

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

Note intorno al visto della Corte dei Conti, dell'avv. PASQUALE PAONE, p. 213-225 (continua).

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) G. COLETTI: *Questioni in tema di abbonamento telefonico*, recensione critica dell'avv. ENRICO VITALIANI, p. 226-228.
- 2) M. NIGRO: *Sulla natura giuridica del processo di cui all'art. 27, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato*, recensione critica dell'avv. GIUSEPPE GUGLIELMI, p. 228-229.

III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Amministrazione Pubblica - Atti diretti alla tutela dei beni patrimoniali indisponibili concessi in godimento al privato - Azione possessoria - Imponibilità (Corte di Cass.), p. 230-231.
- 2) Case economiche e popolari - Cooperative edilizie a contributo statale - Determinazione del momento della prenotazione (Consiglio di Stato), p. 231-233.
- 3) Cassazione - Decisioni del Tribunale Superiore delle Acque - Impugnativa - Riconoscimento di antica utenza (Corte di Cass.), p. 233.
- 4) Opere pubbliche - Revisione prezzi - Poteri del Ministro - Bonifica campi minati (Corte di Cass.), p. 233-234.

IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Amministrazione Pubblica - Gestione Ina-Casa - Assegnazione a costruire - Natura - Rivalsa i.g.e. da parte dell'impresa costruttrice - Inammissibilità (Trib. di Roma), p. 235-237.
- 2) Ferrovie e tranvie - Ferrovie concesse all'industria privata - Gestione temporanea governativa - Conseguenze (Corte d'Appello di Catania), p. 237-239.
- 3) Impiego pubblico - Impiego statale - Personale domestico stazioni C.C. - Non sono impiegati statali (Corte d'Appello di Roma), p. 239-240.

V. SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA, p. 241-244.

VI. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, p. 245-249.

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

NOTE INTORNO AL VISTO DELLA CORTE DEI CONTI

SOMMARIO. — *Parte seconda:* 1. Rapporti tra il pensiero del RESTA sulla natura degli atti di controllo preventivo e una tesi la quale costruisca quest'ultimi come fatti principali ma incidenti in una situazione preesistente. Accoglimento della tesi di detto autore, che configura l'atto di controllo come negozio di riconoscimento, e critica di una sua contemporanea affermazione circa la natura di *condicio juris* dell'atto di controllo. La costruzione del visto come condizione esecutiva. Critica. — 2. Gli atti della pubblica amministrazione soggetti a controllo come idonei a produrre solo situazioni qualificate dall'incertezza obbiettiva circa la loro esistenza. Precisazioni sul punto; in particolare, circa l'ineseguibilità della situazione. Funzione del successivo atto di controllo consistente nella fissazione come esistente o inesistente della precedente situazione giuridica. Il visto come negozio giuridico di diritto pubblico: conferma offerta dalla figura del visto con riserva; rilevanza da annettersi ai casi in cui il visto « annulla » l'atto. Attribuzione allo organo di controllo di un mero potere di accertamento. La fissazione della situazione preesistente come effetto *immediato* dell'atto di controllo. Insussistenza di effetti novativi dell'atto di controllo; ammissibilità di tale conclusione anche rispetto ai casi di accertamento negativo della situazione preesistente costituiti dal rifiuto di visto. — 3. Rapporti tra i singoli atti di controllo secondo la tesi esplicitata. — 4. *Segue.* In particolare, sull'applicabilità della figura del procedimento. Cenni sugli aspetti strutturali della fattispecie e sulla formazione successiva della stessa. Impossibilità di stabilire un'equivalenza tra le nozioni « formazione successiva di una fattispecie » e « procedimento ». Tesi che tendono a restringere l'ambito della figura del procedimento. Critica. Ammissibilità nella categoria del procedimento degli atti funzionalmente dipendenti e strutturalmente autonomi. — 5. La posizione giuridica del contraente privato fino all'intervento dell'atto di approvazione; titolarità da parte sua di un diritto soggettivo affievolito: precisazioni in tema di diritto soggettivo affievolito e critica delle possibili obiezioni a tale tesi. Diversa conclusione da trarsi rispetto al visto della Corte dei conti: titolarità da parte del privato di un diritto soggettivo perfetto. Ipotesi formulabili avendo riguardo alla incidenza in tale diritto del rifiuto di visto e della mancata richiesta di registrazione con riserva. Il problema della messa in mora dell'amministrazione ai fini della emissione dell'atto di controllo. — 6. *Segue.* Tutela generica della posizione soggettiva del privato per mezzo dell'obbligo del *neminem laedere*: in particolare, rilevanza di tale obbligo dell'amministrazione in rapporto al potere di accertamento della medesima. Spettanza al privato del potere di disposizione e del potere di trascrizione come effetto definitivo. Precisazioni in tema di situazioni scaturenti da contratti con effetto reale-traslativo.

1. Una volta escluso che l'atto di controllo sia un fatto *secondario*, inquadrabile per ciò nella struttura dell'atto controllato come suo elemento accidentale, non rimane che ritenerlo un fatto principale, ma incidente in una situazione che gli

preesiste: si presuppone così che atto di controllo e atto controllato si riportino ciascuno a una propria fattispecie tra le quali viene a stabilirsi un collegamento soltanto funzionale (1).

