

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

ANCORA SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLE LEGGI DI RIFORMA FONDIARIA

A PROPOSITO DI UN PARERE « PRO VERITATE »

Nella controversia giurisdizionale intorno alla riforma agraria, mentre dall'una parte e dall'altra del campo le schiere avversarie si apprestano allo scontro, è piaciuto all'Illustre Presidente Gaetano Azzariti di esprimere il proprio avviso in un lungo e motivato parere *pro veritate*.

Riassumere il ricco ed elaborato pensiero dell'eminente giureconsulto, seguendone passo a passo l'ordito, sembra impresa assai ardua, e forse non rispondente ai fini di questa Rassegna; mentre invece è possibile ed utile descrivere la struttura dello studio in esame e dare conto criticamente delle conclusioni cui esso perviene.

Dopo una breve premessa, che identifica l'oggetto del parere (pagg. 3 e 8) nella validità costituzionale delle deleghe legislative contenute negli articoli 1, 2 e 12 della legge stralcio e 5 della legge Sila, l'A. esamina l'istituto della delegazione legislativa secondo il diritto esistente prima e dopo la entrata in vigore della Costituzione (pagg. 9-21: ed è questa, senza dubbio, la parte più importante del lavoro) pervenendo alla conclusione della incostituzionalità d'una delega del legislatore all'esecutore per l'emanazione di atti, che per loro intrinseca natura, sono amministrativi, tali debbono restare, e come tali debbono essere trattati, delega o non delega; per, quindi, applicare i principî susposti alle quattro delegazioni sopra cennate (pagg. 22-64), delle quali tre, e cioè quelle conferite dagli articoli 1 della legge stralcio, 5 legge Sila, e 12 legge stralcio, escono irrimediabilmente condannate, mentre un certo beneficio di dubbio si accorda a quella contenuta nell'art. 2 legge stralcio.

Dopo di che l'egregio scrittore affronta il problema del dove e del come far valere le ragioni di incostituzionalità come sopra denunciate (pagg. 64-82 ed ultima): problema di automatica soluzione, una volta dissipato l'equivoco della « forza di legge » degli atti delegati, che viceversa forza di legge non possono acquistare, per la loro intrinseca, connaturata ed ineliminabile natura di atti amministrativi non delegabili dal Parlamento al Governo. Il giudice di questi atti sarà in ogni caso il giudice competente a conoscere degli atti amministrativi o degli effetti di questi: volta a volta il Consiglio di Stato o la Magistratura ordinaria.

Occorre qui raccomandare al cortese lettore di considerare con attenzione i punti chiave di questa trattazione giuridica, in sè e per sè e nella loro rispettiva posizione topografica: ciò che ha più importanza di quanto non sia lecito supporre a prima vista.

a) *Pagine 9 e seguenti*: la « funzione legislativa » consiste solo nella emanazione di norme giuridiche; e solo l'emanazione di norme giuridiche può formare oggetto di delegazione. Altrimenti la delegazione è incostituzionale.

b) *Pagina 41* (e val la pena di trascrivere testualmente):

« 1° i decreti emanati dal Governo, in base al capoverso dell'art. 1 della legge stralcio sono sicuramente impugnabili dinanzi agli organi giurisdizionali competenti, perchè, non essendo costituzionalmente valida la delegazione, essi non hanno forza di legge e sono quindi semplici atti amministrativi soggetti alle normali impugnazioni;

« 2° quando pure si ritenesse valida la delegazione, quei decreti sarebbero egualmente impugnabili, in quanto, se non fossero rimasti nei limiti precisi della delegazione, essi non avrebbero acquistato forza di legge e sarebbero atti amministrativi soggetti a normali impugnazioni;

« 3° se poi si ritenesse che manca nella legge di delegazione una determinazione precisa di limiti, tale da consentire il giudizio se quei decreti siano rimasti o meno entro tali limiti, in questo caso non vi sarebbe delegazione valida costituzionalmente, e quindi i detti decreti rimarrebbero ugualmente atti amministrativi soggetti alle normali impugnazioni ».

c) *Pagina 66*: dopo avere ripetuto che la delegazione legislativa è invalida e nulla, l'A. si pone il problema se gli articoli 1 e 12 legge stralcio e 5 legge Sila continuino a spiegare qualche effetto, nel senso di potersi considerare norme attributive d'una competenza amministrativa. Egli è incline alla soluzione negativa, ma (trascriviamo) .. non mi nascondo ... « che possa preferirsi una soluzione più mite, sia invocando la nota massima *utile per inutile non vitiatur*, sia sostenendo che, dopo tutto, non sarebbe impossibile la conversione di una norma di delegazione legislativa in una

norma di attribuzione di competenza amministrativa »;

Pagina 75 e seguenti: l'A. si preoccupa del fatto che il diritto attualmente in vigore non consente l'impugnativa in via principale e diretta di atti aventi forza di legge, e scrive:

« Da ciò si potrebbe dedurre che i decreti emanati in base a delegazione, avendo valore di legge, non sono suscettibili di impugnazione diretta, contrariamente a quanto abbiamo detto precedentemente.

« L'argomentazione, come avvertivo, si basa su di un equivoco, il quale consiste nel considerare come oggetto della impugnazione un atto avente forza di legge, mentre ho già ripetutamente spiegato che i decreti possono essere impugnati in quanto sono atti amministrativi che non hanno forza di legge. Naturalmente, proposta l'impugnativa, bisognerà preliminarmente decidere se il decreto impugnato abbia o non abbia valore di legge: il che deriva dal decidere se la legge di delegazione sia o non sia costituzionalmente legittima. Se è illegittima, e quindi invalida, la delegazione non sussiste, e quindi il decreto emanato dal Governo è semplice atto amministrativo, senza valore di legge contro del quale l'impugnazione proposta è ammissibile e potrà essere esaminata nel merito. Se la delegazione è valida, il decreto avrà valore di legge e l'impugnazione dovrà essere considerata inammissibile ».

* * *

Apprenda da questo esempio il paziente lettore quali pericoli presenti il fare uso di artifici narrativi o delle così dette comodità di trattazione. Giacchè, per esporre la storia di un qualsiasi uomo illustre ben può essere permesso di aprire il discorso al momento del fiorire delle sue opere, per poi, nel corso delle pagine, riandare al giorno della nascita ed ai fatti oscuri della fanciullezza. Ma i tempi reali e logici non sono i passi dell'esposizione: nè a chi usa siffatta tecnica è consentito sostenere essere stato Napoleone allievo della scuola di Brienne dopo la vittoria di Austerlitz, nè avere Goya dipinta la *Maja desnuda* prima di essersi recato a Madrid.

Insomma, il paralogismo del Presidente Azzariti deriva dall'aver egli trattato il problema della proponibilità della domanda che è problema essenzialmente attinente al processo, dopo aver approfondito e discusso, a dritto ed a torto, la questione della costituzionalità delle deleghe (e dell'eccesso dalle deleghe) che è questione di merito, e dall'aver tenuto conto nella seconda parte topografica (e prima parte logica) del suo parere dei risultati conseguiti nella prima parte topografica (e seconda parte logica).

L'errore risulta ancor più evidente se si confronta questo parere *pro veritate* con lo studio di Roehrsen nello stesso argomento. Senza essere entusiasti della singolare teoria dell'« atto amministrativo di diritto naturale », sostenuta dall'agregio Consigliere di Stato (e che, del resto, il Presidente Azzariti utilizza ampiamente) dobbiamo riconoscere ben altra aderenza alla realtà giuridica al

suo lavoro, proprio per l'esatta valutazione dell'aspetto della proponibilità della domanda nel complesso problema.

In altre parole, nel parere che si esamina l'illustre A. avrà avuto le sue ragioni di far precedere lo studio del fondo della questione a quello dei problemi pregiudiziali, nè sta a noi giudicare sulla bontà di siffatte ragioni. Come risultato di questo studio si è ottenuto l'accertamento (dato per sicuro) della incostituzionalità della delega, e la degradazione (che insieme è data per sicura e per dubbia) di questi atti in atti amministrativi. Diciamo che si sostiene insieme essere sicura e probabile questa degradazione, giacchè alle pagine 41 e 76 si afferma essere questi decreti veri atti amministrativi, in corpo, anima, natura, caratteri ed effetti, mentre a pag. 66 è data per dubbia l'attribuzione del Governo di emettere i decreti (non più legislativi) in questione come atti amministrativi, e si fa ricorso a tale fine ad una curiosa applicazione della regola dell'utile che non è viziato dall'inutile e dell'istituto della conversione.

Naturalmente a tutto questo arabescare di concetti dovrebbe rimanere estraneo il problema della proponibilità della domanda, la cui soluzione, appunto per la natura pregiudiziale della questione, dovrebbe precedere e non seguire l'esame del merito dei provvedimenti: anzi essere da questo esame e dai risultati in tal sede coneguiti del tutto autonomo ed indipendente. Senza di che si vedrebbe funzionare a rovescio ed in maniera veramente impensata la macchinetta del *tu hai torto, quindi ti nego il giudice*, pervenendosi al risultato: *le deleghe sono incostituzionali quindi adisci...*: Chi? è lecito chiedersi. Giacchè se la materia rientri, poi, nelle attribuzioni del Consiglio di Stato, od in quelle della giurisdizione ordinaria è problema che non travaglia il Presidente Azzariti che a pag. 81 e seguenti del suo scritto indica promiscuamente l'uno e l'altra.

Invece, appunto per l'inversione delle fasi di trattazione, sopra considerata, il risultato conseguito in sede di merito si utilizza per risolvere la pregiudiziale: il ricorso al Consiglio di Stato anzienta i provvedimenti impugnati prima di essere proposto.

* * *

Ancora qualche rilievo critico, prima di procedere alle necessarie rettifiche.

Il vizio di legittimità che travagli per avventura un atto di diritto pubblico, tipizzato e classificato in una certa categoria, è e resta un vizio (*accidens*) che incide su di una *substantia* preesistente e stabile: l'atto come sopra tipizzato e classificato. Ma non trasmuta questa *substantia* in altra.

In altre parole, fuor del caso limite del dolo del pubblico ufficiale, l'atto di un pubblico ufficio viziato di incompetenza assoluta (cioè l'atto posto in esame fuori delle attribuzioni istituzionali dell'organo) è un atto amministrativo viziato e non un atto personale e privato dell'uomo-funzionario che lo ha posto in essere, e come tale va trattato (che poi l'uomo-funzionario incorra in certe responsabilità è altro discorso): eppure tale atto per definizione non poteva essere compiuto dall'ufficio,

mentre poteva — almeno fisicamente — essere commesso dal funzionario. Insomma, per questo il Consiglio di Stato, giudice di legittimità degli atti amministrativi, non si trasferisce alla Pretura urbana, eventualmente competente a conoscere del mal fatto dell'uomo-funzionario.

Il Tribunale che, disapplicando i principi della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all' *E*, si sostituisca alla Pubblica Amministrazione nell'emanazione di un atto amministrativo, contenuto nel dispositivo di una sentenza, vedrà la sua sentenza gravata d'appello e non impugnata avanti al Consiglio di Stato. Anche qui non si dà il caso di trasferimento della Corte d'Appello al Consiglio di Stato.

Del pari l'atto, giuridicamente qualificato come legislativo, se sia viziato di incostituzionalità, è e resta un atto legislativo viziato di incostituzionalità, impugnabile nelle forme e nei limiti in cui si impugnano gli « atti eventi forza di legge » per i quali sorge questione di costituzionalità.

Ma, si dice, avrebbe potuto, avrebbe dovuto, essere atto amministrativo e — dopo tutto — è stato emanato da un organo istituzionalmente competente ad emettere atti amministrativi. Già: ma « avrebbe potuto » ed « avrebbe dovuto » è confessione lampante che non lo è. Istituzionalmente competente ad emettere atti amministrativi? Ma quali atti amministrativi? Questi, che il legislatore del 1950 non considera come atti amministrativi, e che l'Azzariti stesso salva in tale qualifica solo *benignitatis causa*, con una barocca conversione di norme di legge?

Noi pensiamo con vero stupore alle paradossali conseguenze cui questo trattamento di atto amministrativo usato alla legge delegata, quand'essa per carenze costituzionali non passi all'immaginario esame di maturità legislativa escogitato dall'Azzariti (ma non solo da questo scrittore: cfr. TOSATO: *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, pag. 195 segg.), darebbe luogo, se invece che nel regime provvisorio della VII disposizione transitoria della Costituzione vivessimo nel regime definitivo dell'art. 134 della Costituzione e della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

Il Consiglio di Stato, investito di una questione di costituzionalità di delega come l'attuale, se la ritiene fondata, dovrebbe esso giudicare validamente proposto il ricorso contro gli atti delegati, considerati come semplici atti amministrativi impugnabili ad atti legislativi, e con ciò stesso considerare costituzionalmente illegittima la norma delegante. Ma, siccome tale norma delegante ed attributiva della virtuale ed ipotetica forza di legge è norma di legge ed essa va applicata sinché non sia annullata dalla Corte costituzionale, il Consiglio dovrebbe sospendere il giudizio e rinviare le parti a munirsi (per la sola norma delegante: la delegata — s'è visto — *deve* essere atto amministrativo, se si vuole che il ricorso sia proponibile) di una decisione della Corte costituzionale.

Che se, poi, la Corte costituzionale (che non può essa, si noti, giudicare della proponibilità di un ricorso al Consiglio di Stato, e quindi deve pronunciare nel merito) ritenga legittima e valida la legge di delegazione, è bravo chi sa dire che cosa succeda. Giacché l'atto impugnato avanti al Consiglio di

Stato risulta non più amministrativo, ma sacrosantamente legislativo; già, ma allora il ricorso al Consiglio di Stato si manifesta come *ab origine* improponibile, e nullamente, quindi, svoltosi l'incidente di costituzionalità che su questo tronco si innesta. E la Corte costituzionale non avrebbe potuto essere adita per la nullità dell'introduzione del giudizio principale. E allora? Vengono le vertigini so' o a pensarci.

* * *

La realtà, per fortuna, è più semplice; e la sua giusta considerazione porta a risultati diametralmente opposti a quelli cui perviene il Presidente Azzariti.

Secondo l'art. 134 della Costituzione possono formare oggetto di sindacato di costituzionalità « le leggi e gli atti aventi forza di legge ». Astrazione fatta dai problemi cui dà luogo l'ordinamento giuridico delle Regioni, e limitando l'esame agli atti dello Stato, può dirsi che oggetto di sindacato di legittimità sono: le leggi vere e proprie (leggi in senso formale), i decreti-legge ed, appunto, i decreti delegati.

Fra i vizi di costituzionalità che questi atti possono presentare, è da tenere in primo piano, ai fini del presente studio, quel vizio di incompetenza aggravata, che è costituito dalla *usurpazione di potere*. In questo senso, e solo in questo senso, sembra possa fondatamente discorrersi di « eccesso di potere legislativo ». Ad esempio (citiamo da CALAMANDREI: *La illegittimità costituzionale della legge nel processo civile*, Padova, 1951, pag. 22) per stare al nostro problema (usurpazione di potere legislativo commessa da organi governativi): se il Governo emani decreti legislativi in base ad una delegazione non accompagnata dalle limitazioni prescritte nell'art. 76 della Costituzione, ovvero ancora li emani senza tener conto dei « principi » e criteri direttivi » dettati nella legge di delega. In questo caso, come in quella di delegazione di poteri che si assumono non delegabili, sorge una questione di legittimità costituzionale.

Va senz'altro, e per eliminare ogni possibile residuo di dubbio, rilevato che la questione relativa all'eccesso dalla delega è questione di legittimità costituzionale di un atto avente forza di legge e non questione di legittimità ordinaria di un atto amministrativo. Così come questione di costituzionalità e non di mera legittimità è quella sulla delegabilità o meno di certi poteri.

Ciò era vero ieri, quando SANTI ROMANO (*Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, pag. 380) poteva scrivere che, fuor del caso limite della inesistenza giuridica della legge delegata, solo il potere legislativo poteva esercitare il controllo sull'osservanza dei limiti della delega giacché « l'eccesso vizia la legge delegata, ma non ne determina l'invalidità, e quindi essa rimane in vigore, finché la stessa autorità delegante non l'avrà annullata ».

Ciò è ancor più vero oggi se, con il BISCARETTI DI RUFFLA (*Diritto costituzionale*, Napoli, 1949, I, 611, e II, 31), si ritiene che l'art. 134 della Costituzione dia alla sola Corte costituzionale il controllo nel ristretto dei confini della delega da parte del

Governo legislatore, così come, del resto si esprime il CALAMANDREI (op. e loc. cit.).

Invero, come sembra abbia giustamente intuito ROEHRSSSEN, si ha qui una illegittimità costituzionale indiretta: la legge delegata che esorbita dalla delega è direttamente in contrasto con la legge di delegazione, ma in ultima e decisiva analisi è in conflitto con gli articoli 76 e 77 della Costituzione, che affermano il dovere per la legge delegata di rispettare i limiti della delegazione (identica trama di ragionamento per le leggi regionali in BALLADORE-PALLIERI: *Diritto costituzionale*, Milano, 1949, pag. 235). In tal senso veggasi pure BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA e GIANNATTASIO: *La Costituzione italiana*, Firenze, 1939, pag. 303; SOLAZZI, nel *Commentario* di CALAMANDREI e LEVI, II, 94; ecc.

Che, quindi, si venga fuori ad invocare, oggi, il pensiero del TOSATO (c.p. cit., pagg. 187 segg.) per dire che la legge delegata, in quanto esorbita dalla delega è atto amministrativo, è manifesto errore. Tanto più manifesto è tanto più errore, in quanto TOSATO fondava la propria teoria sull'argomento che si traeva dall'inciso « entro i limiti della delegazione » di cui all'art. 3, n. 1 della troppa famosa legge 31 gennaio 1926, n. 100.

Oggi questa base testuale è da credere alquanto superata, e quindi tutto il ragionamento inattuale.

* * *

Adunque, e qualunque faccia del prisma si consideri, tutte le questioni che si fanno circa le deleghe e gli atti delegati sono questioni di costituzionalità di leggi o di atti aventi forza di legge ordinaria. Non questioni di legittimità di atti amministrativi.

Ora, l'atto avente forza di legge ordinaria di per sé, ed in via immediata e diretta, non può costituire possibile oggetto di impugnativa.

Deve preesistere un giudizio, civile, penale od amministrativo, *recte et rite* proposto, deve insomma aversi per dato un giudice validamente investito di un caso concreto, e cioè di una domanda o di un ricorso effettivamente ammissibili e proponibili.

Questo giudice, nel suo piano, che è quello della decisione concreta della singola e specifica controversia, avente ad oggetto la pretesa civile, o quella punitiva dello Stato, ovvero appunto la domanda di annullamento di un atto amministrativo, sentirà una delle parti assumere essere la premessa maggior del sillogismo giudiziario richiestogli, e cioè la legge applicabile al caso, invalidamente invocata perchè travagliata da un vizio di illegittimità costituzionale. Egli non viene adito, si badi, per dichiarare incostituzionale la legge: ma per accogliere o respingere una domanda di condanna del convenuto (o de' imputato), ovvero per annullare un atto amministrativo. Sorge l'incidente di costituzionalità (« ... rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio ») la relativa questione non viene ritenuta dal giudice civile, penale od amministrativo « manifestamente » infondata, il giudizio ordinario si sospende, e la sede del dibattito si trasferisce alla Corte costituzionale. Un quest'ultima sede non è più questione di acco-

glimento o di reiezione di domande o di eccezioni, nè di annullamento di atti amministrativi, ma puramente e semplicemente di legittimità costituzionale della legge. Probabilmente, come acutamente rileva CALAMANDREI (loc. cit., pag. 58 seg.), non è giurisdizionale l'operato della Corte, nè, nonostante la terminologia usata nei testi, organo giurisdizionale la Corte medesima: contraddittorio fra le parti, domande ed eccezioni, persino ragione e torto, sono espressioni che in questa sede si trovano ad aver perduto valore. La Corte costituzionale dovrà dire costituzionalmente legittima od illegittima la legge non nel momento giurisdizionale concreto del dibattito *inter partes*, ma nel suo momento normativo astratto del comando cogente: funzione, pertanto, legislativa negativa (cfr. KELSEN, EISENMANN, e PERSICO, cit. in CALAMANDREI, op. cit., pag. 60, nota 1). Così si spiega l'art. 136 della Costituzione, che nega valore retroattivo alla dichiarazione di incostituzionalità, e stabilisce la validità degli effetti prodottisi in base alla legge incostituzionale sino al giorno della pubblicazione della decisione.

In conclusione: due procedimenti diversi, di natura e caratteri diversi: ordinario (civile, penale, amministrativo) l'uno, costituzionale l'altro, in un rapporto rispettivo come da innesco a carica esplosiva. Il giudizio civile, penale e amministrativo deve essere validamente proposto, perchè da esso consegua l'attivazione del « giudizio » di costituzionalità. Nè la possibilità che ad un giudizio ordinario segua un giudizio costituzionale, modifica gli estremi di proponibilità e di ammissibilità della domanda o del ricorso.

Nell'attuale regime disciplinato dalla VII disposizione transitoria della Costituzione, viene a mancare la fase abrogativa *erga omnes*, l'opera del giudice ordinario si mantiene in limiti più ristretti, ad effetti circoscritti, ed ha carattere dichiarativo.

In un giudizio civile, penale ed amministrativo, validamente iniziato e proposto, sorge questione circa la premessa maggiore dell'anzicennato sillogismo giudiziario: circa la norma applicabile al caso controverso. Il giudice, che — si ripete — deve essere posto in condizione di conoscere del fondo della questione (*scil.* deve trovarsi di fronte ad un atto amministrativo, gravato di ricorso in quanto atto amministrativo), ha un compito: riconoscere la norma applicabile al caso. Risolvere, cioè, un problema che è meramente di esistenza e di vigenza. Esistenza: e quindi accertamento dei requisiti di forma perchè un certo documento possa considerarsi « legge ed atto avente forza di legge » (e non è legge quella che non sia stata promulgata dal Presidente della Repubblica, e non è atto « avente forza di legge » il decreto-legge non deliberato dal Consiglio dei Ministri, od il decreto delegato emanato senza che esista alcuna delega). Vigenza: e pertanto accertamento della non avvenuta abrogazione dell'atto *de quo* in virtù di una successiva norma della Costituzione, che — per essere immediatamente applicabile — opera direttamente sul rapporto controverso ed abroga quindi la precedente disciplina legislativa.

