà nelle quali si dibatte oggi la maggior parte dei nostri Uffici a causa dell'aumentata mole del lavoro e dell'ina-

deguate numero degli avvocati e procuratori in servizio. Le statistiche che pubblichiamo in questo numero denunciano un notevole aumento di lavoro in rapporto al 1939, mentre nei confronti di quell'anno gli avvocati e procuratori in servizio sono diminuiti. La copertura delle vacanze esistenti incontra, d'altra parte, delle difficoltà di ordine pratico (data la necessità di una rigorosa selezione che costituisce una esigenza insopprimibile) e solo gradualmente potranno essere eliminate. Ma frattanto i 200 avvocati e procuratori in servizio devono far fronte ad una mole di lavoro il cui indice è dato dal numero degli affari (29.000 circa) contenziosi e consultivi pervenuti nel solo anno 1949.

Peraltro il disagio attraverso il quale si svolge oggi il nostro lavoro non sembra possa giustificare la lamentata insufficiente collaborazione. L'argomento sarebbe conferente se si richiedesse l'invio di scritti di carattere puramente dottrinario; non lo è invece, quando la collaborazione alla Rassegna scaturisce, od almeno dovrebbe scaturire, come un naturale prodotto dello studio delle quistioni trattate nelle singole vertenze, o dello studio che si è dovuto fare per inquadrare nei suoi esatti termini una quistione od un istituto giuridico nuovo in sede consultiva. Così concepita, la collaborazione non costituisce che un aspetto, e non certo il meno importante, del nostro quotidiano lavoro, la cui utilità deve essere sentita da tutti e, particolarmente, dai più giovani colleghi, ai quali si offre l'occasione (che essi non possono e non debbono, nel loro stesso interesse, lasciar cadere) di distinguersi e di dimostrare in concreto il proprio attaccamento al nostro lavoro professionale.

Nel rinnovare ancora una volta l'invito ad una più intensa collaborazione per il nuovo anno, cogliamo l'occasione per rivolgere un elogio ed un vivo ringraziamento al collega avv. Aristide Salvatori, il quale, anche durante il 1949 ha curato in larga parte la redazione della Rassegna e provveduto al suo coordinamento. Un particolare ringraziamento va anche ai colleghi Di Ciommo e Graziano, che hanno prestato una collaborazione particolarmente intensa ed utile. Deve poi essere ricordata l'apprezzata collaborazione dei colleghi: Carugno, Belli, Toro, Arias, Buonvino, Caravita, Foligno, Varvesi, Simi, Catalano, La Sala, Raffaele Bronzini, Guglielmi, Chiarotti, Rebori, Manzari, Malinconico, Terranova, Savarese, Nigido, Chicco, Carafa.