Questa soluzione ha un precedente autorevole nella tesi del Resta secondo cui il visto dà luogo ad un negozio di accertamento — più esattamente — di riconoscimento di diritto pubblico. Ebbe a dire tale autore che: « Gli atti di controllo. . . . contengono un riconoscimento, il cui effetto è autonomo e consiste precisamente nel creare una situazione giuridica nuova e tipica (sia pure nell'ambito di una preesistente). Dalla autonomia dell'effetto e dalla sua natura (influsso su esercizio di diritti) postula la negoziabilità degli atti di controllo in esame. Si tratta però — è bene avvertirlo — di negozi giuridici ausiliari, in quanto si giustappongono a negozi giuridici originari o fondamentali e coesistono, in vita autonoma, con essi. Gli atti di controllo appartengono alla categoria di quegli atti che permettono l'esercizio di diritti; essi, quindi, nel loro contenuto, sono costitutivi, perchè la novità e la tipicità dell'effetto sostanziale da essi prodotto sono caratteristiche proprie dell'atto costitutivo da cui ha origine una nuova situazione giuridica. Con ciò mi pare dimostrato che la retroattività non è naturale negli atti di controllo, poichè essi non sono affatto dichiarativi (nel senso che a tale parola si attribuisce) nel loro contenuto, ma sono sostanzialmente costitutivi, anche se funzione di tale costitutività è una dichiarazione (causa giuridica dell'atto di controllo) » (2).

Il Resta, peraltro, formulando questa tesi non respinse la conclusione della dottrina dominante secondo la quale l'atto di controllo rappresenterebbe una *condicio juris* dell'atto controllato. La costruzione dell'atto di controllo come negozio di riconoscimento fu da detto autore utilizzata esclusivamente per concludere — stante la natura costitutiva da lui annessa al riconoscimento — circa la inesistenza di retroattività dell'atto di controllo (3). Pertanto, l'atto di controllo, in se e per sé, rappresenterebbe un negozio di riconoscimento, e come tale dovrebbe dirsi che esso « costituisce nel mondo giuridico un effetto nuovo quello dell'atto *riconosciuto*, effetto che si traduce poi, specificamente, nella remozione dell'ostacolo apposto alla efficacia dell'atto obbietto del riconoscimento »; visto invece in rapporto all'atto controllato ne rappresenterebbe una condizione legale

di efficacia: la sua mancanza impedirebbe il sorgere degli effetti dell'atto (4).

La soluzione relativa alla natura dell'atto di controllo come negozio di riconoscimento sembra da condividere; non altrettanto invece deve dirsi per quanto si sostiene a proposito del suo rilievo come fatto condizionante rispetto all'atto da controllare. Il ragionamento del Restà in tal senso appare contraddittorio. Se è vero, per fare il solito esempio, che il visto condiziona il sorgere degli effetti contrattuali e, nello stesso tempo, incide — come negozio di riconoscimento — in un rapporto preesistente, quali sarebbero i diritti ed obblighi su cui esso dovrebbe influire? Non gli effetti definitivi, perchè, essendo l'atto di controllo una condizione, questi ultimi non si sarebbero verificati; tanto meno poi gli effetti preliminari, che certo sussistono prima del verificarsi della condizione, ma che rappresentano individualità distinte da quelli definitivi e cessanti con il sorgere degli stessi.

La verità è che, ove voglia darsi un'effettiva importanza alla costruzione dell'atto di controllo come negozio di riconoscimento, deve abbandonarsi la tesi che il medesimo costituisca, sia pure per volontà di legge, un evento condizionante l'atto da controllare: così ritenendo esisterebbe tra i due eventi un collegamento strutturale caratterizzato dall'unico effetto giuridico ricollegabile alla fattispecie complessa atto+fatto; deve, invece, sostenersi la figura del collegamento funzionale, ammettendo conseguentemente l'esistenza di due effetti giuridici di cui il secondo venga ad incidere nel primo, oppure, se ciò sarà appropriato al nostro caso, l'esistenza di due momenti dello stesso effetto giuridico, in ciascuno dei quali l'effetto esaminato assuma un modo d'essere diverso. A nostro parere, dunque, delle due l'una: o ci si pone dal punto di vista della fattispecie dell'atto da controllare, che si considera atto condizionale, e allora, rilevando l'atto di controllo come mero fatto, ben scarsa importanza potrebbe avere la costruzione di esso, alla stregua di una distinta fattispecie, come negozio di riconoscimento: sarebbe anzi del tutto sufficiente ritenere il visto un atto giuridico in senso stretto (5); o ci si pone dal punto di vista della fattispecie dello atto di controllo, che si considera negozio di riconoscimento, e allora non potrà dirsi che gli effetti giuridici dell'atto da controllare non sono ancora sorti, proprio perchè presupposto della dichiarazione di riconoscimento è l'esistenza di detti effetti (6).