Non apprezzamento della consistenza intrinseca della « legge » o dell'atto avente forza di legge a fronte della Costituzione, giacchè in tal guisa si avrebbe sostituzione — sia pure limitatamente al caso deciso — dal giudice al legislatore; ed un'attività, che pur se ispirata alle più ferme intenzioni di mantenersi nei limiti dello stretto diritto, fatalmente straripa nella politica.

Ma in entrambi i casi, Corte costituzionale o VIII Disposizione transitoria, il giudizio « innescato » cioè la controversia concreta, deve essere validamente posto: non si attiva la questione di costituzionalità, se non in presenza di un giudizio ordinario validamente apertosi.

E non si dà valida apertura di giudizio avanti al Magistrato di legittimità degli atti amministrativi se non su di un atto amministrativo. Questo deve preesistere al giudizio e, come tale, essere dedotto in giudizio: non deve invece, rivelarsi in corso di dibattito, e rivelarsi per effetto dell'asserita incostituzionalità di un atto legislativo, in tale qualifica impugnato.

Con gli espedienti, escogitati nel parere che si esamina, si pretende che il Giudice ordinario faccia di più di quanto la stessa Corte costituzionale non potrebbe: prendere in diretta considerazione un atto avente forza di legge per annullarlo.

E ciò senza il passaggio obbligato (tanto per il Giudice ordinario, quanto per la stessa Corte costituzionale) per il giudizio principale, onde l'incidente di costituzionalità dovrebbe svilupparsi.

* * *

Che, poi, indipendentemente da ogni questione di proponibilità, le argomentazioni del Presidente Azzariti non siano fondate nel merito, speriamo di aver già dimostrato nel precedente articolo di risposta allo studio del Consigliere Roehrsen.

Resta da aggiungere solo una breve chiosa. Secondo la Costituzione della Repubblica, il Parlamento ha più di una funzione: costituente (art. 138); di controllo politico (art. 94); di accusa (art. 96); di elezione o nomina a certe cariche primarie (articoli 83 e 135), ecc. Poi c'è la funzione legislativa cioè il fare le leggi (generali ed in *singulos latae*), con tutto il contenuto che una legge può avere, e che non è soltanto la posizione di norme giuridiche, come si è già detto e ripetuto: art. 70. Questa sola funzione è delegabile, non le altre (art. 76) ma è delegabile compiutamente, senza residui, nè eccezioni.

* * *

I RAPPORTI TRA LO STATO E LA REGIONE SICILIANA NELLA GIURISPRUDENZA DELL'ALTA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO. — I. Premessa. — 2. *La competenza di legittimità costituzionale spettante all'Alta Corte Costituzionale per la Regione siciliana.* — 3. *I limiti interni della potestà legislativa della Regione siciliana.* — 4. *Le leggi dello Stato e le leggi della Regione siciliana - L'applicazione immediata delle leggi dello Stato in Sicilia e l'incostituzionalità delle leggi siciliane c.d. ricettizie.* — 5. *Le leggi regionali che debbono contenere l'indicazione della causa.* — 6. *La competenza legislativa esclusiva (o primaria) e quella secondaria dell'Assemblea regionale siciliana.* — 7. *Le principali controversie sorte fra lo Stato e la Regione su questioni di competenza legislativa: a) in materia di agricoltura e foreste; b) in materia di industria e commercio; c) miniere, cave, torbiere, saline; d) ordinamento degli uffici regionali; e) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione.* — 8. *Circostrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali regionali.* — 9. *Le principali controversie sorte fra lo Stato e la Regione in ordine alla competenza legislativa complementare di questa ultima: a) istruzione media ed universitaria; b) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio; c) legislazione sociale.* — 10. *La competenza legislativa della Regione in materia di tributi.* — 11. *La riscossione dei tributi da parte della Regione siciliana.* — 12. *Contenuto e limiti delle funzioni amministrative ed esecutive della Regione siciliana.* — 13. *La legge elettorale regionale.*

PREMESSA

L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione nell'ordinamento dello Stato consiste nella sua trasformazione strutturale, mediante la creazione delle regioni.

Il problema del regionalismo è antico in Italia e può dirsi che sia stato posto fin dagli albori del nostro Risorgimento, quando nel processo storico della unificazione nazionale si manifestarono in contrasto fra loro due tendenze: quella federalista e quella unitaria. Fu quest'ultima a trionfare: ma i fautori di un largo decentramento amministrativo, che trova la sua espressione più accentuata nelle autonomie regionali, non abbandonarono il proposito di attuare il loro programma e la occasione favorevole si è presentata quando il nostro Paese ha dovuto affrontare la crisi forse più grave della sua storia, quella seguita all'ultima guerra mondiale.

In quel momento, le tradizionali tendenze regionalistiche, mai spente in Italia, trovarono nuova forza nel generale movimento di reazione contro il centralismo autoritario che aveva dominato la struttura del nostro Stato nell'ultimo ventennio, mentre ad allentare i vincoli di unità nazionale

in alcune regioni concorrevano anche i risentimenti, molte volte giustificati, contro una politica di trascuratezza e di abbandono, che le aveva messe in una condizione di inferiorità nei confronti della media delle altre regioni.

Questo avvenne soprattutto per la Sicilia, nella quale le tendenze regionaliste vennero esasperate fino a prospettare la eventualità di una affermazione del separatismo, con minaccia concreta alla unità nazionale, mentre lo stesso federalismo, che già questa unità, così recente, avrebbe gravemente colpita, era considerato ancora una soluzione di ripiego dai più intransigenti sostenitori dell'autonomia dell'Isola.

Malgrado l'asprezza degli attacchi, e la debolezza della situazione interna italiana, fu possibile resistere alle pressioni separatiste e, pur dovendosi risolvere il problema affrettatamente, e in modo indipendente dalla soluzione generale, che si sarebbe trovata solo con la nuova Costituzione, lo Statuto siciliano, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, non solo non fece alcuna concessione al separatismo e al federalismo, ma rappresentò una riaffermazione solenne del principio dell'unità nazionale come condizione e presupposto dell'autonomia dell'Isola.

Questa posizione era naturalmente destinata a rafforzarsi e svilupparsi, e la Costituzione, creando le regioni, ed innovando, come abbiamo detto, profondamente e radicalmente la struttura dello Stato unitario, pose senza possibilità di dubbi il principio che i poteri affidati ai nuovi enti doversero trovare un limite insuperabile nella unità ed indivisibilità della repubblica, e cioè intendersi come una mera manifestazione di autonomia locale.

Ma se pur solo di autonomia locale si tratta, non può negarsi che ci si trova in presenza di un tipo di autonomia del tutto nuovo nel nostro ordinamento, caratterizzato dalla potestà attribuita al nuovo ente di emanare norme giuridiche primarie, e cioè vere e proprie norme legislative. Abbiamo, quindi, nel nostro Stato oramai due fonti di produzione di norme legislative, e cioè gli organi legislativi statali e quelli regionali, e per quanto la competenza, di questi ultimi sia limitata all'ambito regionale ed alle materie indicate nella Costituzione, non per questo le loro leggi hanno, nella gerarchia delle fonti, una posizione inferiore alle leggi ordinarie. Una tale situazione implica necessariamente la possibilità di conflitti di carattere giuridico, sia tra i due enti legiferanti, sia tra le due categorie di norme legislative; ed era quindi necessario che la Costituzione istituisse l'organo al quale fosse demandata la risoluzione di esse: tale organo è, come è noto, la Corte costituzionale.

A maggior ragione tale possibilità di conflitti doveva essere prevista all'atto della creazione della Regione siciliana, dato che ad essa diversamente da quanto la Costituzione ha stabilito per le regioni c.d. a Statuto normale, è stata attribuita dallo speciale Statuto la potestà legislativa *esclusiva* in determinate materie. Ed, infatti, con lo stesso Statuto venne istituito un organo speciale che quei conflitti giuridici ha competenza a risolvere e cioè l'Alta Corte costituzionale per la Regione siciliana.

L'attività di quest'organo è stata molto intensa, specialmente nei primi tempi, quando, cioè, la sensibilità sia degli organi della Regione, sia degli organi dello Stato per ogni atto che potesse significare un attentato alle rispettive sfere di attribuzioni, era necessariamente più acuta.

Numerosi sono stati, perciò, i giudizi che l'Alta Corte ha definito con la sua pronuncia.

Ad oltre tre anni di distanza dall'inizio del funzionamento di questo organo costituzionale, appare perciò possibile ed opportuno un esame dei risultati della sua attività, attraverso una rassegna delle sue decisioni.

Riteniamo che questa rassegna ci possa offrire un primo quadro dei rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana, e possa costituire la base per l'esame più approfondito di particolari problemi, che interesseranno necessariamente anche i rapporti dello Stato con le altre Regioni, quando anch'esse cominceranno a funzionare.

Il carattere di questo articolo vuol essere informativo, limitando gli spunti critici solo al minimo indispensabile.

È chiaro, però, che esso rappresenta solo l'avvio allo studio sistematico dell'importante argomento.

LA COMPETENZA DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE SPETTANTE ALL'ALTA CORTE COSTITUZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

Fu proprio all'inizio del suo funzionamento che toccò all'Alta Corte costituzionale di affrontare il problema forse più importante di tutti quelli che potessero presentarsi, il vero e proprio problema chiave dei rapporti fra la Regione e lo Stato.

L'Assemblea costituente, in applicazione della XVII disposizione transitoria della Costituzione, aveva infatti approvato una legge, la n. 2 del 26 febbraio 1948, la quale disponeva: *Lo Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 della Costituzione.*

Ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dall'entrata della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale e con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia.

Contro questa legge fu proposta impugnazione dal Presidente della Regione siciliana avanti l'Alta Corte, sostenendosi che essa violava:

- a) l'articolo unico del R.D.L. 11 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana;
- b) le disposizioni transitorie n. XVI e XVII della Costituzione della Repubblica italiana;
- c) gli articoli 116, 123, 138 della stessa Costituzione.

In sostanza, la Regione assumeva che l'Assemblea Costituente non poteva, con una legge emanata in base alla XVII disposizione transitoria, delegare al Parlamento la facoltà di modificare lo Statuto siciliano, che, essendo da considerarsi legge costituzionale, poteva essere revisionato solo

con la procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione.

La tesi difensiva dello Stato fu del tutto lineare: essa partì dal presupposto che la citata legge n. 2 del 26 febbraio 1948, essendo stata emanata dall'Assemblea costituente, fosse una legge costituzionale, e che come tale avesse la forza di modificare *qualsiasi* altra legge precedente. In conseguenza, non poteva riconoscersi ad essa il carattere di una violazione di altre norme della Costituzione, e tanto meno dello Statuto siciliano. Da ciò derivava l'assoluto difetto di giurisdizione dell'Alta Corte a conoscere della impugnativa proposta.

Con la sentenza n. 2 del 20 settembre 1948 (Pres.: Scavonetti, Rel.: Ortona, Est.: Vassalli, P.M. Eula) l'Alta Corte accolse l'impugnativa della Regione.

Sulla eccezione pregiudiziale della improponibilità del ricorso, che investiva alle radici il problema dei rapporti tra Stato e Regione, l'Alta Corte così motivò:

« Ritenuto non sussistere l'improponibilità del ricorso, che la difesa dello Stato ha eccepito assumendo non potersi dare sindacato giurisdizionale di legittimità costituzionale rispetto a un atto avente forma di legge costituzionale. L'art. 25 dello Statuto della Regione siciliana prevede che l'Alta Corte conosca della costituzionalità delle leggi emanate dallo Stato "rispetto allo Statuto stesso e ai fini della efficacia delle medesime entro la Regione", e la disposizione, parlando di leggi emanate dallo Stato "rispetto allo Statuto", regionale, cioè di leggi concernenti lo Statuto stesso, non può che riferirsi alla materia formante oggetto della legge statutale. Il che è conforme alla funzione dell'Alta Corte, la quale, con poteri che la posteriore Carta costituzionale della Repubblica (art. 127) ha distribuito fra Corte costituzionale e Parlamento per ciò che concerne le leggi regionali ivi previste, è chiamata a dirimere i conflitti fra due ordinamenti giuridici: un controllo limitato alla costituzionalità formale delle leggi rimarrebbe confinato nell'ambito di ciascun ordinamento e quindi inoperante rispetto al conflitto ipotizzato. Rimangono, pertanto, estranee alla definizione del punto in oggetto le considerazioni che pure sono state dottamente svolte dalla difesa delle due parti e dal Pubblico Ministero, circa la possibilità che la legge costituzionale incontri limiti giuridici, come quelle che attengono al problema della legalità costituzionale nell'interno di uno stesso ordinamento giuridico ».

Questa decisione riletta a distanza di tempo, e soprattutto alla luce dei numerosi commenti dottrinali ai quali ha dato lo spunto, appare più come il prodotto delle circostanze e del particolare momento politico che come il logico corollario di una sufficiente maturazione del grave problema e di una convincente motivazione. Infatti di questo problema così capitale l'Alta Corte dovette occuparsi troppo presto, quando, cioè, si considerava ancora istituita piuttosto per la difesa della autonomia dell'Isola che per essere la garante che quella autonomia non potesse mai costituire un'insidia per l'unità dello Stato.

Questa unità, invero, si esprime nel campo giuridico proprio attraverso la Costituzione e le leggi costituzionali; è evidente, quindi, che parlare di

un conflitto « fra due ordinamenti giuridici » anche quando esso sorgesse in relazione ad una legge costituzionale dello Stato, significherebbe distruggere quella unità e porre l'ordinamento giuridico della Regione siciliana sullo stesso piano dell'ordinamento giuridico statale facendo così della Regione un altro Stato.

Di queste conseguenze si sono ben resi conto i commentatori della decisione, alcuni dei quali (si veda MORTATI in « Foro Padano » 1949, IV, 24-25 e GUELLI in « Foro Italiano » 1949, I, 115) si sono infatti espressi in modo decisamente contrario, rilevando il primo che la tesi seguita dall'Alta Corte potrebbe giustificarsi solo se gli ordinamenti statale e regionale si trovassero in posizione di assoluta parità fra loro, potendo solo in tal caso il carattere costituzionale della legge statale rappresentare un fatto *meramente interno* di questo ordinamento, obiettando il secondo che nel caso di impugnativa di legge costituzionale il giudizio previsto dall'articolo 25 dello Statuto siciliano dovrebbe compiersi alla stregua di norme che starebbero *fuori e sopra* l'ordinamento dello Stato.

Altri (SICA in « Rass. Dir. Pubbl. », 1949, II, 200 e seg.) volendo sostenere la sentenza hanno però dovuto presupporre che la legge impugnata n. 2, del 26 febbraio 1948 non fosse una legge costituzionale vera e propria, fondando la loro tesi su una assurda differenza di qualità tra i poteri esercitati dall'Assemblea costituente prima e dopo il gennaio 1948.

Altri, infine, volendo seguire l'Alta Corte fino alle più estreme conseguenze (ORLANDO CASCIO in « Dir. Pubbl. della Regione siciliana », 1949, 176), e non volendo e non potendo seriamente negare il carattere costituzionale alla legge impugnata, hanno escogitato strane teorie sulla ammissibilità di « un conflitto fra due leggi costituzionali dello Stato susseguentisi a breve distanza di tempo ed emanate l'una dal potere che ha convocato la Costituente e l'altra dalla Costituente stessa », per dedurne che « nei confronti della Costituzione, lo Statuto siciliano doveva costituire "presupposto e non oggetto", e che nei confronti dello Statuto siciliano i poteri della Costituente dovevano intendersi limitati al semplice coordinamento »; e non solo i poteri della Costituente, in quanto, secondo il suindicato Autore, lo Statuto siciliano non potrebbe essere nemmeno sottoposto alla procedura di revisione prevista dall'art. 138 della Costituzione, diversamente da quanto ha ammesso la stessa Alta Corte nella decisione in esame.

È evidente che, nella sua eccessività, è proprio questa la tesi cui linearmente conduce l'affermazione dell'Alta Corte, secondo la quale l'art. 25 dello Statuto regionale le avrebbe attribuito la competenza a decidere della legittimità di qualsiasi legge statale, sia pur costituzionale, la cui materia concerne lo Statuto stesso. Ma è anche evidente come proprio queste eccessive conseguenze non siano state volute dall'Alta Corte e come la questione della subordinazione assoluta dello Statuto e dell'ordinamento regionale siciliano alla potestà costituyente degli organi legislativi dello Stato sia rimasta assolutamente impregiudicata anche a seguito di questa ben singolare decisione dell'Alta Corte.

I LIMITI INTERNI DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE SICILIANA

La decisione n. 7 assume una fondamentale importanza in relazione alla soluzione che l'Alta Corte ha dato alla questione concernente i limiti interni della potestà legislativa della Regione, questione che si sostanzia nelle seguenti proposizioni:

1° se l'Assemblea regionale possa delegare l'esercizio della potestà legislativa al Governo regionale;

2° se la delega, una volta ammessa, debba essere fatta solo nei limiti e con le modalità previste nell'art. 76 della Costituzione, o se, invece, questo articolo costituisca solo una direttiva per gli organi legislativi regionali.

Sul primo punto l'Alta Corte ha deciso che « la delegazione dell'esercizio di potestà legislativa al Governo trova la sua giustificazione in necessità generalmente riconosciute, attesa l'estensione dell'intervento del pubblico potere nella vita economica e sociale. La delegazione, già ammessa nel silenzio di precedenti Costituzioni, ha trovato espresso riconoscimento nell'art. 76 della Carta costituzionale della Repubblica e non è stata vietata dallo Statuto della Regione. Naturalmente, dev'essere contenuta entro confini determinati, variamente formulati nei diversi sistemi positivi, ad evitare un eccessivo, pericoloso spostamento dei normali limiti di competenza degli organi ».

Sul secondo punto, l'Alta Corte Costituzionale ha così motivato: « Nella Costituzione della Repubblica i limiti della delegazione legislativa sono indicati nell'art. 76: temporaneità, oggetti definiti, posizione dei principi e criteri direttivi. Detta norma, pur non avendo diretta applicazione rispetto agli organi della Regione, sancisce una direttiva che dev'essere osservata anche nella sfera regionale, nel senso che i limiti da essa posti, costituiscono un minimo di garanzia che dev'essere rispettato in qualsiasi ipotesi ». Alla stregua di questi criteri l'Alta Corte, dopo avere affermato che la procedura di emanazione delle leggi delegate regionali, quale stabilita nella legge di delega, comportava garanzie maggiori di quelle minime previste dal citato art. 76, ha riconosciuto la legittimità costituzionale della legge impugnata.

LE LEGGI DELLO STATO E LE LEGGI DELLA REGIONE SICILIANA

L'applicazione immediata delle leggi dello Stato in Sicilia e l'incostituzionalità delle leggi siciliane c.d. ricettizie.

Assai spesso la Regione siciliana ha emanato provvedimenti legislativi con i quali ha preteso dichiarare applicabili nel territorio della Sicilia leggi dello Stato che già da tempo vigevano in quella Regione come in tutte le altre. Il legislatore siciliano, nell'emanare tali leggi (impropriamente chiamate *ricettizie*, dato che non si trattava di accogliere norme di un ordinamento giuridico diverso perchè è sempre nell'ordinamento giuridico

dello Stato che s'inserisce la legislazione siciliana, anche quella esclusiva), è partito coscientemente ed incoscientemente dal presupposto che l'applicazione della legge statale trovi un limite territoriale nei riguardi della Sicilia; che la legge nazionale non si estenda automaticamente a tutto il territorio della Repubblica, una ed indivisibile, che, in altre parole, le leggi non entrino, senz'altro in vigore in Sicilia « il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso » (art. 73 u.c. della Costituzione).

La difesa dello Stato ha sempre sostenuto l'illegittimità costituzionale delle leggi c.d. ricettizie in base ai seguenti argomenti:

è fondamentale errore degli organi legislativi della Sicilia quello di credere che, per il fatto che uno Statuto speciale conferisce, in determinate materie, una potestà legislativa alla Regione siciliana, non competa più al legislatore dello Stato la potestà di carattere sovrano di emanare norme aventi contenuto giuridico obbligatorio per tutto il territorio dello Stato.

Il legislatore siciliano confonde la competenza generica soggettiva dello Stato ad emanare provvedimenti legislativi con efficacia in tutto il territorio nazionale giusta l'art. 73 della Costituzione, con la competenza sostanziale, cioè, quella attinente alle varie materie, parte delle quali sono state deferite alla potestà del legislatore siciliano.

Una legge statale — qualunque sia il suo contenuto e la materia disciplinata — è automaticamente efficace ed obbligatoria in tutto il territorio nazionale, perchè emana da un Ente che ha potestà di legiferare su tutto il territorio stesso.

Certamente, una legge dello Stato, nei riguardi della Sicilia potrà essere costituzionalmente illegittima perchè disciplinante, ad es. materia riservata all'esclusiva competenza regionale dall'art. 14 dello Statuto siciliano.

Ma è evidente che altro è l'incostituzionalità di una legge, altro è l'efficacia immediata ed obbligatoria in tutto il territorio nazionale di una legge emanata dallo Stato, efficacia che persiste sino a che la legge in questione non sia stata dichiarata incostituzionale dall'Alta Corte per la Regione siciliana.

Le leggi siciliane, c.d. ricettizie debbono, in conclusione, ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 73 u.c. della Costituzione, in relazione all'art. 5 della stessa.

A questa logica conclusione, però, non ha creduto giungere l'Alta Corte la quale ha ritenuto invece, di dover adottare una formula anodina e non impegnativa qualificando *superflue* le leggi c.d. ricettizie della Regione siciliana.

In tal senso si è pronunziata l'Alta Corte in numerose decisioni: prima fra tutte quella, sotto altro aspetto basilare del 13 agosto 1948, n. 6 in materia tributaria « Diritto pubbl. Reg. sic. », 1949, pag. 67); del 7 febbraio 1950, n. 4 (*ibid.* 1950, pag. 180 e segg.); del 20 novembre 1950, n. 11 (*ibid.* pag. 186 e segg.), tutte in materia tributaria e 23 giugno 1950 sulla legge per la cooperazione.

Naturalmente, anche con la formula adottata dall'Alta Corte si è giunti al disconoscimento di ogni efficacia alle leggi siciliane di recezione.

LE LEGGI REGIONALI CHE DEBONO CONTENERE
L'INDICAZIONE DELLA CAUSA

Un'importantissima questione di carattere generale riguardante l'esercizio della potestà legislativa della Regione, sia pur riferito alla particolare legislazione in materia tributaria, di cui all'art. 36 dello Statuto, è stata sollevata, dinanzi all'Alta Corte, dalla difesa dello Stato.