Stabilito che prima del visto debbono ritenersi sorti gli effetti dell'atto da sottoporre al controllo, rimane da vedere se il primo possa configurarsi come condizione di esecuzione dei secondi. In dottrina è riscontrabile, oltre il concetto di condizione come fattore che impedisce il sorgere degli effetti, quello della stessa come evento che incide nella esecuzione del negozio, nel senso che esso « verrebbe ad operare dopo che il rapporto è pervenuto ad esistenza, cioè tra le conseguenze giuridiche già prodotte e la loro realizzazione » (7). Nella opera del Restà — la quale, sotto questo aspetto, appare di difficile interpretazione — si trovano frequenti riferimenti all'incidenza del negozio di riconoscimento nella fase di esercizio di diritti

ed obblighi preesistenti. Tuttavia anche la figura della condizione esecutiva non sembra utilizzabile, non solo perchè alla medesima sarebbero estensibili i motivi di critica espressi alla condizione sospensiva vera e propria, ma anche per una ragione più radicale: per la impossibilità di configurare la stessa nozione di condizione esecutiva (8).

Si è osservato che non è concepibile distinguere tra pretese puramente condizionali e pretese condizionate nel loro esercizio « perchè di fronte ad un esercizio incerto non avrebbe significato una titolarità attuale certa ». E si è aggiunto: « Invero, per le pretese condizionate nel loro esercizio, non si può parlare di condizione sospensiva, ma, se mai, di condizione risolutiva: nel senso che l'avverarsi dell'evento funge da termine iniziale riguardo alla semplice esecuzione del diritto già sorto, mentre la deficienza dell'evento funge da condizione risolutiva dello stesso diritto ». (9).

Non vogliamo esaminare se così corretta la nozione di condizione esecutiva, risolta cioè in un termine che agisce sull'esercizio del diritto o in una condizione risolutiva di quest'ultimo, sia accettabile in via generale (10), a noi basta dimostrare che essa non sarebbe applicabile al nostro caso. A detto risultato si perviene osservando che, prima dell'intervento dell'atto di controllo, la situazione già scaturita dall'atto da controllare non è affatto certa, sia perchè l'incertezza è una qualifica propria — come vedremo — alla situazione preesistente, sia perchè la mancanza dell'atto di controllo risulterebbe quest'ultima « ex tunc »: è chiaro allora che, venendo meno la possibilità di riscontrare nel caso un termine, cadrebbe la possibilità stessa di accogliere l'opinione prospettata (11).

Note

(1) La dottrina privatistica ha da tempo individuato « negozi i quali, anzichè essere volti a disciplinare direttamente rapporti della vita, sono diretti, per lo meno immediatamente, a regolare (fissare, far valere, assorbire) preesistenti rapporti giuridici... » (BERTI: *Inefficacia del negozio cambiario e reazione del rapporto causale*, « Riv. del diritto commerciale », 1927, II, p. 374). Il BERTI ha chiamato tali atti « negozi di secondo grado » (ibidem).

(2) *Natura ed effetti*, cit., coll. 282, 283.

(3) Accanto a tale argomento il RESTA pose l'altro secondo cui la *condicio juris* — in cui dovrebbe identificarsi l'atto di controllo — non è una vera e propria condizione perchè non consistente in un evento incerto (op. cit., col. 284). Egli conclude: « L'atto di controllo preventivo è un atto autonomo che non ha nulla a che vedere con la struttura dell'atto controllato, e che non si pone di fronte a questo come una vera condizione. Per entrambe queste ragioni ha valore *ex nunc* » (op. cit., col. 286 e segg.).

(4) RESTA, op. cit., col. 285 — « È tuttavia pacifico — afferma il RESTA (op. cit., col. 286) — che fino al momento del controllo nessun effetto può legalmente produrre l'atto controllato ad eccezione di quegli effetti secondari e conservativi che non attengono all'efficacia vera dell'atto (capacità di produzione nel mondo giuridico) ma provengono dal semplice fatto della sua esistenza, dalla sua posizione nel campo delle relazioni giuridiche ».

(5) È la soluzione prevalente, in quanto la dottrina, considerando l'atto di controllo una condizione dello atto controllato, dal venir in essere del primo, può far scaturire effetti nei confronti del secondo *independente* dalla volontà dell'organo di controllo: si veda, per tutti, ESPOSITO: *La validità*, cit., p. 120 e segg. che parla di mero « atto di accertamento ».

(6) Solo in questo senso può criticarsi la costruzione del RESTA. Non sembra giustificato invece il rilievo che le muove il SANDULLI (*Il procedimento* cit., p. 278 nota). Egli dice « non spiega la posizione funzionale che l'atto di controllo assume, in relazione all'atto controllato, nei confronti dell'effetto giuridico, l'opinione del RESTA... secondo la quale, scartata sia l'ipotesi dell'atto complesso, sia quella della *condicio juris*, l'atto di controllo sarebbe da trattare come un atto di riconoscimento, e cioè come atto di accertamento avente efficacia costitutiva » Il RESTA infatti non escluse che l'atto di controllo rappresentasse contemporaneamente un requisito di efficacia, e in ciò è la contraddizione rilevata; si veda infatti il successivo lavoro: *Sulla definitività dei provvedimenti di controllo prefettizio nel sistema della legge Comunale e provinciale*, F. A., 1937, I, 2, col. 263.

Per altre critiche al pensiero del RESTA, PERRONE-CAPANO: *La retroattività*, cit. p. 221, nota; 236, nota.

(7) FALZEA: *La condizione*, cit., p. 228. La figura della condizione esecutiva presuppone la distinzione tra titolarità (potere nudo) e esercizio del potere (facoltà di esercizio del potere) già lucidamente espressa dal DONATI: *Atto complesso*, cit., p. 5.

(8) FALZEA, op. ult. cit., p. 226 e segg. per le diverse figure di condizione esecutiva.

(9) FALZEA, op. cit., p. 235.

(10) È discussa l'ammissibilità di un termine che agisca solo sull'esercizio di un diritto (*contra*, RUBINO, op. cit., p. 113 e segg.). A parte ciò, rimane oscuro come un dato evento e la sua mancanza, vale a dire il diritto e il rovescio di una stessa medaglia, possano identificarsi, rispettivamente, in un fatto certo (termine) e in uno incerto (condizione). Perchè, del resto, un evento e la sua mancanza possano considerarsi un termine ed una condizione risolutiva (quest'ultima necessariamente incerta) deve ritenersi che la condizione sia, nel caso, irretroattiva. La retroattività della condizione infatti attribuendo al diritto preesistente il carattere di incertezza escluderebbe la possibilità di parlare contemporaneamente di termine. (Si veda, per alcuni chiarimenti, CORRADO, op. cit., p. 29).

(11) Su ciò si veda nota precedente. L'interessante costruzione offerta dal VIGNOCCHI nel suo volume « *La natura giuridica dell'autorizzazione amministrativa* », cit., si impernia in sostanza sul concetto di condizione esecutiva, cioè di evento che sospende la possibilità di esercizio di alcuni particolari poteri derivanti da una fattispecie (op. cit., p. 117). Alla autorizzazione viene assimilata poi l'approvazione nel senso che tra le stesse esisterebbe una mera differenza *quantitativa* relativamente ai poteri non esercitabili (op. cit., p. 91 e segg.; in specie, p. 92, nota 1, in cui si afferma, citando il RANELLETTI, che « non sarebbe neppure completamente erroneo parlare della approvazione come condizione dell'esecuzione di un atto precedente »).

2. Una soluzione ci sembra raggiungibile solo rinunciando agli schemi consueti, comunque formulati per spiegare il fenomeno di incompletezza della fattispecie determinata dalla mancanza di un elemento accidentale di quest'ultima. Deve partirsi dal principio che i contratti posti in essere dalla pubblica amministrazione, e in genere gli atti che vanno approvati o vistati, non possano che produrre situazioni, di conseguenze particolarmente qualificate dalla incertezza obbiettiva circa la loro esistenza o inesistenza; e che sia necessario l'intervento di atti successivi diretti a « normalizzare » le situazioni giuridiche da essi prodotte. Questa conclusione, difficilmente ammissibile nell'ordinamento privatistico in cui il fenomeno negoziale si impernia sulla volontà privata e presuppone la tutela di interessi individuali, può accogliersi, a nostro parere, nel diritto pubblico: in esso la prevalenza dell'interesse pubblico e della sfera di autonomia normativa consente di pensare

che il legislatore abbia annesso ad una fattispecie una situazione obbiettivamente incerta circa la sua stessa esistenza, apprestando, nel contempo, i mezzi per superare lo stadio di incertezza (1).

In precedenza, si è tentato di dimostrare che il visto, anche ponendosi dall'angolo visuale di chi lo ritiene un elemento accidentale dell'atto da controllare, non è configurabile come un evento certo, può ora dirsi che il problema dell'incertezza, nel nostro caso, risulta posto con proprietà non rispetto ad un evento futuro e, quindi, alla configurazione che potrà assumere nel futuro una data situazione, sibbene rispetto al modo d'essere della situazione attuale, che appare — per previsione di legge — incerto. Detta incertezza è, e non può non essere, « obbiettiva »; tanto si ricava dalla considerazione che il legislatore, predisponendo degli atti il cui effetto tipico è proprio quello di eliminare l'incertezza circa l'esistenza di un rapporto preesistente, ha ritenuto irrilevante l'eventuale certezza subbiettiva sulle qualità del rapporto già sorto; l'accertamento può raggiungersi solo mediante gli atti a ciò predisposti dall'ordinamento; i quali si presentano, pertanto, *infungibili* rispetto al raggiungimento di questo risultato (2).

Se il ragionamento che precede è esatto, è anche chiaro che la situazione nascente come incerta circa la sua esistenza deve non essere eseguibile: il fatto dell'ineseguitabilità si presenta come una conseguenza naturale della incertezza obbiettiva.