Con riferimento anche alla recente teoria propugnata dal CALAMANDREI, del sindacato di legittimità costituzionale sostanziale delle leggi (1) si è sostenuto che l'Assemblea regionale deve indicare a quali particolari esigenze regionali ha inteso adattare la legislazione statale sulle imposte, appunto perchè la legislazione regionale complementare e, in particolare, quella tributaria è essenzialmente finalistica ed, in tanto si giustifica in quanto vi siano particolari esigenze della Regione da soddisfare.

Occorre, dunque, l'indicazione della causa. Se questa non è indicata, la legge regionale è viziata da illegittimità costituzionale per violazione di legge e, cioè, dell'art. 36 dello Statuto. Se, poi, è indicata una causa non idonea per l'esercizio del suddetto potere legislativo si è di fronte ad un vizio di legittimità configurante un eccesso di potere legislativo.

La questione fu, pregiudizialmente, sollevata in occasione dell'impugnativa proposta dal Commissario dello Stato contro la legge regionale 4 marzo 1950 « recante agevolazioni fiscali alle cooperative agricole di produzione e lavoro e di consumo ».

La causa non idonea era indicata nella relazione della commissione legislativa nella finalità di « incoraggiare ed aiutare la cooperazione, in genere, senza che fossero menzionati particolari scopi di carattere regionale ».

L'Alta Corte, nella sua elaborata pronuncia del 5 aprile 1950 (ined.) riconobbe che l'attività legislativa siciliana in materia tributaria è, in realtà stabilita con riferimento a determinati scopi pubblici.

« In tal caso, l'esercizio dell'attività legislativa, nei casi in cui non sussistano gli interessi e, quindi, gli scopi per i quali detta attività deve provvedere, può essere riavvicinato al concetto d'incompetenza oppure a quello di violazione di legge quali sono figurati in rapporto alla giustizia amministrativa.

« Ma anche in questi casi non è ammissibile un sindacato giurisdizionale sul contenuto della legge in esame, in quanto la causa dell'atto legislativo non consiste nel soddisfacimento di dette classi di interessi, ma risulta dal coordinamento di essi con tutte le altre esigenze della vita sociale che si presentano degne di protezione in varia misura.

« Non è possibile applicare all'attività legislativa, anche subordinata, il concetto di eccesso di potere che, specialmente nella sua formulazione più caratteristica di sviamento di potere, presuppone una causa tipica dell'atto costituito dal raggiungimento di scopi pubblici particolarmente determinati ».

Così in sostanza, l'Alta Corte qualificò come violazione della legge costituzionale « quei vizi di illegittimità che può presentare l'atto legislativo in quanto non sussistono quegli interessi la cui disciplina è affidata particolarmente ad organi legislativi subordinati ».

Alla stregua di questo concetto, l'Alta Corte passò all'accertamento nel caso concreto, dell'esistenza degli interessi alla tutela dei quali la norma regionale intendeva provvedere. Fu riconosciuta l'esistenza degli interessi stessi ma l'impugnativa del Commissario dello Stato venne ugualmente accolta, e la legge dichiarata incostituzionale per motivi inerenti all'interpretazione dell'art. 36 dello Statuto.

LA COMPETENZA LEGISLATIVA
ESCLUSIVA (o primaria) E QUELLA SECONDARIA
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

La potestà legislativa della Regione siciliana, com'è noto, è o di carattere esclusivo o di carattere complementare.

La prima, prevista e disciplinata dall'art. 14 dello Statuto, trova limiti solo nell'ambito territoriale della legge, nelle leggi costituzionali « nelle riforme agrarie ed industriali da deliberarsi dalla Costituente »; inoltre, limitazioni particolari sono stabilite per singole materie, come ad es. quella dell'industria e commercio per cui è riservata alla legislazione statale la « disciplina dei rapporti privati » (art. 14, lett. d).

La seconda, prevista e disciplinata dall'art. 17 dello Statuto incontra, oltre, naturalmente, i limiti generali di cui all'art. 14, quelli dei principi ed interessi generali cui s'informa la legislazione dello Stato e deve essere diretta a soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione.

Una particolare sottospecie (con alcune essenziali differenze) come vedremo, della legislazione complementare è quella in materia tributaria di cui all'art. 36 dello Statuto.

Abbiamo già visto quale significato si debba attribuire al carattere di competenza legislativa esclusiva regionale, a proposito delle leggi così dette ricettizie.

La Regione potrà reagire, mediante l'impugnativa, contro leggi statali emanate in materia cui spetta alla Regione stessa competenza esclusiva ma non potrà, mai, impedire l'entrata in vigore e l'efficacia delle leggi nazionali, fino al loro annullamento.

La legge regionale anche in materia di competenza esclusiva è una legge rigorosamente limitata ad un determinato territorio e ciò non soltanto nel senso che essa spiega efficacia unicamente nell'ambito regionale (il che è, addirittura, lapalissiano) ma, soprattutto, nel significato che essa non può e non deve spiegare effetto pregiudizievole nelle altre Regioni mediante una concorrenza dannosa e, quindi, inammissibile.

Questo importante principio è stato affermato dall'Alta Corte fin da una delle prime sue decisioni: quella importantissima del 17 agosto 1948 (id.

(1) La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile, Padova, 1950, spec. pag. 27.

1949, pag. 21 e 22) relativa alla legge regionale con cui si autorizzava l'emissione di titoli azionari al portatore.

L'Alta Corte respinse il ricorso proposto dal Commissario dello Stato osservando, fra l'altro, che il *limite territoriale imposto all'efficacia* della legge regionale in questione non era stato violato.

« Non solo le azioni al portatore non possono essere emesse che da società le quali si costituiscono in Sicilia, ma le disposizioni degli articoli 3 e 4 tendono ad assicurare nel modo più efficace che l'attività sociale si espliciti per opere ed impianti localizzati in Sicilia o per iniziative aventi ivi la loro sede ed il loro centro d'irradiazione quando trattasi, come per le imprese armatoriali, di imprese che altra localizzazione non possono avere se non quelle dei rapporti di armamento ».

* * *

Sempre per quanto riguarda i rapporti fra le leggi dello Stato e quelle della Regione deve essere riconosciuto che non può mai parlarsi di esclusione di esercizio della potestà legislativa dello Stato o della Regione per pretesa *preoccupazione o prevenzione*.

Questo principio è stato chiaramente affermato dall'Alta Corte nella decisione del 25 ottobre 1950, n. 3 (id. 1950, pag. 283) sull'impugnativa proposta contro la legge regionale riguardante « agevolazioni fiscali per i nuovi impianti industriali ».

« Ritenendo che l'emanazione della legge dello Stato, anche con speciale riferimento alla Regione, non importa preoccupazione o prevenzione che dir si voglia, rispetto alla materia e, quindi, non esclude la potestà legislativa della Regione la quale può sempre esercitarsi in quei limiti che lo Statuto regionale segna ai rapporti tra legge dello Stato e legge regionale nelle diverse materie, così che può la Regione rivalutare normativamente le materie che abbiano formato oggetto della legge statale, anche se non abbia questa ragione di proporre impugnativa d'illegittimità costituzionale contro la legge stessa ».

Questo, quanto ha affermato l'Alta Corte; tale ragionamento, naturalmente, vale per il caso inverso: il fatto che la Regione abbia legiferato in una determinata materia (per cui non abbia competenza legislativa esclusiva) non costituisce ostacolo a che lo Stato legiferi efficacemente e validamente nella stessa materia.

LE PRINCIPALI CONTROVERSIE

SORTE FRA LO STATO E LA REGIONE SU QUESTIONI DI COMPETENZA LEGISLATIVA ESCLUSIVA

A) *In materia di agricoltura e foreste* (art. 14 lett. a ed e dello Statuto). — Meritano di essere ricordate due importantissime controversie sorte fra lo Stato e la Regione in materia di riforma agraria.

Si tratta di due impugnative che furono, di poi, riunite all'udienza: una proposta dal Commissario dello Stato contro la legge approvata dalla Assemblea regionale il 21 novembre 1950 e che s'intitola

« Riforma agraria in Sicilia » e l'altra proposta dal Presidente della Regione per l'annullamento (nel territorio della Sicilia) della legge 21 ottobre 1950, n. 841, detta « legge stralcio ».

Per quanto riguarda l'impugnativa proposta dal Commissario, la difesa dello Stato sosteneva che la materia della riforma agraria dovevasi ritenere integralmente e costituzionalmente sottratta alla competenza della Regione in virtù dell'inciso contenuto nel proemio dell'art. 14 (senza pregiudizio delle riforme agrarie deliberate, ecc.) e che non poteva, in alcun modo, farsi rientrare in alcuna delle materie catalogate nello stesso art. 14 (agricoltura e foreste, incremento alla produzione agricola, ecc.).

Fu sostenuto che lo Stato non ha voluto riservarsi soltanto le *direttive*, i *principi generali* di poi trasferiti nell'art. 44 della Costituzione, ma si è attribuito la *deliberazione*, cioè la pratica e specifica attuazione delle riforme. Che queste, poi, siano realizzate dall'Assemblea costituente e da altro organismo legislativo statale non ha importanza, tanto più che all'epoca dell'elaborazione dello Statuto siciliano non esisteva certamente una precisa distinzione fra potere legislativo della Costituente e potere del legislatore ordinario.

Fu dimostrato, inoltre, anche in base ai lavori preparatori dell'art. 44 della Costituzione che questa disposizione costituzionale ha affidato alla *legge* (cioè alla legge della Repubblica) e non alle *leggi regionali* il compito di « fissare le regioni e le zone agrarie ». Tale compito, d'interesse spiccatamente nazionale, non può essere espletato che dal legislatore statale poichè esso solo può avere, del grave problema, una veduta d'insieme ed esso solo può temperare gli interessi delle varie regioni.

In via subordinata, la difesa dello Stato sosteneva che, per effetto dell'inciso dell'art. 14 dello Statuto si dovesse sempre ammettere che al legislatore statale spettasse una competenza legislativa primaria in materia di riforma agraria, *con effetto su tutto il territorio nazionale* e che alla Regione spettasse solo potere di *adattamento* della legge nazionale alle speciali *contingenze regionali*. D'altra parte, tale potestà legislativa di adattamento non poteva dalla Regione siciliana essere esercitata fino a quando non fosse stata *deliberata* dallo Stato la legge sulla riforma agraria, non potendosi ritenere tale la « legge stralcio ».

A tali argomenti la Regione opponeva che l'articolo 14 dello Statuto, le attribuisce, indubbiamente, potestà legislativa *esclusiva* anche in tema di riforma agraria e fondiaria e che i soli limiti all'esercizio di tale potestà sono quelli specificatamente segnati dall'art. 44 della Costituzione, non quelli delle leggi ordinarie dello Stato.

Per quanto riguarda, poi, l'impugnativa proposta dalla Regione, questa sosteneva con gli stessi argomenti di cui sopra, che lo Stato non ha potestà di legiferare *in subjecta materia* per la Sicilia.

Al che la difesa dello Stato, oltre ad opporre le considerazioni più sopra svolte nella vertenza dell'impugnativa proposta dalla Regione, opponeva che, in ogni caso, l'azione della Regione stessa si doveva ritenere inammissibile per *intemperatività*

(con conseguente carenza di diritto ed interesse) perchè ancora non era stato legislativamente disposto che la legge stralcio avrebbe trovato applicazione in Sicilia.

L'Alta Corte siciliana, con salomonico giudizio pronunciando con sentenza del 23 dicembre 1950 (ined.) respinse sia l'impugnativa proposta dal Commissario dello Stato che quella promossa dalla Regione.

Respinse la prima per il fondamentale motivo che la legge regionale 21 novembre 1950 non sarebbe una legge di riforma agraria e fondiaria ma « raggruppa norme di portata prevalentemente agraria e norme di portata prevalentemente fondiaria che non portano sostanziali modificazioni ai principi propri dell'ordinamento giuridico vigente e che non esorbitano dalla competenza regionale ».

Tale competenza si fonda — secondo l'Alta Corte — a seconda delle singole disposizioni della legge regionale, o sull'art. 14 (agricoltura, bonifica e incremento della produzione agricola) o sull'art. 17 (legislazione sociale).

Respinse la seconda, accogliendo l'eccezione della difesa dello Stato relativa alla carenza d'interesse attuale ad impugnare la legge stralcio, non ancora estesa alla Sicilia.

B) *In materia di industria e commercio* (art. 14 lett. d). — Un'importantissima controversia è sorta a seguito dell'impugnativa proposta dal Commissario dello Stato contro la legge siciliana del 1° ottobre 1947 recante « norme riguardanti le azioni di società di nuova costituzione nella Regione ». Questa legge, in sostanza stabiliva che le azioni della società di nuova costituzione nella Regione siciliana, aventi come oggetto la costruzione di nuovi impianti industriali e le iniziative armatoriali nella regione stessa, possono essere al portatore.

La difesa dello Stato sosteneva la piena incostituzionalità della legge impostando alternativamente la sua tesi sulla violazione dell'art. 14 della lett. d o dell'art. 17 lett. e dello Statuto regionale.

Si affermava che, nell'ipotesi in cui si volesse far rientrare la materia contemplata dalla legge in quella dell' « industria e commercio » per cui la Regione ha competenza esclusiva, si sarebbe pur sempre caduti in una violazione di norma costituzionale, in quanto che l'art. 14 lett. d fa salva allo Stato la disciplina dei rapporti privati.

Ora, il R.D.L. 25 ottobre 1941, n. 1148 (convertito in quella 9 febbraio 1942, n. 96 e susseguito da varie altre disposizioni), e che deroga all'articolo 2355 c.c., è senza dubbio una norma che ha il diretto scopo di regolare rapporti privati, che si sostituisce al detto art. 2355 c.c.

È una norma di diritto privato nè più nè meno di quello che lo era l'abrogata disposizione del Codice.

Si sosteneva, poi, che nell'ipotesi in cui si volesse ritenere che la legge impugnata fosse stata emanata nell'esercizio del potere legislativo complementare di cui all'art. 17 lett. d: disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio, la legge regionale si doveva a maggior ragione ritenere illegittima dal punto di vista costituzionale perchè emanata in violazione dei « principi ed interessi generali cui

s'informa la legislazione dello Stato », principi consacrati, appunto, nel citato [R.D.L. 25 ottobre 1941, n. 1148.

L'Alta Corte con la decisione 17 agosto 1948 (che più sopra abbiamo avuto occasione di ricordare per altro scopo) disattese gli argomenti presentati dalla difesa dello Stato.

Ritenuto che la materia rientra nella legislazione esclusiva riservata alla Regione in materia d' « industria e commercio » l'Alta Corte credette di dover superare l'inciso di cui alla lett. d dell'art. 14 ritenendo che la disposizione del R.D.L. 25 ottobre 1941 fosse « determinata da contingenti valutazioni di politica economica e finanziaria » e che la disposizione normale rimanesse sempre quella dell'art. 2355 c. c.

La clausola « salva la disciplina dei rapporti privati » nei suoi termini largamente approssimativi, dev'essere intesa nel senso più conveniente alla materia di cui trattasi; sicchè, riferita com'è all'industria ed al commercio, il cui esercizio dà luogo presso di noi a rapporti privati non può intendersi che in un significato più limitato e preciso di quello che ne importi il significato letterale e, cioè, con riferimento a quelle norme che pongono in essere il regime di diritto privato che ha la sua sede nel Codice civile e che vuolsi abbia a restare comune tra i cittadini dello Stato ».

Così l'Alta Corte respinse il ricorso del Commissario dello Stato.

Non possiamo non formulare le più alte riserve su tale decisione; soprattutto per l'interpretazione così restrittiva data dall'Alta Corte all'inciso di cui all'art. 14 lett. d. Non si sa vedere perchè i « rapporti privati » si debbano ritenere soltanto quelli disciplinati dal Codice civile e non anche quelli regolati da altre leggi speciali aventi, appunto, per iscopo di disciplinare i rapporti medesimi nella sfera del diritto medesimo.

C) *Miniere, cave, torbiere, saline* (art. 14 lettera h). — In tale materia merita di essere ricordata la impugnativa proposta dal Commissario dello Stato contro la legge regionale del 17 febbraio 1950, avente per oggetto: « disciplina della ricerca e della coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi ».

Tale importante legge dettava norme relative al permesso di ricerche degli idrocarburi, riconosceva al ricercatore che abbia adempiuto agli obblighi impostigli dalla legge e dal decreto di permesso di ricerca, *il diritto* ad ottenere la concessione dei giacimenti scoperti entro il perimetro stesso e disciplinava, con particolari disposizioni, la costruzione e l'esercizio delle condotte destinate al trasporto dei prodotti gassosi e petroliferi dal luogo di estrazione a quelli di trasformazione ed utilizzazione e regolava, infine, la indennità da attribuire al proprietario del suolo per la servitù derivante dalle costruzioni delle condotte.

La difesa dello Stato non contestava che lo Statuto siciliano attribuisca alla Regione potestà legislativa esclusiva in materia di miniere, cave e torbiere e che la ricerca e coltivazione degli idrocarburi rientri in tale settore.

Pose in luce, però, che la materia mineraria va distinta in un duplice ordine di attività: quella che ha per oggetto l'esercizio dei diritti che alla Regione spettano sulle miniere se ed in quanto fanno parte del suo patrimonio indisponibile e l'attività che ha per suo contenuto l'esercizio dell'impresa mineraria. Questa seconda attività è vera e propria industria e va soggetta al limite stabilito dalla lettera *d*, dell'art. 14 dello Statuto; a sua volta l'esercizio dei diritti che alla Regione spettano sulle miniere non include certo la disciplina della materia delle indennità derivanti dall'esercizio di una concessione concorrente o da una servitù di oleodotto. La stessa imposizione di una servitù coattiva sul fondo attraversato dalla condotta è un limite al diritto di proprietà che senza un'espressa disposizione statutaria, una legge regionale non può prevedere.

Ma l'Alta Corte, pronunciando con decisione del 18 marzo 1950 (id. 1950, 87 e segg.), disattese gli argomenti prospettati dalla difesa dello Stato, respinse il ricorso, ritenendo che tutte le disposizioni della legge regionale rimanevano nei limiti della potestà esclusiva spettante alla Regione (ex art. 14 lett. *h*) che non trova i limiti posti all'art. 14 lettera *d*.

D) Ordinamento degli Uffici regionali - E) Stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lett. *p* e *q*). — Il Commissario dello Stato impugnò la legge regionale siciliana 23 giugno 1950 concernente: « Stato giuridico ed ordinamento gerarchico degli impiegati regionali ».

L'impugnativa era diretta, soprattutto, a far dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge regionale con cui la Regione senz'altro si attribuiva la potestà di coprire i posti di ruolo delle Amministrazioni regionali col personale dello Stato che all'atto della pubblicazione di essa legge prestava servizio presso gli uffici che, in base allo Statuto della Regione ed agli accordi tra Governo centrale e quello regionale, appartengono all'ordinamento regionale.

Si sostenne dalla difesa dello Stato che una tale disposizione che prescinde dalla volontà degli interessati e dagli intendimenti dello Stato è in netto contrasto con l'VIII disposizione transitoria della Costituzione che prescrive che il passaggio alla Regione di funzionari e dipendenti dello Stato debba essere regolato con legge della Repubblica e con l'art. 43 dello Statuto siciliano che demanda ad una Commissione paritetica di predisporre le norme relative a tale passaggio.

Si impugnavano, inoltre, per illegittimità costituzionale le norme degli articoli 5 e 24 della legge in quanto che esse non subordinavano l'apertura dei concorsi pubblici alla constatata impossibilità di coprire i posti vacanti mediante la assunzione di elementi provenienti dai ruoli statali o da quelli degli enti locali, come prescritto dalla citata disposizione VIII.

Si impugnavano, infine, le disposizioni degli articoli 7 ed 8 che stabilivano che gli impiegati regionali dovevano giurare fedeltà alla Regione siciliana.

La richiesta di tale giuramento sembrava, infatti, in contrasto con l'art. 98 della Costituzione

che stabilisce che gli impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

L'Alta Corte pronunciando con sentenza del 28 luglio 1950 ritenne, invece, la legittimità costituzionale degli articoli 5 e 24 della legge impugnata in quanto che l'attività normativa per l'ammissione iagli impieghi « è compresa » indubbiamente « nel potere legislativo della Regione ». Naturalmente il passaggio degli uffici e del personale sarà regolato dalle disposizioni transitorie dell'art. 43 dello Statuto.

Per quanto riguarda l'art. 20 l'Alta Corte, « interpretando » il contenuto di tale disposizione dichiarò che « l'assunzione del personale dello Stato, attualmente in servizio negli uffici della Regione, presuppone il consenso espresso dell'impiegato e nei rapporti dello Stato, l'applicazione dell'art. 43 o esplicita adesione dell'Amministrazione ».

Ritenne, infine, costituzionale la norma che stabilisce l'obbligo, per l'impiegato, di prestare giuramento di fedeltà alla Regione in quanto che la « Regione siciliana è parte indissolubile della Nazione italiana ».

In conclusione, per quanto l'Alta Corte abbia creduto di dover respingere il ricorso del Commissario, ne ha ammesso, per via d'interpretazione (con singolare procedimento) la fondatezza per quasi tutti i capi di impugnativa.

CIRCOSCRIZIONE ORDINAMENTO E CONTROLLO DEGLI ENTI LOCALI REGIONALI

Oltre che nelle materie indicate nell'art. 14 e sulle quali abbiamo già esposto quali siano state le controversie sorte e quali le soluzioni date dall'Alta Corte, la Regione siciliana ha competenza legislativa esclusiva anche in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali regionali, in base all'art. 15 dello Statuto.

È stato nell'esercizio di questa potestà legislativa esclusiva che la Regione ha emanato la legge 24 febbraio 1951 recante norme in materia di « organizzazione degli organi e degli uffici amministrativi decentrati del Governo regionale » nella quale si stabiliva quanto segue:

a) si istituivano procure della Regione, uffici di nuova istituzione dipendenti dal Presidente della Regione con circoscrizione territoriale corrispondente a quella delle attuali provincie e con sede nei nove attuali capoluoghi di provincia;

b) si attribuivano a tali procure regionali, nei limiti della rispettiva circoscrizione territoriale, le funzioni del Governo regionale relative ai poteri derivantigli dagli articoli 14, 15, 16, 17, 20, 21 e 31 dello Statuto siciliano, compresi quindi in tali poteri quelli per il mantenimento dell'ordine pubblico e per le funzioni di polizia;

c) si stabiliva che i procuratori regionali sono nominati dal presidente regionale ed esercitano per le materie sopra ricordate le funzioni dei prefetti.

Queste erano, in sintesi, le disposizioni più importanti contenute nella legge e che ne caratterizzavano la portata; vi erano poi altre norme di impor-

tanza secondaria che riguardavano la istituzione di Comitati di controllo con le funzioni già spettanti alle Giunte provinciali amministrative ed ai Consigli di Prefettura, ecc.