Si è detto che di fronte ad un fatto incerto « la legge può prendere due atteggiamenti: o stabilire che il fatto sia tuttavia efficace (soluzione normale), e che ogni interessato possa dimostrare con la prova l'esistenza e i caratteri del fatto; o stabilire che il fatto resti inefficace finchè l'incertezza non è venuta meno ». Si è poi precisato che nel primo caso « oggetto dell'accertamento è il rapporto determinato dal fatto, incerto, ma, in ipotesi, efficace; nel secondo è il fatto medesimo, che, in quanto accertato, diventa produttivo di effetti » (3).

Quest'alternativa, però, viene superata quando si ritenga che un fatto sia efficace, ma produca, e non possa che produrre, un rapporto incerto circa la sua stessa esistenza; in tal caso la rilevanza dell'incertezza del rapporto ha la possibilità di manifestarsi proprio per mezzo della ineseguitabilità del rapporto medesimo. L'ineseguitabilità della situazione preesistente può dirsi che sia un modo d'essere della stessa sua incertezza obbiettiva; come, per converso l'eseguitabilità è indicativa della raggiunta certezza circa l'esistenza della medesima (4). È del tutto naturale, infatti, che una situazione certamente esistente sia anche concretamente eseguibile.

Si è detto che è l'ordinamento a predisporre uno strumento per superare lo stadio di incertezza: esso è dato dall'atto di controllo. L'effetto di questo ultimo consiste nella « fissazione » come certa della situazione attuale incerta; tale effetto viene raggiunto — *normalmente* in conseguenza e in correlazione con l'accertamento della situazione come legittima o meno ovvero come legittima e opportuna o meno — con l'ammissione dell'esistenza

(visto, approvazione) o dell'inesistenza (rifiuto di visto, rifiuto di approvazione) della situazione giuridica preesistente; è giustificato perciò individuare nell'atto di controllo un vero e proprio negozio di accertamento (5).

Le osservazioni che seguono sono volte a precisare qualche aspetto di questa conclusione.

Innanzitutto, deve sottolinearsi la natura di negozio dell'atto di controllo.

Esso non può annoverarsi tra i giudizi, in particolare tra quei giudizi c. d. « secondari » nei quali si è ascritta la sentenza giudiziaria. Non può dirsi infatti che la sentenza (a parte il fatto che contiene anche un comando), importi, come l'atto di controllo, un giudizio non immediatamente riferito ad una situazione o a un comportamento, ma presupponente giudizi già dati da altri soggetti (parti della causa), con la sola differenza che la prima è « un giudizio comparativo e selettivo su due giudizi contrastanti » (6), mentre l'atto di controllo presuppone un giudizio altrui. Nell'atto di controllo è isolabile un momento consistente nella dichiarazione di valutazione o di giudizio circa la conformità o meno all'ordine giuridico di una entità, ma questa entità è un rapporto preesistente, non un giudizio altrui; e non basta: accanto a detto giudizio, nell'atto di controllo si rinviene anche una dichiarazione di volontà diretta ad ammettere l'esistenza o l'inesistenza di una precedente situazione, il che consente di concludere per la negoziabilità dell'atto in esame (7).

Un argomento in proposito offre quel fenomeno generalmente trascurato dalla dottrina e di cui ci siamo serviti per saggiare la bontà di altre conclusioni, vogliamo dire del visto c. d. con riserva. Che la Corte comandi, oltre che giudichi, risulta con più evidenza, non dai casi in cui la volontà della Corte si adegui al giudizio precedentemente formulato — per i quali rimarrebbe sempre dubbio se esista accanto alla volontà del giudizio la volontà dell'effetto —, ma da quelli in cui la prima diverga dal secondo. Detta ipotesi si verifica proprio in seguito alla richiesta di visto con riserva, il cui effetto consiste nel far produrre all'atto, nonostante il difforme giudizio della Corte, gli effetti previsti. L'atto di visto con riserva, dunque, deve avere una rilevanza non per quanto contenga di giudizio, ma per qualcosa di diverso: per quanto con esso si vuole oltre il giudizio mero (8). Per il visto con riserva la dottrina ha finora omesso di osservare che, non volendo la Corte un giudizio diverso da quello primariamente formulato (il quale rimane immutato), la spinta psicologica della richiesta, e, corrispondentemente, la rappresentazione della medesima, può solo riguardare quell'aspetto della volontà della Corte non intesa al giudizio sibbene alla produzione di un effetto (9).

Può, tuttavia, facilmente osservarsi che, se questa è la configurazione del meccanismo psicologico del visto con riserva, altrettanto deve dirsi per il visto puro e semplice, dato che esiste una innegabile identità strutturale tra il primo ed il secondo (10).

In secondo luogo, che con il controllo si voglia ammettere l'esistenza o l'inesistenza di una determinata situazione preesistente, la quale così rimane « fissata », si ricava dal fatto che il rifiuto di visto

o di approvazione non fa permanere la precedente situazione. Quest'ultima, infatti, non rimane soltanto qualificata a giudizio di una parte come illegittima o inopportuna; la mancanza dell'atto di controllo agisce più intensamente sulla situazione preesistente affermandone appunto l'inesistenza.

L'opinione appare avvalorata — per quel che interessa il nostro tema — da un preciso argomento di diritto positivo. La legge di contabilità parla di « annullamento » dell'atto ad opera del visto e, seppure usa tale termine in rapporto a casi determinati, a noi sembra che sia implicitamente possibile una generalizzazione. Il rifiuto di visto « annulla » l'atto nell'ipotesi in cui non possa chiedersi la registrazione con riserva; pare logico concludere che l'« annullamento » della situazione preesistente si verifichi anche nelle ipotesi normali in cui il visto sia rifiutato e non venga chiesta la registrazione con riserva (11). Se, però, il rifiuto di visto, sia pure cumulato al fatto puramente impeditivo della richiesta di registrazione con riserva, importa l'inesistenza della situazione precedente, conseguentemente deve dirsi che con la concessione del visto si deve volere l'esistenza della stessa situazione, la quale, secondo quanto si è detto, sarà anche eseguibile.

Con la costruzione prospettata all'organo controllante viene riconosciuta — rispetto agli interessi in conflitto — una posizione nettamente distinta da quella dell'organo il cui atto viene controllato. Mentre infatti a quest'ultimo deve considerarsi attribuito in via esclusiva il potere di disporre in relazione alla propria sfera di interessi, all'organo di controllo viene assegnato un semplice potere d'accertamento (12). Questa conclusione è aderente alla giurisprudenza costante in materia per la quale l'organo di controllo non può modificare il contenuto della situazione preesistente (13), e conferma la premessa che l'accertamento, nel nostro caso, riguarda la *esistenza* o *inesistenza*, non la determinazione del contenuto del rapporto preesistente (14).

Può ora mettersi in evidenza l'ulteriore aspetto rilevante del riferimento legislativo alla ineseguibilità dell'« atto » prima dell'approvazione o del visto. Si è precisato che detto riferimento non può ritenersi corrispondente alla predisposizione di un meccanismo condizionale, o di altro meccanismo affine, e che la ineseguibilità è l'effetto naturale da attribuirsi ad una situazione che sorge come incerta relativamente alla sua stessa esistenza; deve ritenersi però che col proclamare l'atto ineseguibile il legislatore oltre a costituire l'indice della peculiare struttura degli effetti dell'atto soggetto a controllo, abbia anche voluto individuare le modalità con cui, per mezzo dell'atto di controllo, avviene l'accertamento della situazione preesistente. La fissazione come certa della situazione incerta, infatti, attuata da una delle parti del rapporto, da un lato, non avrebbe potuto considerarsi *immediatamente* riferibile alla situazione preesistente, dall'altro, non avrebbe potuto riguardare la situazione di cui sia soggetto passivo l'altra parte del negozio (15). La previsione legislativa della ineseguibilità dell'atto sta invece ad indicare due caratteristiche del controllo amministrativo, anomale

rispetto all'efficacia di un riconoscimento unilaterale privatistico: di incidere direttamente e immediatamente nella situazione preesistente, e di riguardare anche il rapporto in cui l'amministrazione interviene come termine attivo.

Dall'uso del termine « fissare » rimane precisato che dal comando dell'organo di controllo, con il quale si vuole che la situazione esista o non, esula qualsiasi intento novativo; non rimane, cioè, sostituita una situazione ad un'altra, rimane soltanto fissata la preesistente. Questa opinione ci permette anche di escludere che gli atti di controllo abbiano efficacia retroattiva nel senso che viene attribuito a tale termine. Non si tratta, infatti, nel nostro caso, di fingere sussistenti o insussistenti gli effetti dell'atto soggetto a controllo in un momento anteriore all'esistenza del controllo; la circostanza che una volta intervenuto l'accertamento la situazione si deve considerare come esistente o inesistente fin dall'inizio è un effetto dell'efficacia immediata dell'accertamento stesso (16).

La conclusione circa l'inesistenza di un effetto modificativo del controllo sembrerebbe più difficile da accogliere per l'ipotesi di rifiuto di visto, da noi considerato un caso di accertamento negativo (17). Il fatto che dopo l'intervento di quest'ultimo si consideri come inesistente la situazione precedente potrebbe far ritenere che al posto dell'antica debba collocarsi una nuova situazione, sia pure di libertà dei soggetti. L'opinione, che sarebbe esatta ove si costruisse l'atto di controllo come una condizione risolutiva del rapporto preesistente (18), non è giustificata ove si parta invece dal principio che nella situazione preesistente sia insita l'incertezza circa la sua stessa esistenza. Se il legislatore ha considerato determinati atti come idonei a produrre soltanto situazioni la cui esistenza è incerta, e che solo con una successiva determinazione possa effettuarsi l'accertamento della loro esistenza, deve dirsi che, nel periodo compreso tra la insorgenza della situazione e il suo accertamento negativo, la situazione stessa si è *considerata* esistente, ma in realtà non lo era. Ciò è sufficiente — a nostro parere — per escludere una modificazione (nel senso di sostituzione) della situazione.

Note

(1) Nè potrebbe dirsi che con ciò viene alterato lo stesso *nomen juris* dell'atto, conclusione già da noi scartata, perchè la particolare qualificazione inerisce alle sole conseguenze dell'atto; la struttura di questo ultimo rimane inalterata.