Questa legge veniva impugnata dal Commissario dello Stato deducendosene la illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 15 e 16 dello Statuto siciliano.

In sostanza il Commissario sosteneva che l'art. 15 dello Statuto, sopprimendo non soltanto gli *enti pubblici* ma anche le *circoscrizioni* provinciali ha posto il principio negativo che il nuovo ordinamento amministrativo regionale non possa adottare il criterio provinciale per la distribuzione territoriale delle competenze. Anzi, sarebbe affermato, *con valore costituzionale*, il principio positivo che il decentramento delle funzioni amministrative nella Regione debba avvenire soltanto sulla base di comuni e di consorzi volontari di comuni.

Altro motivo di illegittimità costituzionale il Commissario riscontrava nel fatto che venivano decentrate ai procuratori regionali le funzioni di polizia spettanti al Presidente della Regione ai sensi dell'art. 31 dello Statuto. Secondo il Commissario queste funzioni di polizia spettano al Presidente regionale quale organo governativo, e perciò possono essere delegate ad altri funzionari regionali solo con legge dello Stato. Altro motivo di illegittimità costituzionale si riscontrava nel fatto che la legge impugnata disciplinasse anche organi di giustizia amministrativa (G.P.A. e Consigli di Prefettura) materia sottratta totalmente alla legislazione regionale.

Infine, un ultimo motivo di illegittimità costituzionale veniva identificato nell'art. 15 della legge il quale, convalidando gli atti compiuti in base alla legge statale 9 giugno 1947, n. 530 (modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale) pareva volesse implicitamente affermare che questa legge statale, per avere efficacia in Sicilia, doveva essere recepita con apposita legge regionale.

Con la citata decisione 24 febbraio 1951 l'Alta Corte costituzionale ha sostanzialmente riconosciuto la giustezza delle ragioni di impugnativa dedotte dal Commissario dello Stato.

Infatti, dopo aver espressamente ammesso che la soppressione delle circoscrizioni provinciali e degli organi ed enti pubblici che ne derivano disposta dall'art. 15 dello Statuto siciliano «significa che tutta la preesistente organizzazione autarchica e governativa e base provinciale è destinata a scomparire in Sicilia», e che le provincie e le prefetture funzionano attualmente in via puramente provvisoria, ha affermato che lo Statuto siciliano ha attribuito all'Assemblea regionale la legislazione esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative. Da queste affermazioni ha però tratto la conclusione che oggetto del potere di legislazione esclusiva previsto dagli articoli 15 e 16 dello Statuto è un «ordinamento» degli uffici regionali e degli enti locali, intendendosi per tale «un complesso organico di norme giuridiche che disciplinino con completezza e con stabilità, sia pure relative, la materia dell'art. 14, lett. p, e dell'art. 15.

L'interpretazione adottata, continua l'Alta Corte, è confermata dall'art. 16 dello Statuto che affida alla prima Assemblea regionale il compito di dar vita a questo ordinamento amministrativo, solenne formulazione statutaria che ha un significato se si tratti di un complesso organico di norme, ma che sarebbe superflua o addirittura incomprensibile se si riferisse a qualunque frammentaria legge in materia, provvisoria ed isolata.

Tanto premesso circa la natura della legge regionale da emanare, perchè essa risponda ai principi costituzionali sanciti nell'art. 15 u. p. e nell'art. 16 dello Statuto siciliano, l'Alta Corte ha poi affermato che «per quanto riguarda la sostanza, l'ordinamento degli Enti locali siciliani deve avere la sua base nei comuni e nei liberi consorzi comunali dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

Per quanto concerne l'altro punto di illegittimità costituzionale sollevato dal Commissario dello Stato circa la delega delle funzioni di polizia spettante al Presidente regionale ai sensi dell'art. 31 dello Statuto, l'Alta Corte ha esplicitamente riconosciuto che «il decentramento delle funzioni di polizia e di governo, che statutariamente competono al Presidente della Regione *quale organo dell'Amministrazione diretta dello Stato*, pur essendo di per sé del tutto ragionevole... deve necessariamente avvenire con legge *statale* trattandosi di funzioni che sono esclusive dello Stato. Analogo rilievo, ha affermato infine l'Alta Corte, deve farsi a proposito delle norme della legge impugnata che modificano la composizione delle Giunte provinciali amministrative e dei Consigli di Prefettura quali organi della Giurisdizione amministrativa, trattandosi di materia di legislazione *statale*».

La illegittimità costituzionale dedotta dal Commissario dello Stato in relazione all'art. 15 della legge impugnativa, in quanto come s'è visto, sembrava affermare implicitamente la necessità che leggi statali fossero recepite con legge regionale per avere efficacia nella Regione, non è stata esaminata espressamente dall'Alta Corte, ma non vi è alcun motivo di ritenere che essa si sarebbe discostata in questo caso dalla sua giurisprudenza la quale, come abbiamo visto, esclude questa necessità di ricezione.

Riteniamo che la decisione di cui abbiamo diffusamente riportato le parti più importanti sia una di quelle destinate ad avere un'influenza radicale nella materia dei rapporti tra Stato e Regione. Ciò soprattutto perchè essa ha dato modo all'Alta Corte di riaffermare, implicitamente, la essenziale *subordinazione* dell'ordinamento giuridico regionale allo ordinamento giuridico statale. Infatti, i criteri adottati nella interpretazione degli articoli 15 e 16 dello Statuto appaiono simili a quelli che si adottano per le leggi eccezionali, così confermandosi che l'attribuzione della potestà esclusiva della Regione dev'essere intesa come contenuta nei limiti strettamente necessari per il conseguimento degli scopi politici che dallo Statuto possono desumersi. Fuori di questi limiti riprende vigore la potestà legislativa statale.

LE PRINCIPALI CONTROVERSIE SORTE FRA LO STATO E LA « REGIONE IN ORDINE ALLA COMPETENZA LEGISLATIVA COMPLEMENTARE DI QUESTA ULTIMA » (ART. 17 DELLO STATUTO)

A) *Istruzione media ed universitaria* (art. 17 lett. d). — Con legge 12 marzo 1948 la Regione istituì « a decorrere dall'anno accademico 1947-48 la facoltà di economia e commercio presso l'Università di Messina » e con legge successiva del 18 marzo 1948 istituì la facoltà di agraria presso l'Università di Catania.

Il Commissario dello Stato impugnò ambo le leggi ritenendo che esse avevano modificato la struttura di istituto che hanno e continuano ad avere carattere statale e la consistenza dei ruoli statali con effetti anche di oneri sul bilancio dello Stato. Fu sostenuto che un intervento diretto della Regione a mezzo di una legge che *interferisce sullo ordinamento statale* eccede la competenza che ai sensi dello Statuto (art. 17, lett. d) spetta all'Assemblea regionale ed apparisce, perciò, viziato d'incostituzionalità.

Secondo l'Alta Corte, che decise con sentenza 5 luglio 1948 (id. 1949, 67) le due leggi regionali erano state emanate nei limiti della potestà legislativa spettante alla Regione ex art. 17, lett. d), dello Statuto (limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato ed al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri alla Regione).

Infatti — ha osservato l'Alta Corte — la facoltà di economia e commercio presso l'Università di Catania sono istituzioni regionali per tutti gli effetti. Queste istituzioni provvedono ad esigenze particolari dell'insegnamento nell'Isola; non impongono oneri al bilancio dello Stato; sono finanziate da Enti locali e, per le integrazioni, dal Governo regionale; non offendono interessi nazionali; ma ad essi giovano almeno indirettamente; non sono in contrasto con i principi direttivi della legislazione ed è, anzi, stabilito nelle due leggi che la materia d'insegnamento ed il numero delle cattedre sarà regolato « in conformità al vigente ordinamento universitario ».

Con questi argomenti l'Alta Corte respinse il ricorso del Commissario.

B) *Disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio*. — La Regione siciliana, in data 23 giugno 1950, approvava una legge riguardante l'« orario estivo del servizio sportelli bancari » Con tale legge si stabiliva l'orario unico nelle banche per il periodo che va dal 15 giugno al 30 settembre.

Questa legge, in apparenza poco importante poteva, invece, avere gravi riflessi per l'economia bancaria nazionale, date le inevitabili ripercussioni al di là del territorio della Regione.

Perciò il Commissario dello Stato ritenne necessario impugnare tale legge per incostituzionalità derivante dalla violazione dei limiti imposti alla potestà legislativa complementare della Regione dall'art. 17, lett. e, dello Statuto.

La difesa dello Stato sostenne:

a) che non rientra nei principi generali cui s'informa la legislazione dello Stato fissare di autorità l'orario di sportello degli istituti bancari;

b) non sussistono quelle condizioni particolari e quegli interessi propri della Regione cui l'art. 17 subordina l'esercizio della potestà legislativa complementare;

c) l'imposizione in Sicilia di un orario diverso da quello praticato nelle altre regioni d'Italia avrebbe ripercussioni che andrebbero al di là dell'ambito territoriale della Regione;

d) la legge offenderebbe un accordo bancario che riguarda l'orario spezzato il quale è frutto di laboriose trattative nazionali.

L'Alta Corte, con decisione 28 luglio 1950 (ined.) accolse in pieno il ricorso del Commissario dello Stato nel riflesso che la regolamentazione dell'orario di banca ha ripercussioni di portata nazionale.

« Nazionale è l'organizzazione; unitario il sistema; le varie banche debbono funzionare simultaneamente, apertura e chiusura debbono essere contemporanee, perchè, ad esempio, un assegno bancario presentato a qualunque banca nell'orario di apertura, possa essere subito pagato, accertandone la copertura presso la banca emittente ».

C) *Legislazione sociale, ecc.* (art. 17, lett. f). — Nella materia disciplinata dalla lett. f, dello art. 17, l'Alta Corte ha creduto dover comprendere il contenuto della legge regionale 22 dicembre 1948 che istituì l'Ente siciliano per le case ai lavoratori, persona giuridica di diritto pubblico, allo scopo di provvedere alla costruzione, nel territorio della Regione, di alloggi a tipo popolare da assegnare a lavoratori manuali salariati. Alla costruzione di tali case si sarebbe provveduto in gran parte con somme stanziare sul bilancio regionale oltretutto col ricorso alle agevolazioni disposte con leggi dello Stato a favore dell'edilizia popolare.

Contro tale legge il Commissario dello Stato proponeva impugnativa per motivi di illegittimità costituzionale.

La difesa dello Stato sostenne l'impugnativa sui seguenti principali argomenti:

a) in primo luogo, l'« edilizia popolare » non è una materia che rientri fra alcuna di quelle previste dagli articoli 14 e 17 dello Statuto;

b) in secondo luogo la Regione non ha la potestà di creare persone giuridiche di qualunque ordine e meno che mai persone giuridiche pubbliche; nè vi è accenno a tale potestà nello Statuto della Sicilia che l'ammette solo per i comuni ed i consorzi dei comuni.

Solo il Capo dello Stato può creare persone giuridiche (art. 12 C.C.);

c) in terzo luogo, vi è invasione nella sfera dei poteri normativi dello Stato per quanto attiene alle provvidenze statali a favore della edilizia popolare.

L'Alta Corte pronunziando con sentenza 24 maggio 1949 (id. 1949, 185 e seg.) ritenne come si è detto, la competenza legislativa della Regione in materia ex art. 17, lettera f, dello Statuto poichè la legislazione sociale comprende il regolamento di tutte le provvidenze a favore dei lavoratori.

Secondo l'Alta Corte, la Regione siciliana ben può creare persone giuridiche. Infatti, « nel nostro ordinamento, le leggi nel creare persone giuridiche pubbliche operano funzionalmente al fine di rac-

cogliere un complesso di relazioni giuridiche in un centro di riferimento di norme e di unificare e concretare diritti, obblighi e potestà per il raggiungimento di fini di pubblici interessi.

«Da ciò deriva che nell'ambito della potestà normativa statutaria la Regione siciliana è legittimata a perseguire i suoi fini anche avvalendosi di enti (persone giuridiche) la cui autonomia di gestione può apparire... utile ed opportuna».

L'Alta Corte, infine, non ritenne che la Regione avesse invaso la sfera dei poteri normativi dello Stato ma che si fosse limitata a far richiamo alle disposizioni di leggi statali in materia di provvidenze per l'edilizia popolare.

Pertanto, l'Alta Corte respinse il ricorso.

Devesi ancora ricordare che l'Alta Corte, con decisione 23 giugno 1950 (ined.) respinse il ricorso proposto dal Commissario dello Stato contro la legge regionale 4 maggio 1950 recante provvedimenti per la cooperazione.

In contrasto con la difesa dello Stato che sosteneva che la materia della cooperazione ha carattere nazionale, non può non essere disciplinata che su scala nazionale ed è quindi sottratta alla potestà legislativa della Regione, l'Alta Corte credette far rientrare la legislazione cooperativistica nello ampio quadro della legislazione sociale e, così, riconobbe la competenza regionale in materia ex art. 17, lett. f dello Statuto.

Non possiamo non rilevare, come questa tesi sembri un po' sforzata: non appare possibile infatti scorgere in un sistema di organizzazione economica (qual'è quello cooperativo) una finalità diretta di realizzare provvidenze di carattere sociale.

LA COMPETENZA LEGISLATIVA DELLA REGIONE IN MATERIA DI TRIBUTI

La materia in ordine alla quale è sorto il maggior numero di controversie fra lo Stato e la Regione è, indubbiamente, quella riguardante l'esercizio della potestà legislativa della Regione siciliana in materia di tributi. Anzi, può dirsi che in quasi tutte le controversie, l'aspetto fiscale è presente poichè spesso l'imposizione del tributo costituisce uno dei mezzi con cui la Regione cerca di raggiungere la realizzazione dei suoi fini nelle attribuzioni riservate dallo Statuto.

Ma quali sono i limiti della potestà legislative della Regione, di cui è parola all'art. 26 dello Statuto?

Nè l'art. 14 nè l'art. 17 dello Statuto che costituiscono la *sedes materiae* del campo della potestà legislativa della Regione fanno un qualsiasi accenno alla competenza legislativa in materia tributaria.

Solo l'art. 26 ne parla, onde è d'uopo prendere a base tale norma statutaria per costruire, in relazione alle finalità generiche che ogni legislazione fiscale si propone di raggiungere, un sistema il più possibile organico in cui si debba ritenere circoscritta la competenza legislativa tributaria della Regione.

Il principio sostenuto, nelle varie vertenze, dalla difesa dello Stato sembra, invero, il più aderente

alla realtà della norma statutaria. Esso può riassumersi nei seguenti termini:

Alla Regione siciliana spetta il potere legislativo di *deliberare* tributi propri, ma nessun trasferimento dello Stato alla Regione del potere d'imposizione e di disciplina dei tributi generali erariali è mai avvenuto.

Sommariamente accennando, indichiamo i principali argomenti su cui tale tesi si fonda:

1° l'art. 36, primo comma dello Statuto siciliano che parla di tributi *deliberati* dalla Regione non accenna affatto ad un trasferimento della potestà legislativa in materia di tributi *erariali*, cioè propri dello Stato, alla Regione;

2° tale *trasferimento* non è mai avvenuto, perchè, a tale scopo, sarebbe occorso il preventivo « coordinamento con la finanza dello Stato », giusta l'art. 119 della Costituzione e non c'è stato nulla di tutto ciò nè ci poteva essere in sede di formazione di una legge costituzionale qual'è lo Statuto stesso;

3° la disposizione dell'art. 36 relativa ai *tributi deliberati* dalla Regione deve essere intesa riferita a quelli relativi ai *servizi regionali*, cioè ai tributi propri della Regione stessa, secondo l'espressione del citato art. 119 della Costituzione;

4° non possono essere « *deliberati* dalla Regione », tributi già esistenti perchè « *deliberati* » dallo Stato; tanto meno, poi, i tributi non ancora esistenti.

Il deliberare in materia significa possibilità di coinvolgimento; cosa inammissibile di fronte ad una costituzione generale dello Stato che si preoccupa continuamente del mantenimento, dell'armonia dell'attività non solo finanziaria ma anche amministrativa e di ogni natura della Regione con l'attività dello Stato (ved. art. 123 della Costituzione);

5° la « *spettanza* » dei tributi erariali alla Regione va intesa nel senso di una *destinazione di proventi* alla Regione stessa, com'è fatto palese anche dal disposto dell'art. 2 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507 il quale — ben si noti — non parla di *imposizione diretta* dei tributi erariali spettanti alla Regione, ma, soltanto, di *riscossione* dei medesimi da parte di quest'ultima.

I tributi erariali sono, quindi, « *deliberati* » soltanto dallo Stato.

Diametralmente opposta è, naturalmente, la tesi sostenuta dalla difesa della Regione (1).

Essa sostiene che ogni « *deliberazione* » riguardante i tributi è di *esclusiva* competenza della Regione.

Questa tesi si fonda sul presupposto che per l'assegnazione dei tributi alla Sicilia sia seguito il metodo così detto della *separazione* che importerebbe l'attribuzione alla Sicilia di una determinata categoria di tributi, sui quali la Regione acquisterebbe la potestà più piena. Quei tributi cesserebbero di essere tributi dello Stato e diverrebbero tributi

(1) Vedasi l'acuta monografia di SALVATORE ORLANDO CASO: *Lo Statuto siciliano nella giurisprudenza dell'Alta Corte*, cap. IV: *La potestà tributaria regionale ed i suoi limiti*, in « Il Diritto pubblico della Regione siciliana », 1950, pag. 79 e segg.

regionali e la Regione potrebbe emanare, per la loro regolamentazione, norme giuridiche *primarie*.

Ma è chiaro che tale presupposto e le conseguenze che se ne vorrebbero trarre sono profondamente errate.

Non è affatto vero, in primo luogo, che alla Regione siciliana lo Statuto abbia concesso certi tributi *in modo esclusivo*, di maniera che questi cessino di essere anche tributi erariali e che la Regione possa, sui medesimi, legiferare con norme giuridiche primarie.

Nessuna disposizione dello Statuto autorizza una simile ardita interpretazione, ma anzi, il complesso delle norme statutarie la smentisce in pieno.

Non l'autorizza l'art. 36 che parla di *deliberazione*, da parte della Regione, di tributi per il fabbisogno finanziario della Regione stessa, ma non dice affatto che una simile potestà deliberativa possa riguardare i tributi erariali nè tanto meno che *escluda* la potestà dello Stato in materia tributaria.

Non l'art. 36 che esclude, precisamente, il metodo della *separazione* per confermare quello della quota (nei riguardi del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti industriali esistenti nella Regione).

Non, infine, l'art. 39 che stabilisce che « il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato. « Questo articolo è artificiosamente interpretato dalla difesa della Regione nel senso che la competenza tributaria dello Stato è *limitata* ai soli *tributi doganali*.

È chiaro, invece, che tale disposizione significa che, in materia doganale, lo Stato ha potestà *deliberativa* ed amministrativa esclusiva, senza che la Regione possa, in alcun modo, interferirvi.

L'interpretazione della Regione è — quasi ve ne sia bisogno — resistita dall'art. 2 del decreto legge 12 aprile 1948, n. 507, sulla « disciplina dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana » che parla di *riscossione* dei tributi da parte della Regione e non parla di *attribuzione*, nè tanto meno di *attribuzione esclusiva* di tributi erariali alla Regione.

L'Alta Corte ha seguito in materia una vera e propria « via di mezzo » tra le due opposte teorie sopra enunciate.

Essa ha precisato il suo pensiero, in proposito, nella fondamentale sentenza del 13 agosto 1948 (più sopra citata, *ibid* 1949, pag. 67) con cui veniva respinto il ricorso proposto dal Commissario dello Stato contro la legge regionale 16 giugno 1948, recante: « Norme per l'applicazione nel territorio della Regione siciliana del decreto legge 25 novembre 1947, n. 1283, relativo all'istituzione di un'addizionale straordinaria alla I.G.E. ».

L'Alto Consesso ritenne che l'espressione « tributi deliberati » di cui all'art. 36 vale ad affermare una potestà della Regione di *deliberare* e cioè di legiferare nella materia delle *imposte erariali* ad essa assegnate.

Però tale potestà va coordinata con la potestà legislativa tributaria dello Stato che si esplica con efficacia obbligatoria anche nel territorio della

Sicilia. « È questa un'esigenza di ordine politico e giuridico (cfr. pure art. 119 della Carta costituzionale) ed è in piena aderenza con il principio fondamentale enunciato nell'art. 1 dello Statuto per cui la Sicilia è costituita in regime autonomo entro la unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici la potestà legislativa della Regione non può essere esercitata in modo indipendente da quella dello Stato, ma in determinati limiti ». Un *primo limite* che vale per tutte le leggi ordinarie, comprese quelle regionali, è dato dalle norme costituzionali.

« Un *secondo limite* è costituito dai principi e dagli interessi generali cui s'informa la legislazione dello Stato (giusta l'espressione che leggesi nello art. 17 dello Statuto per la Sicilia).

« Un *terzo limite* ha la sua base nella territorialità del potere della Regione, la quale importa non solo che la legge regionale abbia efficacia entro i confini della Regione, *ma che non debba turbare con le sue disposizioni gli interessi ed i rapporti tributari nel resto del territorio della Repubblica* ».

Quest'ultimo limite, in una sentenza successiva venne chiarito nel senso che la legislazione tributaria regionale « non deve turbare con dirette ripercussioni i rapporti tributari nel territorio nazionale (sentenza 16 gennaio 1949 relativa alla legge regionale avente per oggetto la Istituzione dell'Ente Case per i lavoratori (*ibid*, 1949 pag. 185) ».

Venne, d'altra parte, precisato dall'Alta Corte che: « i limiti della legislazione siciliana in materia tributaria non sono gli stessi della materia della legislazione ex art. 17 dello Statuto.

« In una direzione, essi sono più vasti perchè la legislazione tributaria non deve necessariamente tenere conto delle condizioni e degli interessi particolari della Regione. L'interesse tributario o che sia dello Stato o che sia della Regione è sempre quello di provvedere entrate all'Ente pubblico. In un altro senso i limiti sono più ristretti perchè le leggi tributarie della Regione siciliana devono informarsi, in particolare, ai principi che si desumono dalle varie leggi tributarie dello Stato » (decisione 5 aprile 1950 sull'impugnativa della legge siciliana 4 marzo 1950 recante agevolazioni fiscali alle cooperative agricole di produzione e lavoro di consumo).