(2) Neppure l'accertamento del giudice può sostituire quello degli organi di controllo. Il primo presuppone sempre un atto di controllo, sia pure sfavorevole. Lo stesso deve dirsi dell'eventuale esecuzione spontanea delle parti: Consiglio Stato, Sez. V, 24 marzo 1942, F. I., 1943, III, 58.

Buona parte della dottrina ritiene che possa concepirsi soltanto un'incertezza « subbiettiva » circa un rapporto giuridico preesistente (così, per tutti, CARNELUTTI, da ultimo, in *Note sull'accertamento negoziale*, in « Riv. di diritto processuale civile », 1940, p. 5 e segg.). Anche chi accede però a questa concezione, seppure la ritenga logicamente ineccepibile, ha sentito il bisogno di temperarla affermando la sussistenza di una incertezza obbiettiva almeno circa l'esito del giudizio che riguarda il rapporto controverso, VITERBO: *La « res dubia » e la lite incerta nella transazione*, in « Rivista di dir. process. civ. », 1937, p. 228 e segg. Conclusione particolarmente interessante per noi in quanto su di

essa troviamo fondata la dimostrazione dell'incertezza del visto da parte del DE VALLES, *op. cit.*, p. 324 e segg. (*Contra*: FORTI: *I controlli*, cit., p. 794, per cui l'estremo dell'aleatorietà del giudizio — come fenomeno patologico collegabile all'errore di chi giudica — deve considerarsi trascurato dal legislatore).

Altra parte della dottrina — ed è quel che ci interessa — ritiene pienamente ammissibile l'incertezza obbiettiva circa l'essenza o il contenuto di un rapporto preesistente. GIORGIANNI: *Il negozio di accertamento*, p. 4 e segg.). Altri ritiene addirittura che la sola concepibile, come giuridicamente rilevante, è l'incertezza obbiettiva, CAPOGRASSI: *Intorno al processo (ricordando Giuseppe Ghioventa)*, in « Riv. Internaz. di Filosofia del diritto », 1938; COSATTINI: *Il riconoscimento del figlio naturale*, Padova, 1942, p. 87 e segg.; FURNO: *Accertamento*, cit., p. 48 e segg.

IL COSATTINI, poi, bene precisa che l'incertezza può dipendere oltre che dalle caratteristiche naturali di dati fatti, anche da un criterio discrezionale del legislatore (op. cit., p. 88).

(3) COSATTINI, *op. cit.*, p. 88.

(4) Il riferimento all'esecuzione dei contratti è contenuto sia nell'art. 19 della legge di contabilità che nell'art. 119 del regolamento. Vedremo più avanti poi quale sia l'ulteriore profilo dal quale deve ritenersi rilevante il riferimento della legge alla « ineseguibilità » dell'atto prima del visto o dell'approvazione.

(5) Esattamente, un negozio di riconoscimento; per esso, GIORGIANNI, *op. cit.*, p. 125 e segg.

Il negozio di accertamento costituisce una categoria assai controversa nella dottrina privatistica. Per le opere più recenti su di esso, oltre quelle già citate in precedenza, CARRESI: *Note critiche in tema di accertamento negoziale*, in « Rivista del diritto commerciale », 1946, p. 62 e segg.; FURNO: *Promessa di pagamento e riconoscimento di debito*, in « Riv. trim. di diritto e proc. civile », 1950, p. 90 e segg.; SCOGNAMIGLIO: *Riconoscimento di proprietà contenuto in un testamento*, in « Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione », XXX (1951, I), p. 31 e segg.; CARIOTA-FERRARA: *Negozio giuridico*, cit., p. 288 e segg.; BETTI: *Teoria generale del negozio giuridico*, nel « Trattato di diritto Civile italiano » diretto da F. Vassalli, Torino 1950, p. 256, 290 e segg. Una sintesi della dottrina privatistica è contenuta anche in VIGNOCCHI: *Gli accertamenti costitutivi*, cit., p. 55 e segg. L'esposizione più recente può riscontrarsi in CARRESI: *La transazione*, nel « Trattato di diritto civile italiano » diretto da F. Vassalli, Torino 1954, p. 41 e segg.; p. 77 e segg.

Il negozio di riconoscimento ha trovato fautori anche nel diritto pubblico. Già prima del RESTA, D'ALESSIO: *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1939, p. 153 e segg.; si veda anche PERRONE-CAPANO: *La retroattività*, cit., p. 252 e altri pubblicisti ivi citati; SANDULLI: *Il procedimento*, cit., p. 286. Recentemente il VIGNOCCHI ne ha fatto applicazione al concordato tributario, *Natura giuridica del concordato fiscale*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1949, I, p. 232 segg. Per altra applicazione della figura al diritto pubblico si veda anche RUBINO: *Fondamento ed estensione della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria dopo la approvazione del collaudo negli appalti pubblici*, in « Giurisprudenza italiana », 1949, I, 1, col. 195.