L'Alta Corte, però, non ha mancato di avvertire, nella sentenza del 20 luglio 1949-7 febbraio 1950, (*ibid* 1950, pag. 180) relativa alla legge regionale avente ad oggetto « agevolazioni tributarie per la emissione di obbligazioni per la società per azioni » che la indicazione di tali limiti si doveva considerare, in un certo senso, *provvisoria* perchè i limiti definitivi saranno stabiliti in sede del necessario coordinamento della potestà tributaria della Regione con quella dello Stato, vigendo in atto un provvisorio coordinamento dato dal citato D. L. 12 aprile 1948, n. 507.

Questi principi in tema di competenza legislativa della Regione siciliana nella materia tributaria vennero confermati ed applicati nelle successive decisioni dell'Alta Corte.

Così nella citata sentenza del 16 gennaio 1949 (Ente Case per i lavoratori) l'Alto Consesso dichiara

rava l'illegittimità costituzionale della norma regionale con cui si stabiliva per l'Ente la totale esenzione dall'imposta sull'entrata e dalla tassa proporzionale di registro perchè tali esenzioni sono in contrasto con i principi generali della legislazione tributaria dello Stato.

Così, nella sentenza, pure del 16 gennaio-1° ottobre 1949 (Giur. Compl. Cass. 1949, vol. III, pagina 1222), relativa alla legge regionale avente ad oggetto « sgravi fiscali per nuove costruzioni edilizie » l'Alta Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge o perchè « per la loro estensione ed entità producono effetti che possono turbare i rapporti tributari » (es. l'art. 3 che assoggetta alla sola tassa fissa di registro i conferimenti in società) o perchè (come l'art. 5 che esenta dalla imposta generale sull'entrata i corrispettivi dagli appalti) « non è conforme alle direttive generali della legislazione che soltanto in situazioni eccezionalissime che non si verificano nel caso in esame, ha concesso l'esenzione totale ».

Importante è, poi, la pronuncia dell'Alta Corte in data 20 luglio 1949 (cit. da Salvatore Orlando, op. cit. pag. 79) relativa alla legge regionale avente ad oggetto « agevolazioni tributarie per l'emissione di obbligazioni delle società per azioni ».

Venne dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione con cui la Regione prorogava, di due anni rispetto alla Sicilia la durata dell'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile e dalle imposte di registro ed ipotecarie afferenti alle obbligazioni di cui al D. L. C. P. S. 28 novembre 1947, n. 1332, perchè tale norma era suscettibile di effetti pregiudizievoli nel campo creditizio ed obbligazionario fuori dei limiti del territorio siciliano.

Analogamente, nella sua decisione del 17 marzo 1950 (ined.) sull'impugnativa della legge regionale 14 febbraio 1950 avente ad oggetto « provvedimenti per lo sviluppo delle industrie in Sicilia » alcune disposizioni (che, per brevità non ricorderemo) furono dichiarate illegittime dal punto di vista costituzionale o perchè suscettibili di effetti dannosi fuori del territorio o perchè in contrasto coi principi generali del sistema tributario statale.

Per analoghi motivi venne dichiarata l'incostituzionalità di varie norme della legge regionale riguardante le « agevolazioni fiscali per i nuovi impianti industriali » (decis. 25 ottobre 1950 (*ibid.*, 1950, pag. 183).

Infine, merita di essere ricordata la decisione 5 aprile 1950 dell'Alta Corte, sul ricorso contro la legge regionale recante « agevolazioni fiscali alle cooperative agricole, di produzione e lavoro e di consumo » più sopra citata.

Questa legge tributaria fu, giustamente, dichiarata *in toto* illegittima dal punto di vista costituzionale perchè l'esenzione tributaria veniva concessa alle cooperative alla sola condizione che operassero nella Regione siciliana, ma non era sancito che la cooperativa operasse *soltanto* nella Regione siciliana il che rendeva possibile che delle eccezionali provvidenze fiscali siciliane si avvantaggiassero anche le cooperative operanti in tutto il territorio dello Stato.

LA RISCOSSIONE DEI TRIBUTI DA PARTE DELLA REGIONE SICILIANA

In tale importante materia, in un certo senso accessoria di quella relativa alla potestà legislativa regionale nel campo tributario, l'Alta Corte si è pronunciata con la decisione 16 marzo 1950 (ined.) sul ricorso proposto dal Commissario dello Stato contro la legge regionale 8 febbraio 1950 avente per oggetto « provvedimenti in materia di riscossione d'imposte dirette nella quale si ripetevano, con alcune modificazioni, le disposizioni della legge statale 15 dicembre 1949, n. 944.

La difesa dello Stato appoggiava il ricorso proposto dal Commissario sui seguenti principali argomenti:

a) la riscossione delle imposte dirette non rientra fra le materie elencate negli articoli 14, 15 e 17; la relativa attività amministrativa deve svolgersi, pertanto, ai sensi dell'art. 2, *secondo le direttive del Governo dello Stato*;

b) la competenza, in materia, della Regione non può desumersi dall'art. 36, poichè tale articolo riguarda solo i tributi deliberati dalla Regione medesima e d'altra parte, la disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione disposta con il decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, aveva lasciato immutato il carattere statale delle imposte temporaneamente attribuite alla Regione;

c) infine, che, anche ad ammettere che la riscossione potesse considerarsi funzione trasferibile alla Regione, il trasferimento dovrebbe essere disposto con legge dello Stato, ai sensi della Disposizione transitoria VIII della Costituzione.

L'Alta Corte, invece, ritenne che la potestà di riscossione compete alla Regione « oltre che come necessaria conseguenza della potestà deliberativa in materia di tributi riconosciuta dalla Regione medesima, per l'espressa disposizione dell'art. 37 dello Statuto, nonchè dell'art. 2 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, che stabilisce che *la Regione siciliana riscuote direttamente le entrate di sua spettanza* ».

D'altra parte, l'Alta Corte ritenne infondata la eccezione relativa alla necessità dell'emanazione di una particolare legge dello Stato per il passaggio della funzione di riscossione dei tributi, che si dovrebbe desumere dal secondo comma della Disposizione VIII della Costituzione, per il motivo che ritenne inapplicabile tale norma al sistema regionale siciliano già funzionante, in base a specifiche disposizioni legislative, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione.

Perciò respinse il ricorso, per illegittimità totale della legge, e lo accolse, invece, nei riguardi di alcune particolari disposizioni.

Non possiamo non manifestare il nostro dissenso in ordine ai principi enunciati dall'Alta Corte.

Non sappiamo vedere come la potestà *generica* per la Regione di riscuotere le imposte erariali la si possa desumere dall'art. 37 dello Statuto. Questa norma sembra, invece, avvalorare l'opinione contraria perchè attribuisce alla Regione la facoltà di riscossione di una quota d'imposta per ipotesi particolare: reddito accertato per le imprese industriali e commerciali che hanno la sede cen-

trale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti.

Per quanto poi riguarda l'art. 2 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, sul regolamento provvisorio, non si può, in tale norma scorgere altro che una *delega temporanea* alla Regione (e senza pregiudizio di un futuro regolamento diverso fra lo Stato e Regione, anche in ordine alla riscossione delle imposte) della funzione amministrativa di riscossione di tributi che, per quanto spettanti alla Regione stessa, ritornano ad essere tributi erariali.

Per quanto, infine, concerne il secondo comma dell'art. VIII Disposizioni transitorie (passaggio delle funzioni statali alle regioni mediante leggi della Repubblica) non ci sembra concludente la affermazione dell'Alta Corte che questa norma non si applica alla Regione siciliana già funzionante con disposizioni statutarie proprie anteriori alla Costituzione.

Questo argomento potrebbe avere un certo valore se nello Statuto siciliano fosse contenuta qualche norma speciale disciplinante, *in modo particolare*, il passaggio delle dette *funzioni* (non è tale l'art. 43 che parla di passaggio di *uffici* e di *personale*, come ha ripetutamente riconosciuto l'Alta Corte). Ma poichè così non è, la norma costituzionale della Disposizione VIII transitoria ha un valore di norma generale che deve essere applicata indistintamente a tutte le regioni.

CONTENUTO E LIMITI

DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE ED ESECUTIVE DELLA REGIONE SICILIANA

Esaminiamo ora quali sono — secondo la tesi sostenuta dalla difesa dello Stato — il contenuto, l'estensione ed i limiti delle funzioni amministrative ed esecutive spettanti ai competenti organi della Regione siciliana.

Evidentemente, l'art. 20 dello Statuto siciliano costituisce non solo la base di partenza per tali indagini, ma la chiave stessa di volta di tale costruzione giuridica. Vediamo quali principi scaturiscono dall'esame di tale disposizione di legge.

A) La prima parte del primo comma dell'art. 20 stabilisce una connessione fra le funzioni legislative e le funzioni amministrative della Regione; per quelle materie per cui l'Assemblea regionale ha potestà legislativa sia esclusiva che complementare, gli Organi del potere esecutivo della Regione (Presidente ed Assessori regionali) svolgono le relative funzioni esecutive ed amministrative.

Però, a differenza del passaggio della potestà legislativa che è *automatico*, che avviene *ipso jure* con l'entrata in vigore dello Statuto siciliano, il trasferimento delle funzioni amministrative ed esecutive richiede, come presupposto essenziale, l'intervento di ulteriori disposizioni emanate dal potere legislativo dello Stato le quali stabiliscono i termini, i modi e le forme del trapasso delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni.

Questo principio è affermato, in linea generale, dall'art. VIII, secondo comma delle Disposizioni

transitorie della Costituzione che testualmente stabilisce che «leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica Amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alla Regione».

Da ciò deriva, evidentemente, che fino a quando il trasferimento delle funzioni di cui trattasi alla Regione non abbia avuto luogo, le istituzioni relative a tali servizi *rimangono proprietà dello Stato*.

La dottrina comune trova, giustamente, la conferma di tale principio fondamentale in varie norme di legge. Così il decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789, riguardante la materia dell'agricoltura, all'art. 1 stabilisce che «le attribuzioni del Ministero di agricoltura e foreste nel territorio della Regione siciliana sono esercitate dall'Amministrazione regionale ai sensi e nei limiti dell'art. 20 dello Statuto della Regione». Aggiunge, poi, l'art. 2 che gli uffici periferici del detto Ministero diventano organi dell'Amministrazione regionale.

Lo stesso tenore di questa norma dimostra come essa abbia inteso operare il trasferimento alla Regione delle funzioni ed attribuzioni ministeriali, trasferimento che sarebbe stato inutile, se già avvenuto in forza dello Statuto.

Del resto, la stessa Regione siciliana, emanando la legge 8 luglio 1948, n. 35, «ordinamento dei Servizi dell'Assessorato per l'agricoltura e le foreste» ha riconosciuto che la legge statale di devoluzione delle funzioni ha carattere *costitutivo* ed è necessaria perchè avvenga il trasferimento dei poteri amministrativi.

Importantissima è, poi, la disposizione di carattere generale contenuta nel primo comma dell'art. 3 del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507, per cui «fino a quando non sarà intervenuto il passaggio alla Regione dei servizi ad essa spettante e del personale addetti, lo Stato continuerà a provvedere, per conto della Regione, al pagamento delle spese relative». Il che lascia chiaramente intendere che, fino a quando il passaggio non è avvenuto, gli uffici rimangono statali ed il personale resta alle dipendenze dello Stato.

È facile intendere quali inconvenienti deriverebbero dal negare il principio sopra esposto della necessità di leggi statali per l'effettivo passaggio di funzioni ed uffici amministrativi dallo Stato alla Regione.

Si giungerebbe all'assurdo giuridico, logico e politico che organi amministrativi regionali verrebbero ad esercitare *controlli* non solo sull'ordinamento, ma anche sul personale statale, e che si stabilirebbe una strana ed inammissibile gerarchia per cui funzionari dello Stato verrebbero a dipendere dagli organi della Regione e, *per le loro funzioni statali, non allo Stato ma alla Regione dovrebbero rispondere*. Come questo sia addirittura *incostituzionale* (perchè contrario ai principi fondamentali dell'unità finanziaria dello Stato) in materia di controlli contabili, è facile intendere.

Persino quegli scrittori che, come il VIRGA (1) accettano con riserva il principio della necessità di un preventivo trasferimento dallo Stato alla Regione delle funzioni amministrative (perchè questa possa

(1) *La Regione*, GIUFFRÈ, 1949, pagine 122-123.

esercitare le funzioni medesime) di fronte alla gravissima conseguenza dell'inevitabile soggezione di organi statali ad organi regionali, nel caso che certe funzioni siano esercitate dalla Regione senza tale trasferimento, sono costretti ad ammettere che: « quegli atti amministrativi che presuppongono una relazione gerarchica fra l'organo che li emana e l'organo destinatario, come ad es. le circolari e gli atti di controllo non possono essere compiuti dagli organi regionali finchè gli uffici ai quali gli atti stessi si rivolgono non siano passati alla dipendenza della Regione ».

B) La seconda parte del primo comma dello art. 20 dello Statuto siciliano stabilisce che sulle altre materie non comprese negli articoli 14, 15 e 17, il presidente e gli assessori regionali « svolgono un'attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato ».

È evidente, quindi, che non si tratta di un'attività propria della Regione (in un campo in cui essa difetta di potestà legislativa) ma di una attività di carattere statale.

Si tratta di funzioni che lo Stato ha la facoltà di conferire o di non conferire alla Regione.

Gli organi esecutivi di questa svolgono un'attività amministrativa secondo le direttive, ecc.

Questo non può significare altro che essi svolgono non tutta l'attività ma solo quelle che l'Autorità statale ha creduto di attribuire loro. L'aver lo Statuto impiegato l'articolo determinato *una* anziché l'articolo indeterminato *la* fa chiaramente intendere la volontà del legislatore. Si è voluto circoscrivere questa specie di attività amministrativa entro precisi limiti e cioè quelli che lo Stato intenderà fissare, secondo le circostanze e per fini di opportunità di decentramento *puramente burocratico* e non *istituzionale*.

In altre parole, nella seconda parte del primo comma dell'art. 20 dello Statuto si stabilisce un programma di decentramento burocratico che sarà svolto secondo criteri che solo lo Stato potrà valutare e precisare, perchè tali funzioni interessano soltanto lo Stato.

Questo chiaro principio trova conferma — quasi ve ne fosse bisogno — nella norma contenuta nel secondo comma dell'art. 2 del citato decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 789.

Dopo aver stabilito che « nulla è innovato per quanto riguarda la vigilanza e la tutela sugli enti od organismi a carattere nazionale o interregionale », il detto articolo aggiunge: « tuttavia nei confronti degli uffici di detti enti od organismi esistenti in Sicilia l'Amministrazione regionale potrà svolgere le funzioni amministrative di cui allo art. 20 dello Statuto della Regione siciliana secondo le direttive del Governo dello Stato ».

Dalle premesse considerazioni deriva che comunque si voglia concepire l'attività amministrativa affidata agli organi esecutivi della Regione in materia in cui questa difetta di potestà legislativa e, cioè, o come una delegazione di attività amministrativa dallo Stato alla Regione o, come noi riteniamo, come una attività dello Stato, esercitata dalla Regione che funge come circoscrizione amministrativa statale ed i cui organi agiscono come

organi dell'Amministrazione dello Stato, le conseguenze pratiche e giuridiche non cambiano. In nessun caso si tratta di una potestà *propria della Regione*, cioè che sia, organicamente ed istituzionalmente, dell'ente Regione. La potestà è e rimane statale; soltanto il suo esercizio è affidato alla Regione. Il contenuto di tale attività è determinata dagli organi centrali dello Stato che possono restringerlo od anche sopprimerlo per esigenze di carattere statale.

Tutto l'ordinamento burocratico statale di vigilanza e di controllo sia che si tratti di controllo amministrativo, o controllo di legittimità, resta, naturalmente in vigore; tutta la gerarchia burocratica continua a funzionare senza nessun cambiamento. L'Amministrazione centrale conserva integri i suoi poteri e l'esercizio dei medesimi per quanto riguarda gli uffici statali o interregionali in Sicilia nei riguardi dei quali, tuttavia, può essere esercitata « un'attività amministrativa » dal presidente e dagli assessori della Regione (quali funzionari dello Stato) secondo le direttive del Governo dello Stato.

Una diversa opinione non è neppure, logicamente, concepibile tali e tanti sarebbero gli assurdi e le illegalità anche di carattere costituzionale cui la sua adozione darebbe luogo!

Basta osservare che sarebbe davvero strano — per non dire grottesco — che il Governo dello Stato potesse dare « direttive » al presidente ed agli assessori della Regione, ma che, d'altra parte, si dovessero — in materia di funzioni amministrative che, lo ripetiamo, sono statali, e nei confronti di uffici statali, ritenere non applicabili e come abrogate per la Sicilia, le leggi fondamentali sulla organizzazione amministrativa dello Stato!

Dovrebbero perdere ogni efficacia per la Regione siciliana leggi basilari dello Stato, come quelle sull'ordinamento gerarchico, sulla tutela e vigilanza degli uffici di Stato, sulla contabilità generale dello Stato, ecc.

Questi argomenti furono svolti dalla difesa dello Stato nell'importantissima vertenza originata dall'impugnativa proposta dalla Regione siciliana contro la legge, statale 15 maggio 1950, n. 119, concernente la proroga del funzionamento degli uffici regionali di riscontro del Tesoro e la continuazione delle funzioni attribuite agli uffici decentrati della Corte dei Conti fino al 30 giugno 1952.

La Regione sosteneva che la legge impugnata è incostituzionale perchè essa non contiene solo un'estensione del termine di vita dei vecchi uffici, ma ne allarga la competenza ed invade la sfera di attribuzioni degli organi di riscontro propri della Regione nonchè della Sezione di controllo della Corte dei Conti istituita per la Sicilia.

Il Presidente della Regione rivendicava, inoltre, la competenza di controllo sull'amministrazione di fondi statali attribuitigli in base all'art. 20 dello Statuto.

Per controbattere tale impugnativa si rendeva, evidentemente, necessario compiere un esame circa la natura, il contenuto ed i limiti delle funzioni amministrative ed esecutive della Regione ed il risultato di tale esame è quello più sopra esposto.

In applicazione dei principi svolti, la difesa dello Stato sosteneva che spettano agli uffici *statali* nella Regione siciliana:

a) la gestione dei servizi od uffici attualmente statali ma che passeranno in prosieguo di tempo alla Regione (art. 43 dello Statuto), in quanto che si tratta di funzioni amministrative concernenti le materie di cui agli articoli 14, 15 e 17 (art. 20, prima parte del primo comma);

b) gestioni di pertinenza statale svolte dalla Regione con i propri organi in relazione alla seconda parte del primo comma dell'art. 20 dello Statuto (« una attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato ») *ma con fondi del bilancio statale* (e ciò per un duplice ordine di motivi: perchè si tratta di controllare l'impiego di fondi attinenti al bilancio dello Stato e perchè si tratta di controllare l'operato di coloro che maneggiano fondi dello Stato);

c) gestioni di esclusiva pertinenza statale e che lo Stato non potrà mai affidare alla Regione (servizi militari della Giustizia, ecc.).

Spettano, invece alla Ragioneria *regionale* presso l'Assessorato della Finanza in Sicilia i riscontri delle gestioni di esclusiva competenza del bilancio regionale ed impiegati regionali.

L'Alta Corte, pronunciando con sentenza del 3 giugno 1950 (ined.) riconobbe la piena legittimità costituzionale della legge statale 15 marzo 1950, n. 119.

Nella molto succinta motivazione l'Alta Corte si limitò ad osservare che la proroga di cui all'art. 1° della suddetta legge non riguardava affatto nè la gestione di fondi esclusivamente regionali nè quella attività amministrativa fatta secondo le direttive del Governo dello Stato di cui all'art. 20 dello Statuto.

Per quanto, poi, riguarda l'estensione data dall'art. 3 sui rendiconti e conti giudiziari del 1948-49, deve ritenersi che questa riguarda solo la gestione di competenza statale e non quella di competenza regionale (per gli effetti del passaggio dei servizi e del personale di cui all'art. 43 dello Statuto) e quelle che per l'art. 20 dello Statuto siano sotto la diretta gestione e responsabilità del presidente e degli assessori regionali.

LA LEGGE ELETTORALE REGIONALE

Per concludere questa breve Rassegna, esaminiamo ora la decisione emessa dall'Alta Corte in data 16 marzo 1951 in ordine alla legge regionale

siciliana 22 febbraio 1951 dal titolo: « Elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana ».

Il Commissario dello Stato aveva impugnato questa legge per un motivo di carattere generale e per diciotto motivi di carattere particolare.

Il motivo di carattere generale consisteva nella denuncia di illegittimità costituzionale della legge in parola per violazione dell'art. 3 dello Statuto regionale siciliano: secondo tale articolo la Regione siciliana potrebbe soltanto, nell'esercizio della sua potestà legislativa in materia elettorale, limitarsi ad un semplice adattamento alla Regione siciliana dei principi indicati non solo nella Costituzione della Repubblica, ma anche nelle leggi approvate dalla Costituente e regolanti la materia delle elezioni politiche nel territorio dello Stato, leggi poi riunite in Testo Unico.

Con la sopraindicata decisione l'Alta Corte ha affermato che « tutto ciò che attiene direttamente alla materia elettorale è competenza regionale ». Tuttavia, l'Alta Corte si è praticamente astenuta dall'esaminare a fondo il motivo principale e generico di illegittimità costituzionale dedotto dal Commissario dello Stato, rilevando che le leggi contenenti norme in materia di elezioni politiche, alle quali secondo il Commissario dello Stato dovrebbe attenersi la Regione nell'esercizio della sua potestà legislativa in materia, contengono in sostanza i principi della Costituzione sull'elettorato « adattati alle specifiche elezioni dei deputati e dei senatori, così come la legge regionale adatta gli stessi principi alle elezioni dei deputati regionali ».

Come si vede, la questione di fondo sollevata dal Commissario dello Stato, circa l'obbligo o meno della Regione di rispettare, oltre che i principi stabiliti nella Costituzione, anche quei principi, eventualmente diversi, contenuti nelle leggi in materia di elezioni politiche emanate dalla Costituente, non è stata decisa, essendosi escluso in fatto che sussistesse una diversità tra i principi sopra indicati.

Nella decisione in esame, tuttavia, l'Alta Corte ha accolto alcuni dei motivi particolari di impugnazione sollevati dal Commissario dello Stato, tra i quali il più importante è quello che denuncia la illegittimità costituzionale dell'art. 64 relativo alla immunità parlamentare dei deputati regionali.

CESARE ARIAS

AVVOCATO DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

FRAGOLA: **Giustizia amministrativa nelle controversie doganali.** « Foro Ital. » 1951, vol. III, 191.

Nota di commento alla decisione 28 aprile 1950, n. 235 della IV Sezione del Consiglio di Stato — Manetti e Roberts contro Finanze —, la quale confermava il carattere giurisdizionale del provvedimento del Ministro per le Finanze in materia di controversie doganali, a sensi del T.U. 9 aprile 1911, n. 330; con la conseguente limitazione della impugnativa, a sensi dell'art. 26, ultimo comma, T. U. sul Consiglio di Stato, ai soli casi di incompetenza o eccesso di potere (in via assoluta).

L'A. dichiara di dissentire dalla dottrina e dalla giurisprudenza dominanti, circa l'esattezza dei suesposti principi. All'uopo egli premette un *excursus* attraverso la più autorevole dottrina, citando le opinioni di BORSI (*Giustizia amministrativa*, « Cedam », 1930, pag. 154), secondo il quale la norma dell'art. 26 in parola sarebbe causata dall'importanza tradizionalmente riconosciuta alle materie doganali e di leva, per la sicurezza finanziaria e militare dello Stato; di D'ALESSIO (*Istituzione diritto amministrativo italiano*, « U.T.E.T. », 1934, pag. 365) secondo il quale la natura giurisdizionale del provvedimento del Ministro mal si conformerebbe col principio dell'impugnabilità al Consiglio di Stato, concessa solo per atti amministrativi (vedi però, dello stesso D'Alessio, la 1^a edizione delle Istituzioni, vol. II, pag. 415, dove si conclude per il carattere giurisdizionale della decisione ministeriale); di MORTARA (*Commentario* 3^a edizione, vol. I, nn. 456, 464 e 466) il quale ammette trattarsi di provvedimento di natura giurisdizionale, sia pure singolare; e facendo riferimento, infine, a due lavori monografici del RAGNISCO (*Scritti in onore di Santi Romano*, vol. II, pag. 458, e « Rivista diritto pubblico », 1942, vol. I, pag. 135) peraltro a carattere non dogmatico.

Compiuta tale rassegna dottrinale, il Fragola osserva che la legge non attribuisce *espressamente* al Ministro la qualità di giudice. Ed in mancanza di attribuzione espressa, non può seguirsi, secondo l'A., la teoria del Ragnisco, il quale ritiene che il carattere giurisdizionale vada desunto da due elementi:

a) previo parere di un corpo consultivo;

b) dizione della legge, che dichiara inoppugnabile o definitiva la decisione ministeriale.

Per quanto riguarda il primo elemento, osserva il Fragola che il parere obbligatorio su di una determinata controversia non trasforma la decisione adottata in pronuncia giurisdizionale. Per quanto

riguarda il secondo elemento, l'A. osserva che « definitività » sta a significare soltanto non impugnabilità in via gerarchica; espressione, peraltro, pleonastica nella specie, in quanto si tratta di provvedimento ministeriale, definitivo per sua natura; e anche l'espressione « inoppugnabilità » si riferisce solo a motivi di merito, non a quelli di legittimità; comunque, oggi, in presenza dell'art. 113 della Costituzione, qualsiasi limitazione del genere sarebbe da ritenersi inammissibile.

A rincalzo di siffatte argomentazioni, l'A. soggiunge, poi, che il principio della divisione dei poteri impedisce di ipotizzare la figura del ministro-giudice, per la *contaminatio* che verrebbe a crearsi tra i due ordini, quello giudiziario e quello amministrativo. Ed inoltre, sempre secondo il Fragola, osterebbe alla qualificazione dogmatica del ministro-giudice « lo scarso credito che ha presso di noi il procedimento dei ricorsi amministrativi ed in particolare del ricorso gerarchico ». Ricorso, quest'ultimo, esperito dai cittadini più per ottenere un provvedimento definitivo da impugnare poi al Consiglio di Stato, che per intima convinzione della sua pratica opportunità.

Alla stregua di siffatti principi, il Fragola afferma che il ricorso al Ministro per le Finanze, in materia di qualificazioni di merci, è un *ricorso gerarchico improprio*. Conseguentemente, il cittadino che si ritenga leso nel suo interesse legittimo, dovrebbe potere impugnare il provvedimento ministeriale avanti al Consiglio di Stato per motivi di legittimità, cioè incompetenza ed eccesso di potere; nell'ampio concetto di tale ultimo vizio, secondo l'A., dovrebbe rientrare anche l'ipotesi di violazione di legge.

Ma a questo punto, rileva l'A., si è verificato un singolare processo di incrostazione dottrinale e giurisdizionale.

Nel silenzio della legge, scrittori e giudici hanno ritenuto che l'espressione « incompetenza ed eccesso di potere » contenuta nel terzo comma dello art. 22 del T.U. 17 agosto 1907, n. 638, sul Consiglio di Stato (riprodotto nel secondo comma dell'art. 26 del vigente T. U.) debba essere *unificata* sotto il paradigma dell'*incompetenza assoluta*; laddove, poi, gli stessi scrittori e giudici mantengono ontologicamente *separate* le medesime espressioni « incompetenza ed eccesso di potere », contenute nel primo comma dei citati articoli. Interpretazione aberrante, secondo l'A., in quanto significherebbe esclusione di ogni ricorso perchè è ben raro che in controversie doganali il Ministro pronunci su materia sottratta alla sua competenza.

Concludendo, l'A. auspica una revisione della dottrina e della giurisprudenza dominanti, nel senso di riconoscere la natura amministrativa delle decisioni ministeriali in questione, con la conseguente loro piena impugnabilità avanti al Consiglio di Stato, anche per eccesso di potere in senso stretto (*detournement*), e con esclusione del ricorso alla Cassazione e di ogni altra azione avanti ai tribunali ordinari.

1. Non si può che esprimere il più netto dissenso nei confronti della nota del Fragola sulla delicata questione.

Si può rilevare, anzitutto, che la stessa doglianza che il Fragola muove alla dottrina e giurisprudenza dominanti, circa la figura del ministro-giudice, doglianza, cioè, di apoditticità delle conclusioni, in contrasto col silenzio della legge, può agevolmente ritorcersi contro l'A. Questi, infatti, si limita ad affermare, *sic et simpliciter* che il ricorso al Ministro in tema di controversie doganali è un ricorso gerarchico improprio, ma non dà alcuna motivazione di tale assunto.

Ora una critica alla teoria tradizionale impostata su basi dogmatiche, quale l'A. si proponeva, avrebbe dovuto, quanto meno, avere dalla sua parte il medesimo peso di argomentazioni che militano a favore della concezione opposta. Gioverà pertanto, qui di seguito, soffermarsi a dimostrare come la opinione del chiaro autore sia, quanto meno, fortemente discutibile e comunque non sorretta da alcuna seria argomentazione.

2. Che le giurisdizioni speciali possano sussistere anche fuori dell'ordinamento giudiziario, ordinario od amministrativo, non sembra possa revocarsi in dubbio. C'è, anzi, lo scopo per cui, nella passata e anche nella recente legislazione, furono creati degli organi giurisdizionali speciali fu ravvisato proprio nell'esigenza di chiamare a decidere determinate controversie, di natura squisitamente tecnica, elementi i quali, per le funzioni normalmente esercitate, fossero più qualificati che non i giudici ordinari, privi di regola, dei requisiti di specializzazione. I componenti di siffatte giurisdizioni, pertanto, il più delle volte venivano tratti del tutto fuori dei quadri dei giudici ordinari — comprendendosi in questi anche i giudici amministrativi ordinari — e precisamente dai rami della Amministrazione attiva o di determinate categorie di cittadini, aventi particolare conoscenza delle materie in contestazione.

Nè mai alcuno ebbe a dubitare che, per ciò solo, mancassero in siffatti organi decidenti i requisiti idonei a qualificarli veri e propri giudici speciali.

D'altra parte, per la concreta sussistenza della funzione giurisdizionale, non fu mai richiesto alcun requisito *soggettivo*, ma si guardò, piuttosto, alla *intrinseca natura della funzione esercitata*, per valutare se questa fosse giurisdizionale o amministrativa (CHIOVENDA: *Principi di diritto o di procedura civile*, 4^a edizione, pag. 293). Conseguentemente, la dottrina più autorevole anche oggi pone i seguenti requisiti per ravvisare l'esistenza della *giurisdizione*:

a) l'esistenza di una controversia intorno a un diritto o ad un interesse legittimo;

b) l'esistenza di un giudice indipendente;

c) l'esistenza del contraddittorio delle parti;
d) un procedimento che termini con una pronuncia definitiva (VITTA: *Diritto amministrativo*, 1940, vol. II, pag. 409).

Orbene, se si applicano siffatti criteri alle fattispecie in questione, si riscontrerà che tutti i requisiti richiesti sussistono.

Per quanto riguarda il requisito sostanziale della esistenza di una controversia, esso consiste nella divergenza di opinione, di interpretazione e di interessi tra le due parti: amministrazione e privato. Così, per rimanere nel campo doganale, la divergenza consisterà nell'applicazione di una o altra voce della tariffa, in relazione alla qualificazione della merce importata; e, nel campo della leva militare (l'altra ipotesi di ministro-giudice regolata dal T.U. sul Consiglio di Stato), la divergenza vertirà sull'operato dei commissari di leva, in relazione alle loro decisioni circa il reclutamento degli iscritti.

Nè meno reale è l'esistenza del primo dei requisiti c. d. formali; cioè l'esistenza di un giudice indipendente. Alla facile critica che il Ministro non potrebbe essere imparziale, per essere egli il capo dell'Amministrazione che contende col privato, si può fondatamente replicare:

a) l'indipendenza va intesa nel senso di garantire l'obiettività del giudizio, al di fuori di ogni influenza *superiore* sul giudice; timore, codesto, non ravvisabile nelle ipotesi predette, in quanto, proprio perchè il Ministro è al vertice della gerarchia nell'Amministrazione, non sono da ipotizzarsi interventi diretti ad influenzare la sua decisione;

b) a parte ciò, l'obiettività di giudizio è garantita dal previo parere degli speciali corpi consultivi che assistono il Ministro; e precisamente, il Collegio dei periti doganali (art. 5 del T.U. 9 aprile 1911, n. 330) e, in materia di leva, la Commissione consultiva d'appello (art. 37 T. U. 24 febbraio 1938, n. 329): corpi consultivi entrambi composti di membri assolutamente scevri, per le funzioni normalmente esercitate, da qualsiasi possibile parzialità di giudizio. E se è vero che il parere di tali Collegi non è, *giuridicamente*, vincolante, sarebbe ingenuo sostenere che esso non sia, però, *di fatto*, vincolante per i Ministri.

Nè, infine, sussiste alcun dubbio circa l'esistenza dei due ultimi requisiti formali, contraddittorio procedimento predeterminato per legge, in quanto tali requisiti risultano da tutto il complesso delle leggi speciali in materia.

In conclusione, può affermarsi con tranquillante sicurezza che le due ipotesi esaminate contemplano vere e proprie decisioni di decisioni di giurisdizioni speciali, e non decisioni amministrative su ricorsi gerarchici. Ad escludere siffatto rimedio amministrativo, gioverà forse considerare un ultimo argomento, di carattere negativo e formale, ma non meno importante dei requisiti positivi dianzi esaminati. Con la codificazione, se così può dirsi, delle norme sul ricorso gerarchico contenuta nello art. 5 della legge comunale e provinciale, è stato, com'è noto, fissato il termine perentorio di 30 giorni per l'ammissibilità di siffatto rimedio. Orbene, il termine per ricorrere, nelle ipotesi che ne occupano, ai Ministri interessati è ben diverso: 15 giorni in

materia doganale (art. 3 T. U. 1911); 90 giorni in materia di leva (art. 37 T. U. 1938). E se, per quanto riguarda il ricorso al Ministro per le Finanze, il T. U. che lo disciplina è anteriore alla legge comunale e provinciale, di guisa che l'argomento potrebbe anche apparire irrilevante, per quanto riguarda, invece, il ricorso in materia di leva, scientemente il legislatore nel 1938 fissò un termine diverso da quello dei 30 giorni previsto dall'art. 5 citato; evidentemente, con ciò egli intese riconfermare che *si era fuori del campo dei ricorsi gerarchici*.

È da rilevarsi, infine che, anche di recente, vigente la nuova Costituzione, le Sezioni Unite hanno ipotizzato la figura del ministro-giudice, non ravvisando alcuna difficoltà ontologica all'affermazione del principio (Sezioni Unite 5 agosto 1948, n. 1384, Società Bombrini-Parodi-Delfino contro Ministero Difesa-Esercito, in « Giur. Completa Cass. Civile », 1948, vol. III, pag. 220, ed in questa « Rassegna », 1948, fasc. 10, pag. 14).

3. Ciò premesso, gioverà ora esaminare se la norma del secondo comma dell'art. 26 del T. U. sul Consiglio di Stato sia compatibile col nuovo assetto costituzionale dello Stato. Non pare difficile, in proposito, dimostrare come la norma stessa debba ritenersi tacitamente abrogata dall'art. 111 della Costituzione.

Com'è noto, tale disposizione costituzionale stabilisce, nel secondo comma:

« Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge... ».

Ed è noto, altresì, come nelle prime pratiche applicazioni, tale precetto costituzionale sia stato oggetto di diverse interpretazioni.

In una delle prime decisioni, in materia, la Corte Suprema, fondandosi su di un'interpretazione letteralistica della norma in parola, ebbe ad escluderne l'applicazione fuori dal campo strettamente penale. La Corte, in altri termini, sostenne che l'espressione « Sentenze e provvedimenti sulla libertà personale » dovesse essere intesa nel suo complesso, di guisa che anche la parola « sentenza » fosse da considerarsi collegata all'espressione « sulla libertà personale » (Cass. Sez. Unite 14 luglio 1948, n. 1144, in « Foro Ital. », 1948, vol. I, pag. 721).

Ma con successiva pronuncia, le Sez. Unite esaminavano *funditus* il problema, ponendo le basi per tutta la giurisprudenza successiva. In tale decisione (Sez. Unite 9 aprile 1949, n. 838, in « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1949, vol. I, pag. 225), la Corte ebbe ad affermare, fondandosi anche sui lavori preparatori della Costituzione, che la norma dello art. 111 si applica, indistintamente, a tutte le giurisdizioni speciali; che essa ha immediato carattere precettivo e non programmatico; e che, conseguentemente, essa innova alle leggi anteriori che eventualmente vi contrastino.

In dottrina, peraltro, non mancò qualche voce difforme, in relazione all'efficacia temporale della norma, che venne ricollegata alla VI Disposizione transitoria della Costituzione.

Così il LESSONA: *La funzione giurisdizionale*, nel « Commentario sistematico alla Costituzione ita-

liana », diretto da Calamandrei e Levi, edizione Barbera, 1950, vol. II, pag. 221) si pone il problema se la norma dell'art. 111 della Costituzione non abbia solo un valore transitorio, dato che l'art. 102 sancisce il divieto di istituire giudici straordinari o speciali.

In altre parole, l'A. si domanda se l'art. 111 non si debba applicare unicamente alle giurisdizioni speciali attualmente esistenti (esclusi il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e i Tribunali militari) e destinati ad essere sottoposti a revisione entro cinque anni, a mente proprio della VI Disposizione transitoria della Costituzione.

L'Autore, tuttavia, risponde al quesito affermando che l'art. 111 ha valore *potenziale* destinato ad avere effetto concreto se ed in quanto se ne presenti la necessità, cioè allorchè, per avventura, malgrado la revisione imposta dalla VI Disposizione transitoria, qualche giurisdizione speciale abbia a rimanere esistente. Per quanto riguarda, invece, la presente fase transitoria, l'art. 111, secondo l'A., sarebbe privo di contenuto concreto e lascerebbe immutati i mezzi di impugnazione attualmente concessi dalle leggi ordinarie contro le sentenze delle giurisdizioni speciali.

Viceversa, il MORTATI (*Il ricorso in Cassazione contro le sentenze delle giurisdizioni speciali*, in nota alla citata sentenza delle Sez. Unite n. 838 del 1949, in « Giur. Compl. Cass. Civile », 1949, vol. I, pag. 230 segg.) adottata un'interpretazione più aderente all'economia della norma. Se al legislatore è fatto obbligo — osserva il Mortati — di sopprimere le giurisdizioni speciali esistenti, diverse da quelle espressamente mantenute in vita dalla Costituzione, se al legislatore è fatto divieto di istituirne di nuove, la norma dell'art. 111 non avrebbe alcun valore pratico; perchè, al di là dei cinque anni consentiti dalla VI Disposizione transitoria mancherebbero addirittura i giudici, le cui sentenze potrebbero impugnarsi alla Corte Suprema in applicazione dell'art. 111. Se questo può avere uno scopo, esso va ricercato nella sua applicabilità *immediata*, relativamente alle decisioni degli organi di giurisdizione speciale attualmente esistenti.

Tale tesi, come ognuno vede, è quella adottata dalla Cassazione nella sentenza annotata dal Mortati; ed è quella che, comunque, attribuisce immediata efficacia precettiva all'art. 111, quali che siano le sorti delle varie giurisdizioni speciali al termine dei cinque anni.

La Corte Suprema, come si accennava dianzi, ha avuto a confermare l'indirizzo assunto con la fondamentale sentenza del 1949, sì che il principio può considerarsi ormai *ius receptum* (Cass. 14 luglio 1950, n. 1899, in « Mass. Foro It. », 1950, col. 391; Cass. 23 dicembre 1950, n. 2813, *ivi*, col. 576; Cass. 16 giugno 1951, n. 1582, in « Mass. Giur. Ital. », 1951, col. 443).

Sulla scorta di tale indirizzo, non sembra dubbio che l'art. 26, secondo comma T. U. sul Consiglio di Stato debba ritenersi implicitamente abrogato dall'art. 111 della Costituzione.

Invero, se per il passato la norma in parola poteva sussistere malgrado la legge del 1877 sui conflitti (e l'art. 362 Codice procedura civile) in quanto tutte le suddette leggi avevano la medesima *effi-*

cacia qualitativa (si confrontino, sul problema della gerarchia delle fonti normative, gli studi dello ZANOBINI: *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in « Commentario sistematico alla Costituzione », citato, vol. I, pag. 47, e *La potestà regolamentare e le norme della Costituzione*, in « Rivista trimestrale di Diritto pubblico », 1951, pag. 553), oggi tale sussistenza non può ulteriormente permanere, dato il carattere di « super-legge » precettiva rivestito dall'art. 111 della Costituzione.

Sul problema specifico ha già avuto ad esprimere la sua autorevole opinione l'AZZARITI (*La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in « Foro Ital. », 1948, vol. IV, pag. 81) il quale, pur non prendendo posizione sulla questione se i provvedimenti ministeriali in materia di leva e di dogana abbiano natura amministrativa o giurisdizionale, tuttavia, per entrambe le ipotesi, ritiene che debbano trovare immediata applicazione le norme della Costituzione; vale a dire, nel caso si voglia ritenere il carattere amministrativo dei provvedimenti in parola, il ricorso al Consiglio di Stato (art. 113 Costituzione) dovrebbe essere esteso anche al vizio di violazione di legge; viceversa, nel caso si voglia ritenere il carattere giurisdizionale dei provvedimenti stessi, il ricorso dovrebbe essere proposto non più al Consiglio di Stato, bensì alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in ossequio all'art. 111.

E poichè, per ciò che dianzi si è esposto, non sembra seriamente contestabile la natura giurisdizionale dei provvedimenti ministeriali in materia di leva e di dogana, deve concludere, appunto, per l'abrogazione implicita della norma dell'art. 26, secondo comma, T. U. sul Consiglio di Stato e per la devoluzione dei relativi ricorsi alla Corte Suprema di Cassazione.

4. D'altra parte, il ricorso alla Corte Suprema a sensi dell'art. 111, nelle materie in argomento, appare pienamente ammissibile anche avuto riguardo all'oggetto dedotto in giudizio.

A tal fine, giova osservare che la Costituzione, disciplinando la delicata materia dei rapporti tra privato e Pubblica Amministrazione non ha inteso decampare dei principi fondamentali, ormai quasi secolari sul contenzioso amministrativo. Ne sono riprova gli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione medesima, laddove si dettano norme per la tutela dei diritti e degli interessi dei singoli di fronte alla Pubblica Amministrazione; norme strettamente collegate alla legge sul contenzioso del 1865 ed a quelle successive sui conflitti e sul Consiglio di Stato.

Ciò posto, anche in costanza della nuova Costituzione, anzi, per esplicita conferma della stessa, continuano a trovare piena applicazione le norme fondamentali poste, in materia di discriminazione di competenza, dall'art. 2 della legge sul contenzioso, vale a dire: esistenza di un diritto soggettivo per la competenza di un'interesse legittimo per la competenza delle giurisdizioni amministrative (salvo le note eccezioni).

Orbene, allorchè l'art. 111 della Costituzione ammette il ricorso alla Corte di Cassazione per violazione di legge contro le sentenze dei giudici speciali, non prescinde dal considerare che in tanto può essere ammesso il ricorso, in quanto vi sia un

diritto soggettivo tutelabile. Chè se tale diritto non sussista, il ricorso per violazione di legge non può essere ammesso, senza che si cancelli l'art. 2 della legge sul contenzioso.

Ma, in tema di controversie doganali e di leva militare, si verte proprio in tema di diritti soggettivi. Per quanto riguarda, invero, la qualificazione delle merci, è evidente che l'applicazione di una piuttosto che di altra voce della tariffa doganale importa l'incidenza maggiore o minore delle imposte doganali ciò che importa, a sua volta, l'attinenza ad un diritto *patrimoniale e del privato*.

E se tale conclusione è ovvia in materia doganale, ancora più evidente essa è in materia di leva militare, dove la decisione ministeriale attiene ed incide su di un *diritto personale del privato*.

Questi, pertanto, allorchè si pretenda leso dalla decisione ministeriale in materia di dogana o di leva, deduce in giudizio diritti soggettivi perfetti, tutelabili, col ricorso per violazione di legge, avanti alla Corte Suprema di Cassazione.

Vero è che una recente pronuncia delle Sezioni Unite (13 luglio 1951, n. 1948, in « Mass. Giur. Ital. », 1951, col 538) in tema di impugnazione di pronuncie del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nelle materie di cui all'art. 143 del T. U. del 1933 (cioè relative a interessi legittimi) ha escluso ogni discriminazione tra diritti soggettivi e interessi legittimi ai fini dell'impugnazione ex art. 111 della Costituzione; ma la questione merita di essere approfondita, per le conseguenze cui può dar luogo, e la soluzione testè accolta non può considerarsi definitiva. Comunque, tale soluzione non incide menomamente sul problema in esame, in quanto, come si è detto, trattasi di diritti perfetti, tutelabili, in ultimo grado, avanti alla Corte di Cassazione secondo i principi tradizionali.

5. In conclusione: la delicata questione esaminata dal Fragola, se pur poteva dar luogo a taluni dubbi interpretativi circa la competenza del Consiglio di Stato, anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, non può, oggi, essere altrimenti risolta se non alla stregua della Costituzione medesima.

Posta, cioè, la natura giurisdizionale dei provvedimenti ministeriali in tema di leva e di dogana, posta la concreta titolarità nel privato di un diritto soggettivo perfetto nelle materie in questione, non può non applicarsi l'art. 111, secondo comma, della Costituzione, sostituendosi in tal guisa, al controllo meramente *estrinseco* del Consiglio di Stato sui provvedimenti stessi, il controllo *intrinseco* — comprendente anche la violazione di legge — della Corte Suprema di Cassazione.

M. SAVARESE

A. PESENTI: *Della natura e della sistemazione giuridica di alcune contribuzioni che nascono dalla disciplina dei prezzi*. « Studi parmensi », 1950.

L'interessante studio del prof. Pesenti ha lo scopo di esaminare la essenza e la natura, dal punto di vista finanziario e giuridico, di alcune contribuzioni imposte, sotto varia denominazione, per la perequazione del prezzo di

alcune merci o prodotti. Con acuta disamina del fenomeno l'A. spiega come si pervenne all'istituzione delle *casse* o *fondi conguaglio*, che ebbero appunto lo scopo di consentire, per alcune merci, la fissazione di un prezzo unitario per tutto il territorio dello Stato ed inferiore al costo delle imprese marginali. Premessa la necessità di non privare il mercato nazionale di tutta la quantità producibile di un dato bene, al fine di impedire che le imprese, le quali producevano a costi più elevati, fossero indotte o costrette a sospendere la produzione, lo Stato, regolatore dei prezzi e del mercato, non aveva che tre vie da seguire; fissare come prezzo massimo quello delle imprese marginali, fissare prezzi diversi per ciascuna provincia, istituire le casse conguaglio. Il primo sistema avrebbe favorito la formazione di extra-profitti di contingenza, peraltro avocabili in parte ai sensi della legislazione vigente; il secondo, possibile soltanto quando la differenza di costo fosse in funzione, esclusiva o quasi, del luogo di produzione, avrebbe costretto cittadini di una provincia a pagare una merce a prezzo molto maggiore degli altri cittadini, il che sarebbe stato iniquo, specialmente se la merce fosse di natura primaria e tale da influire, col suo prezzo, sul costo degli altri prodotti. Col terzo sistema, che poi è quello maggiormente usato, lo Stato ha fissato il prezzo, unico per tutto il territorio o per vaste zone, in misura intermedia fra i costi marginali, imponendo un contributo a carico delle imprese più favorite ed a favore di quelle che producevano a costi maggiori.

Le casse conguaglio sono state espressamente disciplinate dal Decreto ministeriale 20 ottobre 1945 (in *Gazzetta Ufficiale* 21 gennaio 1946) dal Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896 e, infine, dal Decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98.

Dal punto di vista economico-finanziario l'A. ritiene che tali contribuzioni, sovrapprezzi o quote di prezzi siano da considerare tributi. Analogamente aveva ritenuto lo Jannaccone per le *quote concorso, dovute dagli enti ecclesiastici non soppressi* al Fondo per il culto.

Per una rigorosa dimostrazione del suo assunto l'A. esamina le varie forme d'intervento dello Stato nel mercato, classificandole, secondo lo scopo, in azioni per mantenere la redditività aziendale, per correggere il rapporto economico tra investimento-risparmio-consumo, per sostenere il mercato di consumo, per il miglioramento sociale. Queste azioni d'intervento interessano l'attività finanziaria, perchè determinano entrate o uscite, ma nella dotazione iniziale o nei risultati di gestione.

Per sopperire alle uscite lo Stato può devolvere una parte delle entrate normali oppure costituire nuovi organi o enti.

Questa seconda ipotesi si scinde, secondo che lo Stato assegni al nuovo organo o ente una dotazione iniziale o lo autorizzi a procurarsi le entrate necessarie. La prima ipotesi non dà luogo a problemi; la seconda fa sorgere, nel primo caso, quello della violazione dell'art. 39 Regio

decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e dei principi generali della unità del bilancio e della sottoposizione di tutte le spese ai normali controlli. Nel terzo caso sorge il « sovrapprezzo » (Fondo di soccorso invernale, legge 9 dicembre 1949, n. 877).

Ritiene l'A. che non sussista alcun dubbio trattarsi di entrate tributarie, quando soggetto impositore sia lo Stato o un ente pubblico creato dallo Stato. Qualche dubbio potrebbe sussistere nel caso di ente pubblico minore autorizzato a procurarsi le entrate. Secondo l'A. siamo in presenza di un ente pubblico finanziario e, quindi, di un'obbligazione tributaria ogni qual volta l'ente persegua un fine pubblico, abbia ricevuto una investitura statale, che gli deleghi il potere tributario, riscuota contributi. Elemento non necessario per tale qualifica, ma complementare, è la devoluzione allo Stato dei profitti di gestione.

Fatte queste premesse, l'A. passa ad esaminare specificamente le contribuzioni (sovrapprezzi, quote, ecc.), di cui all'art. 1 Decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, e vi riscontra tutti gli estremi del tributo. Le casse conguaglio, infatti, sono costituite per un fine pubblico, sia pure extrafiscale, quale la perequazione del prezzo. Questa, garantendo la funzionalità della produzione, costituirebbe, altresì, la causa dell'imposizione, la quale viene attuata secondo la capacità contributiva.

Sussiste anche l'altro aspetto del rapporto tributario; l'ente impositore, che, nella specie, è lo Stato e la coattività dell'imposizione, assicurata con le sanzioni, previste agli articoli 8 e 9, Decreto legislativo 98.

In definitiva le contribuzioni o sovrapprezzi costituiscono, secondo l'A., imposte extrafiscali a carico del consumatore.

Premesso ciò l'A. passa a dimostrare l'illegittimità di tali tributi. Sia per l'art. 30 dello Statuto Albertino, che per l'art. 23 della Costituzione i tributi possono essere imposti soltanto con legge. Deve trattarsi di legge formale, che stabilisca l'imposizione, non essendo sufficiente una legge generica di delega. Questa, d'altra parte, anche ai sensi dell'art. 3 Legge 31 gennaio 1926, n. 100, dovrebbe precisare i limiti della delega. Le contribuzioni in esame sarebbero, perciò, tutte illegittime.

L'A., però, rendendosi conto della gravità dell'affermazione, si propone di vagliarne l'esattezza alla stregua delle varie norme, che hanno regolato la materia nel periodo 1938-1950.

Per gli anni dal 1938 al 1940 nessuna norma legittimava le casse di conguaglio, che, pertanto, debbono considerarsi incostituzionali. Con l'entrata in vigore della Legge 21 maggio 1940, sull'organizzazione della nazione in guerra, possono considerarsi legittime le casse conguaglio create con decreti ministeriali fino al 16 aprile 1946, data di cessazione dello stato di guerra. Da tale data e fino all'entrata in vigore della Costituzione sono legittime soltanto le contribuzioni imposte con Decreto legislativo; dopo l'entrata in vigore della Costituzione è necessaria la legge. I due decreti legislativi 15 settembre 1947 e 26 gennaio 1948

non sono idonei ad attribuire al Governo e tanto meno al C.I.P. la potestà tributaria. Il secondo provvedimento sarebbe, altresì, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, ove s'intendesse di delega, perchè questa sarebbe indefinita e illimitata.

Infine l'A. passa ad indicare alcune anomalie di contorno, quali l'incertezza dei soggetti d'imposta, attivo e passivo, la circostanza che le esenzioni sono modificate con circolari, l'incertezza sul contenzioso.

Lo studio, che in certi punti è molto suggestivo, non riesce altrettanto convincente. Gli esempi stessi addotti dall'A. dimostrano che i sovrapprezzi in questione non sono tributi, di questi difettando l'essenza. È pacifico, sia nella scienza finanziaria che nella scienza giuridica, amministrativa o tributaria, che il tributo costituisca un'entrata dello Stato o dell'ente pubblico.

Prima, perciò, di procedere all'analisi del rapporto è necessario accertare se la prestazione imposta sia a favore dell'ente impositore e se le somme riscosse entrino a far parte del suo patrimonio. Se si verifica un'entrata, potrà discutersi della sua natura ed accertare se si tratti di tributo e, in caso positivo, se sia un'imposta o una tassa. Ma l'elemento pregiudiziale è questo: la prestazione imposta deve costituire un'entrata dell'ente; se ciò non è, ogni ricerca sulla sua natura è vana. Nella specie i sovrapprezzi o contribuzioni sono imposte a favore di altre imprese. Le casse conguaglio amministrano o gestiscono le somme versate e in linea teorica dovrebbero chiudere in pareggio, perchè i sovrapprezzi imposti a carico delle imprese a costo minore dovrebbero essere pari alle integrazioni a favore delle imprese, che producono a costi superiori al prezzo d'imperio. Dico dovrebbero, perchè è naturale che il calcolo è fatto in via presuntiva e preventiva e tenendo conto delle spese di gestione. Dire che lo Stato potrebbe imporre un tributo alle imprese, che, producendo a costi inferiori, realizzano un extra-profitto, e concedere sovvenzioni alle altre imprese e che il sistema delle casse conguaglio è sostanzialmente identico, non è rilevante. Da un punto di vista finanziario i due fenomeni potranno anche essere identici, ma giuridicamente sono diversi. Il diritto è forma ed è al modo di attuarsi di un fenomeno economico-finanziario che il giurista deve aver riguardo.

Nel primo caso si avrebbe un'imposta e una sovvenzione, nel secondo si ha l'attuazione di un fenomeno diverso, che potrebbe definirsi mutualistico o consortile. Lo Stato, cioè, dispone una comunione parziale degli utili e delle perdite fra i produttori di un medesimo bene e tale comunione o consorzio attua mediante la istituzione della cassa conguaglio, organo statale, che *gestisce* i sovrapprezzi (art. 1 Decreto legislativo 98, 1948). L'importo di questi non entra mai a far parte del patrimonio dello Stato, il quale, a mezzo delle Casse lo amministra. Cura, cioè, la riscossione del sovrapprezzo al fine di versarlo alle altre imprese, adealmente consorziate. Nessuna integrazione a carico del bilancio dello Stato è prevista e le integrazioni-prezzo sono fatte esclusivamente con l'importo dei sovrapprezzi riscossi.

Giuridicamente, ed in parte anche economicamente, il sistema è ben diverso da quello del tributo-sovvenzione. In questo i due rapporti sono indipendenti, anche se il tributo è di scopo. Le somme riscosse entrano nelle casse dello Stato, che può destinarle, in tutto o in parte, al pagamento delle sovvenzioni. Ma il rapporto tributario fra lo Stato e il contribuente è del tutto indipendente dall'altro, non tributario, ma concessionale, fra lo Stato e il beneficiario della sovvenzione, che è pagata indipendentemente dalla riscossione del sovrapprezzo-tributo.

Nel caso delle *casse conguaglio*, invece, il rapporto è unitario e la integrazione-prezzo è pagata solo con le somme riscosse a titolo di sovrapprezzo e se queste sono riscosse. Le somme stesse non entrano mai, neppure fittiziamente, nelle casse dello Stato, che amministra o fa amministrare le somme stesse nell'interesse esclusivo delle imprese a costo maggiore.

Il primo sistema è quello seguito per le quote concorso e per il soccorso invernale. Qui abbiamo il duplice rapporto: tributario e sovvenzionale, ma le congrue e i soccorsi sono pagati direttamente dallo Stato (Fondo culto e Fondo soccorso invernale) indipendentemente dalla riscossione delle quote concorso e dei sovrapprezzi e, in gran parte, con somme tratte dalle entrate ordinarie (patrimoniali o tributarie).

V'è di più: nella specie l'A. prescinde del tutto dalla complessità del fenomeno. L'imposizione del sovrapprezzo non sta a sè, ma è intimamente connessa e, potrei dire, trova la sua causa nella fissazione del prezzo. L'una e l'altra sono contenute nello stesso ed unico provvedimento, che è inscindibile. Quell'imposizione trova la sua causa nel prezzo fissato ed è, a sua volta, causa di questo: trattasi di provvedimento complesso e non di provvedimenti indipendenti. Lo Stato autorizza a vendere ad un prezzo superiore a quello prima fissato a condizione che una parte di questo prezzo sia versato ad altre imprese produttrici dello stesso prodotto. Le prime, soggetti dell'autorizzazione e dell'imposizione, non potrebbero vendere al nuovo prezzo e non versare il sovrapprezzo. Così facendo, esse non solo si arricchirebbero illecitamente, ma verrebbero a violare le norme penali della disciplina dei prezzi. Dal dilemma non sembra potersi uscire: o il provvedimento è legittimo e il sovrapprezzo, legittimamente riscosso, dev'essere versato, tramite le casse conguaglio, alle altre imprese; o il provvedimento è illegittimo, unitariamente considerato, e la vendita a quel prezzo, maggiorato del sovrapprezzo, è penalmente illecita.

La premessa del sistema è la deficienza dell'offerta rispetto alla domanda, per effetto della quale ogni impresa venderà tutto il prodotto. Donde l'assoluta mancanza d'interesse, anche sotto questo profilo, dell'impresa soggetta al sovrapprezzo a lamentarsi del provvedimento.

Nè è legittimato ad agire, per l'eventuale illegittimità del sovrapprezzo, l'utente, che non ha alcun diritto ad acquistare quella merce ad un prezzo piuttosto che ad un altro. Si verifica, cioè, un fenomeno analogo alle imposte di consumo o di

fabbricazione dove soggetto del rapporto tributario non è il consumatore, anche se in definitiva l'imposta ricada su di lui. Il consumatore o utente non è mai legittimato ad agire contro l'imposizione del tributo. Nella specie in esame non è neppure legittimato il produttore per mancanza d'interesse economico e per l'illiceità della sua azione, che conseguirebbe alla dichiarata illegittimità del provvedimento. Si noti a tal proposito che il C.I.P., per effetto del Decreto legislativo 19 ottobre 1944, n. 347, non ha solo la potestà di fissare i prezzi massimi, ma *quella di determinare i prezzi*, fissandola con efficacia assolutamente obbligatoria.

La giurisprudenza è appunto in questi sensi. Il Tribunale di Cagliari, con sentenza 26 settembre-30 ottobre 1950 (Società anonima Industria Conciaria c. Alto Commissariato Sardegna), riteneva «legittimo il contributo imposto sulle pelli esportate, costituendo un *modus* accessorio all'autorizzazione alla esportazione e non un tributo». Il Tribunale di Catania, con sentenza 5 luglio 1949 (Ferlito-Prefetto), riteneva «legittimo l'aumento del prezzo della soda...». Precisava, altresì, che «manca ogni interesse dell'acquirente il quale non ha diritto ad acquistare a prezzo diverso da quello fissato dalla autorità». La Corte di Appello di Milano, con sentenza 16 febbraio-20 aprile 1951, confermando la sentenza 23 marzo-5 maggio 1949 del Tribunale di Milano (Galvani c. Alto Commissario dell'alimentazione) dichiarava legittimo il contributo imposto sul latte e destinato alla cassa conguaglio latte di Milano.

Precisava la Corte che «la speciale destinazione dei contributi porta nettamente ad escludere che essi abbiano carattere tributario e ricadano, perciò, sotto la norma generale, già sancita dall'art. 30 dello Statuto ed ora dall'articolo 23 della Costituzione» e che «nell'attuazione di tali compiti (disciplina dei consumi ed approvvigionamenti) rientra il potere di emanare le disposizioni ritenute idonee ad assicurare la costante uniformità del prezzo dei singoli prodotti e ad evitare le eventuali sperequazioni, derivanti dalla diversità delle fonti e dei mezzi di produzione del prodotto». «Le quote anzidette non incidono sul prezzo del latte per effetto della ripercussione di un tributo, ma costituiscono sostanzialmente e dal punto di vista economico e sotto l'aspetto giuridico un elemento costitutivo del costo del prodotto».

Con la predetta sentenza la Corte di Milano si uniformava all'insegnamento della Suprema Corte (sentenza 14 maggio 1947, n. 753), la quale aveva definito arbitraria la qualificazione di tributo della maggiorazione del prezzo dell'olio di oliva, autorizzato in relazione alle spese di ammasso.

Di recente le Sezioni Unite (20 dicembre 1950, n. 2792, Soc. S. Erasmo c. Presidenza del Consiglio, in «Mass. Foro it.», 1950, pag. 572) hanno avuto occasione di pronunciarsi sulla legittimità del contributo imposto dal Ministero dell'agricoltura sulle ditte produttrici ed a favore di enti controllori, decidendo che tale contributo ha natura di rimborso spesa e non di tributo. Pertanto, poteva essere legittimamente imposto con decreto ministeriale.

Esclusa la natura tributaria dei sovrapprezzi, cade ogni dubbio sulla legittimità dell'imposizione. Ma i dubbi non sussisterebbero neppure se ai sovrapprezzi dovesse riconoscersi natura tributaria.

In questo caso potrebbe aderirsi alla tesi del Pesenti nel senso, cioè, della legittimità costituzionale dei sovrapprezzi imposti fino alla cessazione dello stato di guerra (15 aprile 1946) e della illegittimità di quelli imposti successivamente a tale data con provvedimento non legislativo. Questa ultima illegittimità, però, è priva di conseguenze giuridiche e frustranea si appalesa ogni distinzione temporale.

Il Decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, tempestivamente presentato per la conversione in legge, non contiene una delega al potere esecutivo di legiferare in materia tributaria, bensì contiene qualche cosa di diverso e di più: *la ratifica di tutti i sovrapprezzi, comunque denominati e comunque imposti*. Con questo provvedimento, che ha l'efficacia formale della legge e della cui legittimità costituzionale non può dubitarsi, sono stati ratificati tutti i sovrapprezzi, comunque imposti, e sanate tutte le casse conguaglio, comunque sorte, con l'unico obbligo di uniformare gli organi di gestione e di revisione a quelli previsti dal Decreto legislativo n. 98. È vano cercare in questo una delega, perchè questa attiene al futuro mentre il Decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98 guardò al passato, che non è suscettibile di delega, ma di ratifica. Con queste le contribuzioni imposte hanno ricevuto il crisma formale della legge ed i provvedimenti, che le imposero, hanno ricevuto l'efficacia formale di legge.

Se alle contribuzioni in esame dovesse riconoscersi il carattere tributario, potrebbe discutersi della legittimità soltanto relativamente a quelle, imposte per la prima volta successivamente al 26 gennaio 1948. Il potere di modificare la contribuzione già imposta e legislativamente ratificata è, infatti, conferito al C.I.P. dal Decreto legislativo 1° maggio 1947, n. 896, e della legittimità costituzionale di questo provvedimento non può certo dubitarsi.

G. GUGLIELMI

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE - Canali demaniali - Derivazioni gratuite - Obbligo di manutenzione - Cessazione della gratuità - Effetti. (Trib. Sup. Acque pubbliche - Pres.: Gallo, Est.: D'Apolito, 28 aprile 1951 - Amministrazione Canali Cavour contro Consorzio Grancia di Gazzo).

I diritti perpetui di derivazione e di uso sulle acque dei canali demaniali, costituiti anteriormente al trentennio precedente all'entrata in vigore del regio decreto legge 25 febbraio 1924, n. 456, per effetto dell'art. 7 p. p. cit. regio decreto-legge sono convertiti in diritti precari e temporanei.

Gli usi e derivazioni, che si fossero costituiti, in qualunque epoca, a titolo non oneroso, e quelli, anche a titolo oneroso, che originassero da atti dei cessati Stati anteriori all'unificazione sono assoggettati senz'altra indagine al canone stabilito dall'Amministrazione.

Per i diritti di uso e derivazione costituiti dallo Stato italiano unificato a titolo oneroso o per i quali lo Stato stesso avesse accettato l'affrancazione dei canoni esistenti, l'applicazione del nuovo canone era subordinata alla restituzione, a titolo d'indennità di esproprio, di quanto l'erario avesse introitato per affrancazione dei canoni o prezzo del diritto d'acqua.

Costituito nel 1855 un diritto di derivazione perpetuo e gratuito con l'obbligo per il privato di provvedere alla manutenzione delle opere demaniali (cavi, edifici, ecc.), esistenti sul fondo ed evvenuto il diritto stesso temporaneo ed oneroso, per effetto del regio decreto-legge 25 febbraio 1924, n. 456, non resta perciò il privato liberato dal suo obbligo di manutenzione.

Le prime due massime sono pacifiche e la sentenza ha il merito di averne precisato la portata, facendone retta applicazione al caso deciso.

La terza va ulteriormente precisata nel senso, cioè, che il temperamento al principio dell'onerosità di tutte le utenze, introdotto con l'art. 7 u. p. regio decreto-legge n. 456, si applica soltanto alle concessioni in atto al 1924, e fino alla scadenza della stessa. Il principio della temporaneità agisce indipendentemente da quello dell'onerosità; anche le utenze costituite dallo Stato italiano con corrispettivo o per le quali era stato riscosso il capitale di affrancazione debbono considerarsi limitate nel tempo per effetto del primo principio e l'impossibilità di applicare senz'altro il secondo valeva soltanto per la durata dell'utenza, secondo la nuova legislazione.

La quarta massima, di cui non constano precedenti, è di particolare importanza. Il Consorzio non aveva contestato il diritto dell'Amministrazione all'imposizione del canone, ma aveva sostenuto che tale imposizione, eliminando la gratuità della prestazione di

acqua, avesse fatto venir meno il suo obbligo di manutenzione.

Con chiara e precisa motivazione l'annotata sentenza ha respinto le tesi del Consorzio, decidendo cioè, che corrispettivo dell'obbligo di manutenzione potrebbe considerarsi la prestazione dell'acqua non la sua gratuità e che, pertanto, continuando il Consorzio a ricevere l'acqua, dovesse lo stesso continuare a provvedere alla manutenzione dei cavi e degli edifici demaniali, nonostante che l'utenza, per effetto del regio decreto-legge 25 febbraio 1924, n. 456, fosse divenuta onerosa.

GIURISDIZIONI SPECIALI - Termine per l'impugnativa delle decisioni - Decorre dalla notificazione all'Amministrazione - Costituzione dell'Avvocatura dello Stato - Irrilevanza. (Consiglio di Stato - Adunanza plenaria, 17 dicembre 1951, n. 11 - Prefetto di Agrigento contro Caramazza e Pancano).

Il testo dell'art. 12 del R. decreto legge 30 ottobre 1933, n. 1611, derogando al principio generale fissato nell'articolo precedente, per cui le citazioni ed i ricorsi devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato, presso l'Ufficio dell'Avvocatura dello Stato competente, stabilisce che per i giudizi dinanzi alle giurisdizioni amministrative, le notificazioni si fanno direttamente presso le Amministrazioni.

Tale regola non vale solamente per la notificazione dei ricorsi introduttivi ma anche per le notificazioni relative ai procedimenti di appello, ai quali non si applicano le regole dettate dagli articoli 285 e 170, 1° comma, c.p.c., poichè l'art. 12 cit. non distingue l'uno stadio dall'altro, e, in materia di appello al Consiglio di Stato, il principio di procedura da applicare è quello degli articoli 87 Regolamento 17 agosto 1907, n. 642. e 60 Regolamento 17 agosto 1907, n. 643 i quali rinviano per le forme della notificazione delle decisioni, rispettivamente agli articoli 3 e 11, relativi alla notificazione dei ricorsi.

La decisione merita qualche riserva.

La stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, in tema di proposizione di appello contro le decisioni della G.P.A., poco prima di arrivare alla pronuncia della V Sezione, 1° dicembre 1951, n. 1533; ricordata dall'Adunanza plenaria nell'annotata decisione, aveva ritenuto irricevibile l'appello di un Comune, proposto ol tre il 30° giorno dalla notificazione della decisione della G.P.A. eseguita presso l'avvocato domiciliatario (Sez. V, 8 giugno 1951, n. 520) ricollegandosi al precedente indirizzo giurisprudenziale che ha sempre considerata « la grande importanza che agli effetti procedurali ha la elezione di domicilio, mediante la quale la parte manifesta la volontà che

in questo siano fatte tutte le notificazioni che la riguardano e, quindi, anche quelle relative alla sentenza e alla decisione che ordinano istruttorie o pongono fine alla controversia» (Sez. V, 20 aprile 1928, n. 191, in « Giur. Ital. », 1929, III, 143). Per pervenire a tale statuizione, era stato ritenuto che il rinvio dell'articolo 60 Regolamento, procedura davanti la G.P.A. (corrispettivo dell'art. 87 Regolamento procedura davanti al Consiglio di Stato) in materia di notificazione delle decisioni, alle « forme » stabilite per la notificazione dei ricorsi, fosse limitato « alle modalità della notifica, ad esempio, consegna della copia del ricorso, relata da farsi in doppio originale ecc., ma non anche al luogo (residenza, domicilio o dimora della controparte) » onde si deduceva l'inapplicabilità, alla notifica delle decisioni, dell'art. 11 Regolamento procedura davanti al Consiglio di Stato. Argomento confermativo si desumeva, poi dalla contrapposizione, nell'art. 60 Regolamento cit. (e così nell'art. 87 Regolamento cit. procedura davanti al Consiglio di Stato) fra le « forme » delle notificazioni ad istanza di parte e le « forme » delle notificazioni ad istanza della P.A. con l'evidente corollario che la parola « forma » non potesse significare « luogo » di notificazione.

Se tutto questo si era detto per le notificazioni delle decisioni della G.P.A. a maggior ragione doveva conferinarsi per le notificazioni delle decisioni del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, regolate dall'art. 87 Regolamento procedura davanti al Consiglio di Stato; trattandosi di decisioni emesse in giudizi, per i quali è richiesta la assistenza di avvocato (art. 35 T.U. 1924, n. 1054) e per i quali è prevista la notificazione al domicilio eletto, del ricorso incidentale (art. 35 T.U. cit.) argomenti che — in altra fattispecie — avevano suggerito al Cammeo il rilievo che, nei giudizi dinanzi al Consiglio di Stato si dovesse (a rovescio di quanto ritenuto testè dall'adunanza plenaria) « ricorrere in casi dubbi o quando manchi una norma precisa alle regole del giudizio di cassazione »; che « se dove le regole speciali sono esplicite e complete, non è lecito invocare il Codice di procedura civile per chiarirle o integrarle, nei casi, invece dove le norme speciali difettino o richiedano una interpretazione è necessario e legittimo ricorrere ai principi analoghi del procedimento civile che dal più al meno contengono i principi scientifici della materia » (nota a Decisione IV, 13 luglio 1895, in « Giur. It. », 1895, III, 375).

Nella riaffermata unità della giurisdizione nel vigente ordinamento costituzionale dello Stato sarebbe anacronistico che, dopo un giudizio svoltosi nelle forme del ricorso per cassazione e con l'obbligo di rappresentanza o di assistenza di avvocato iscritto nell'Albo speciale, si possa poi retrocedere, proprio per la notificazione della decisione, ad un tipo di procedimento meramente amministrativo.

GUERRA - Occupazione tedesca - Preda bellica - Vendita di materiali dello Stato a cittadini italiani - Invalidità. (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 1551-1951 - Prs.: Fiacchini, Est.: Celentano, P. M.: Criscuolo - Ministero Difesa-Aeronautica contro Ambriola e G. daleta).

L'art. 53 della Convenzione dell'Aja, del 1899, consente all'armata occupante di impadronirsi del numerario e dei valori, dei depositi d'armi, dei mezzi di trasporto, magazzini, approvvigionamento

e, in genere, d'ogni cosa mobile appartenente allo Stato occupato, ma in quanto possano servire alle operazioni di guerra, non per farne commercio con i cittadini dello Stato occupato.

GUERRA - Occupazione alleata - Preda bellica - Vendita di beni dello Stato a cittadini italiani - Validità (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 2644-1951 - Presidente: Pellegrini, Est.: Petrella, P. M.: Macaluso - Salomone contro Ministero Difesa-Esercito).

L'art. 53 della Convenzione dell'Aja del 1899 consente all'armata occupante di impadronirsi del numerario, dei valori, dei depositi d'arme, dei mezzi di trasporto, magazzini, approvvigionamenti, e, in genere, d'ogni cosa mobile appartenente allo Stato occupato che sia idonea alle operazioni di guerra.

L'armata occupante non solo può ritenere i beni di cui si sia appropriata, ma può anche trasferirli ad altri, se il trasferimento corrisponde ad esigenze militari.

Con la prima sentenza la Corte Suprema ha riconosciuto la invalidità della vendita ad un cittadino italiano di un autocarro già appartenente all'Amministrazione Aeronautica Militare predata dalle armate tedesche occupanti e da esse venduto.

Con la seconda sentenza ha ammesso la validità della vendita ad un cittadino italiano di due muli già appartenenti all'Amministrazione Militare italiana, predati dalle armate anglo-americane occupanti la Sicilia (prima dell'armistizio) e da esse venduti.

La Corte Suprema ha affermato espressamente, nella seconda sentenza, di voler tener fermo l'insegnamento contenuto nella precedente perspicua pronuncia della 1ª Sezione n. 774/50 in causa Colorni e Fattori contro Ministero Difesa-Esercito (v. in questa « Rassegna », 1950, pag. 108). Peraltro, in questa sentenza, era detto testualmente: « ... il principio di diritto internazionale formulato nella prima parte dell'articolo 53 della Convenzione dell'Aja, non ha la portata che il ricorrente gli vorrebbe attribuire, nel senso cioè che lo Stato occupante possa appropriarsi di mezzi militari di trasporto, costituenti patrimonio indisponibile dello Stato italiano occupato, non solo ai fini della guerra, in quanto cioè essi siano in funzione di mezzi bellici, ma per farne addirittura commercio con gli stessi cittadini italiani. Di fronte a costoro è sempre in vigore la norma dell'ordinamento giuridico interno per cui essi non possono validamente acquistare beni che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato e che non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 826, comma 2º; 828, comma 2º C. C.) ». E la citata sentenza continuava affermando che un'interpretazione diversa da quella da essa data avrebbe significato « non contemperare le norme dell'ordinamento interno con quelle dell'ordinamento internazionale... ma far soccombere l'ordinamento interno, anche in materia, almeno di fronte ai cittadini od ai privati, disciplinata da norme attinenti all'ordine pubblico, per dare assoluta prevalenza a quello che, secondo l'interprete, dovrebbe essere l'ordinamento giuridico internazionale, con effetti protraentisi anche dopo cessata l'occupazione ... ».

Come possa conciliarsi questo chiaro insegnamento con l'affermazione contenuta nella sentenza riportata sopra (sub II) non riusciamo assolutamente a vedere.

La Corte Suprema ha ritenuto di poter aprire uno spiraglio nel muro granitico innalzato dalla citata sentenza n. 774/50, facendo rientrare nel concetto di uso per fini bellici anche il trasferimento di beni dello Stato occupato a cittadini del medesimo, ma ognuno vede che si tratta d'uno spiraglio attraverso il quale potrebbero passare cose ben più grosse di un mulo. Potrebbe proprio passare quel gravissimo ed assurdo principio, già bollato dalla Cassazione stessa nella citata sentenza n. 774/50, secondo il quale l'ordinamento giuridico provvisorio istituito dallo Stato occupante in forza del suo diritto di guerra sopravviverebbe alla fine dell'occupazione subordinando a sé tutto il sistema giuridico dello Stato occupato.

Di fronte a questa prospettiva, osiamo pensare che la sentenza delle Sezioni Unite sopra riportata abbia ceduto alle suggestioni equitative della fattispecie.

IMPIEGO PRIVATO - Competenza - Dipendenti delle Terme di Salsomaggiore. (Corte di Cass., Sez. Unite, Sent. n. 1886-51 - Pres.: Ferrara, Rel.: Messina, P. M.: Eula - Ministero Finanze contro Bavagnoli)

Le Terme di Salsomaggiore costituiscono una delle aziende patrimoniali dello Stato destinate ad un pubblico servizio, con funzione non speculativa, ma eminentemente sociale, che, con decreto legge n. 304 del 1937, vennero raggruppate nella Direzione generale del Demanio, facente parte del Ministero delle Finanze. Nè vale a snaturare la figura di organo dell'Amministrazione, sia pure con una certa autonomia amministrativa e contabile, la circostanza che la gestione dell'azienda è affidata ad un gestore, che può non essere scelto tra i funzionari dello Stato.

Conseguentemente le controversie sul rapporto di impiego tra detta azienda ed i suoi impiegati appartengono alla competenza del Consiglio di Stato (art. 29, T. U. 1924, n. 1084) e non vale opporre in contrario la mancanza di una specifica ed organica disciplina del rapporto, regolato sino ad oggi dalle leggi sull'impiego privato.

Il Supremo Collegio ha esaminato nella sentenza sopra riportata il problema di una azienda dello Stato in relazione alla competenza per i rapporti di lavoro con i propri dipendenti.

Era da ritenersi che in riferimento all'elaborazione dei principi in tema di enti pubblici economici e soprattutto alle argomentazioni portate dalle sentenze più recenti, la Cassazione avrebbe dovuto ravvisare un rapporto di lavoro rientrante nella competenza del Giudice ordinario. Invece essa ha accolto il principio opposto con una motivazione ampia, ma a nostro avviso non esauriente e in contrasto con precedenti affermazioni contenute in numerose decisioni.

Il rapporto che veniva sottoposto all'esame del Supremo Collegio aveva tre caratteristiche fondamentali:

1° L'attività delle Terme (azienda patrimoniale dello Stato) era attività organizzata ad impresa ed operante, sia pure con particolari finalità, nel settore economico.

2° Il rapporto era disciplinato integralmente dalle norme sull'impiego privato e in particolare dalle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro.

3° La sua disciplina non subiva modifiche nel trapasso della gestione dal gestore per conto dello Stato al concessionario e viceversa; ed esso veniva assunto non dallo Stato, ma dal gestore.

Appariva perciò pienamente e specificamente disciplinata la fattispecie dall'art. 2093 c. c., più volte richiamato in altre decisioni della Cassazione, e dal principio da esso portato per cui le imprese esercitate da enti pubblici sono soggette, nonostante la natura dell'ente gestore, alla disciplina collettiva e individuale dei rapporti di lavoro privati.

Dall'applicazione di tale articolo discendevano logicamente le conseguenze altre volte lumeggiate dal S.C. (v. ad es. Sez. Unite 13 gennaio 1951, n. 78 - A.T.A.C. contro Giannelli, in «Dir. Lav.», 1951, vol. II, e segg.): e cioè il legame tra l'attività dello Ente e la disciplina sostanziale del rapporto con la disciplina processuale: dove c'è attività economica e organizzazione a impresa, c'è pariteticità contrattuale e non supremazia; c'è un rapporto privatistico e non di pubblico impiego. Non avrebbe senso una giurisdizione di organi della giustizia amministrativa per esaminare solo diritti soggettivi portati da contratti stipulati in posizione di parità, nè un regolamento organico potrebbe escludere l'applicazione del contratto collettivo consentendosi tale esclusione solo quando ci sia una apposita norma di legge in senso stretto, cioè di legge formale (art. 2068 c. c.).

Tali principi che sono il frutto di una lunga e profonda elaborazione giurisprudenziale con intima aderenza alla realtà, e sembravano ormai fermi, ci sembra siano stati oblitterati forse per ragioni di fattispecie, dalla sentenza in esame.

L'art. 2093 c. c. (per cui le aziende gestite dagli enti pubblici restano per così dire come una proiezione degli enti, ma si staccano dalla disciplina propria dei rapporti con questi) esclude infatti la possibilità di considerare la disciplina da esso prevista come sussidiaria. Ripetere di fronte a tale articolo che il rinvio alle norme sull'impiego privato non trasforma il rapporto di impiego (come mostrerebbe il precedente della legge del 1924, n. 1825) significa dimenticare che ciò è vero quando le norme dell'impiego privato siano richiamate in via sussidiaria ad integrare principi di diritto pubblico e in loro subordine, cioè quando si applichi l'art. 2129 c. c., ma non è più vero quando si applichi tutta la disciplina, ed essa sola, dell'impiego privato, nel suo corpus completo compresa la contrattazione collettiva, come prevede appunto l'art. 2093 c. c.

Dire che ripugna al sistema giuridico che l'ordinamento interno dell'ente pubblico in genere, e dello Stato in specie, sia sottoposto all'imperio del diritto privato, è dimenticare che la giurisprudenza del Supremo Collegio ha ormai chiarito come tale repugnanza non sussista per gli enti economici e quindi per le imprese in gestione, a sensi dello art. 2093 c. c., e come anzi poteri di supremazia e interessi legittimi non siano più configurabili quando imperi la disciplina paritaria del contratto collettivo.

D'altra parte la stessa esistenza della azienda (anche se in gestione da parte dello Stato per mezzo della figura del gestore) stava a indicare la separa-

zione di essa dagli organi della Amministrazione e a porre in luce come appunto si trattasse di gestione di azienda economica unitariamente concepita.

È esatto che l'azienda ha anche fini sociali e sanitari, ma la sua stessa natura di azienda patrimoniale dello Stato, e la stessa dipendenza dal Ministero delle finanze, e non dall'Alto Commissariato di Igiene e Sanità, denota come sia prevalente la finalità economica a cui è ispirata, appunto per il tramite del gestore, tutta l'attività dell'impresa, mentre gli elementi pubblicistici rilevati dalla sentenza restano tali e quali anche quando con il passaggio al concessionario, pacificamente, subentra la competenza del giudice del lavoro, e cioè non si presentano con carattere assorbente.

D'altra parte la riprova di ciò si ha facilmente pensando che se lo Stato avesse istituito per la gestione delle Terme un ente pubblico nessuno negherebbe a tale ente la qualifica di ente pubblico economico. E l'esistenza del tramite, che frequentemente vale a trasformare il rapporto da pubblico in privato (v. ad es. i commessi degli ufficiali giudiziari), vale invece a porre in risalto il carattere strumentale dell'azienda concepita unitariamente, che non può sussumersi in alcun modo a parte integrante dell'Amministrazione statale perchè resta fuori della organizzazione interna di questa.

In sostanza la critica che ci sembra debba farsi alla sentenza annotata è soprattutto di aver dimenticata

l'esistenza dell'art. 2093 c. c., il quale disciplina appunto le imprese esercitate o gestite dagli Enti pubblici e dallo Stato, e di aver voluto isolare la posizione processuale da quella della disciplina sostanziale del rapporto facendo prevalere la natura dell'Ente per cui conto avviene la gestione sulla disciplina privatistica piena ed integrale data al rapporto stesso, anche per quanto attiene assunzioni e licenziamenti.

Con ciò la Corte Suprema ha segnato, riteniamo momentaneamente, una battuta di arresto nella sua giurisprudenza ormai decisa e costante, in tema di rapporti di lavoro e di impiego con enti pubblici che svolgono attività economica.

Per questi motivi vogliamo auspicare che la Corte Suprema riesamini questo indirizzo per effetto del quale quando la gestione avvenga per conto dello Stato il rapporto, che pur non muta la sua disciplina sostanziale, viene giudicato dagli organi della Giustizia amministrativa, e quando avvenga a mezzo del concessionario viene sottoposto al Giudice ordinario; così un rapporto disciplinato dalle norme esclusive dello impiego privato e dai contratti collettivi, viene, a momenti, attratto nell'orbita del giudice amministrativo, che è quindi chiamato a giudicare non più di rapporti complessi, in cui si intrecciano interessi legittimi (prevalenti) e diritti soggettivi, (accessori), ma di meri rapporti di diritto soggettivo.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

COMPETENZA - Rivendica di beni immateriali (titolo e avviamento di giornale) contro l'Amministrazione dello Stato - Forum rei sitae - Localizzabilità del titolo e dell'avviamento (art. 100 legge 22 aprile 1951, n. 633; art. 25 c. p. c.). (Trib. di Roma, 26 luglio-31 ottobre 1951 - Pres. ed Est.: Boccia, Pappalardo - Presidenza Consiglio dei Ministri - Società Editrice Siciliana).

Quantunque con intensità e in maniera qualitativamente diversa per via della speciale natura delle *res incorporales*, anche i diritti esclusivi ed assoluti, che su di esse insistono e si atteggianno come diritti di proprietà molto simili a quello di signoria piena, sono tutelati dall'ordinamento con azioni di natura reale, classificabili fra le reivindicatorie, come quelle che tendono, con efficacia appunto reale, ad accertare e ricondurre nella sfera del patrimonio degli aventi diritto con esclusione di ogni altro, la piena disponibilità e il godimento delle *res* dedotte in giudizio.

Le azioni anzidette contro l'Amministrazione dello Stato debbono, pertanto, proporsi secondo il criterio di competenza del *forum rei sitae*; nè sussiste impossibilità di localizzare nello spazio il titolo di giornale e l'avviamento, per la loro natura incorporale, poichè la localizzazione del titolo può e deve essere fatta con riferimento al luogo ove il titolo in questione fu ed è usato (arg. dagli articoli 100 legge 22 aprile 1941, n. 636 e 1 legge 8 febbraio 1948, n. 47), e la localizzazione dell'avviamento scaturisce dalla sua natura di elemento dell'azienda, sì che non possa esistere in luogo diverso da quello dove l'azienda opera donde si irradia la sua attività.

Fattispecie inconsueta per il contenzioso dello Stato, una contestazione giudiziale in ordine alla apparenza di diritti d'autore o diritti connessi; meno rara, e però, moralmente delicata la controversia relativa all'appartenenza, allo Stato, di un avviamento aziendale; l'una e l'altra questione, sorte, in funzione della determinazione del foro competente, ai sensi dell'art. 25 c.p.c., e però necessariamente, ricondotte alla ricerca della natura giuridica di quei diritti.

La sentenza, estesa con sobrietà e dogmatica precisazione, suggerisce, dunque, talune considerazioni.

1° Il titolo di un giornale o di un periodico è rubricato fra i « diritti connessi » al diritto di autore (art. 100 legge 22 aprile 1941, n. 633), diritto reale su cose immateriali o diritto sui generis ancorati, però l'uno e l'altro — non solo ad una concreta manifestazione dell'uso del titolo, individuabile nella pubblicazione e diffusione del giornale; — ma, so-

prattutto, al peculiare carattere del titolo di giornale onde esso si pone come elemento concorrente di un'organizzazione, a se stante, che viene denominata « testata » ossia come elemento centrale dell'azienda giornalistica o editoriale.

È nota la disputa agitata intorno alla natura giuridica del diritto di autore, individuata da taluni come diritto personale (anzi personalissimo rispetto ai c. d. diritti personali di credito), in vista della attività creativa psichica o intellettuale; da altri come diritto reale; da altri ancora quale diritto sui generis (cfr. per una larga discussione, DE RUGGIERO: Istituzioni di diritto civile, Messina, 1937, vol. I, pag. 211; PIOLA CASELLI: Diritto di autore, Torino, 1927, pag. 22-61; Codice del diritto d'autore, Torino, 1943, pag. 190-201).

Più attualistica è, peraltro, divenuta la controversia circa la natura giuridica della protezione accordata al « titolo dell'opera ».

Il titolo dell'opera era disciplinato, nella abrogata legge sul diritto di autore (decreto-legge 7 novembre 1925, n. 1950, conversione in legge generale 18 marzo 1926, n. 1562), dall'art. 3, che così statuiva:

« Il diritto d'autore si estende al titolo dell'opera quando non sia un titolo generico ».

La dottrina italiana, nel regime della legge del 1925, non era concorde sulla natura del diritto al titolo, sostenendo alcuni che la difesa del titolo specifico fosse difesa di un elemento dell'opera, considerato esso stesso come opera tutelabile; sostenendo altri, che la tutela del titolo, anche se specifico, dovesse trovare la sua ragione essenzialmente nella funzione individuatrice dell'opera, nei riguardi della quale il titolo adempie funzioni analoghe a quelle del marchio e del segno distintivo in genere, nei confronti del prodotto industriale. Questa seconda tesi veniva seguita dalla giurisprudenza, nonostante qualche incertezza al riguardo (Cass. civ. 22 febbraio 1939, « Il diritto d'autore », 1939, pag. 204, per titolo Almanacco della donna italiana; Cass. civ. 26 giugno 1932, « Il diritto d'autore », 1932, n. 307, per titolo Pinocchio; Cass. civ. 12 marzo 1937, « Il diritto d'autore » 1937, pag. 342, per titolo Il medico in casa; App. Milano 22 dicembre 1936, « Il diritto d'autore », 1937, pag. 496, per titolo del film L'Occidente d'oro).

La vigente legge 22 aprile 1941, n. 633, ha codificato la dottrina e la prassi dominanti sulla interpretazione della legge del 1925, non disciplinando essa la tutela del titolo fra le disposizioni sul diritto di autore, in senso stretto, ma fra quelle sui cosiddetti « diritti connessi » in quanto « il diritto al titolo non ha la stessa natura del diritto d'autore, ma di quei