(6) Per ciò, GASPARRI: *Corso*, cit., in specie, p. 113; e sul controllo come mero giudizio, IDEM, *Lezioni*, cit., p. 334. Si veda peraltro quanto disse già il FORTI: *I controlli*, p. 608 e segg., in particolare, sulla equiparazione della funzione di controllo di legittimità a quella del giudice, *op. cit.* p. 629 e segg. Per l'impossibilità di risolvere l'atto di controllo in un mero giudizio, sia pure in rapporto all'approvazione, SANDULLI: *Il procedimento*, cit., p. 274 nota 15.

(7) Che l'atto di controllo non sia un atto di puro accertamento, RANELLETTI: *Teoria*, cit., p. 27. Relativamente all'approvazione, deve dirsi che la dottrina prevalente ne riconosce la natura negoziale: RANELLETTI: *op. ult. cit.*, p. 28, ROMANO: *Corso*, cit., p. 192, DI MAJO: *Approvazione amministrativa*, voce in « Nuovo Digesto italiano », p. 626, n. 3. *Contra* FALZEA: *La condizione*, cit., p. 146 e segg. Il visto, invece, è considerato, dalla dottrina prevalente, mero atto giuridico.

(8) Lo stesso GASPARRI (*Studi*, cit., p. 42) aveva sostenuto che l'atto di controllo ha come risultato quello di eliminare un ostacolo che manteneva sospesa l'efficacia di un altro atto.

(9) Alla rilevanza della volontà del giudizio e alla irrilevanza di quella dell'effetto potrebbe giungersi solo ritenendo che la legge, nel caso, consideri il giudizio come positivo: ma una traccia di tale finzione non è riscontrabile.

(10) Per giungere all'opposta conclusione dovrebbe, tra l'altro, dimostrarsi che, nel caso della riserva, chi vuole l'effetto non è la Corte, ma il Ministro; al che allora si potrebbe domandare per quale ragione la volontà del Ministro avrebbe bisogno di essere « mediata » da quella della Corte, quando quest'ultima, nell'ipotesi normale, si limiterebbe a volere il giudizio e non anche l'effetto.

(11) Il rifiuto di visto annulla il provvedimento quando l'impegno e l'ordine di pagamento si riferiscano a spesa che ecceda la somma del relativo capitolo del bilancio, o, quando, a giudizio della Corte, la spesa sia imputabile ai residui piuttosto che alla competenza o viceversa, ecc., art. 25 T.U. sulla Corte dei conti.

L'equiparazione di cui al testo fu sostenuta anche dal PRESUTTI: *Il controllo*, cit., p. 77. Non possiamo esaminare il problema se il rifiuto di visto possa considerarsi un atto di annullamento, per ciò ROMANELLI: *Lo annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, p. 250 e segg., nota 5; ALESSI: *Sistema*, cit., p. 311 e segg., sui rapporti tra attività diretta all'annullamento e revoca, e attività di controllo, nonché sul problema se l'annullamento agisca sull'atto o sul rapporto. Sullo ultimo punto il ROMANELLI (op. cit., p. 13 e segg.) ritiene che fine dell'atto e cessazione degli effetti siano concetti coincidenti. Si veda anche PERRONE-CAPANO: *La retroattività*, cit., p. 244.

(12) È possibile ipotizzare un potere di accertamento del tutto autonomo del potere di disposizione, su ciò, COSATTINI, op. cit., p. 87.

(13) Il principio si trova espresso nel senso che l'autorità di controllo ha solo il potere di concedere o negare l'approvazione o il visto e non quello di subordinarli a condizioni, tra le quali, per esempio, quelle relative a modifiche del contenuto dell'atto, in tal senso Consiglio Stato, Sez. V, 3 giugno 1947, F.I. 1947, III, 204 e dottrina ivi citata in nota; Consiglio Stato, Sez. V, 10 marzo 1950, F.A. 1950, I, 2, 262.

(14) Allo stesso principio deve collegarsi l'impossibilità di revocare gli atti di controllo favorevoli: così, espressamente, SANDULLI: *Il procedimento*, cit., p. 404; FORTI: *I controlli*, cit., p. 725 e segg.; su ciò anche VIGNOCCHI, *La natura*, cit., pag. 96. Per gli atti di controllo sfavorevoli la dottrina ammette la revoca del rifiuto, si cfr. SANDULLI: *Il procedimento*, p. 342; la dottrina peraltro non è concorde, *ibidem*, p. 339 e segg.

(15) Il visto come negozio di accertamento si può paragonare al negozio privatistico di riconoscimento del debito, che è negozio unilaterale. Orbene, per il negozio di accertamento bilaterale si discute (GIORGIANNI, op. cit., p. 101 e segg.) se esso abbia efficacia reale, vale a dire se il risultato di fissazione della situazione avvenga immediatamente, senza la mediazione di una situazione d'obbligo (sul negozio ed efficacia reale, RUBINO, op. cit., p. 337, nota 2); per il riconoscimento unilaterale, invece, l'efficacia immediata è assolutamente esclusa (GIORGIANNI, op. cit., p. 72 e 119 segg.), detto tipo di riconoscimento importerebbe il sorgere di una semplice situazione di obbligo accanto a quella preesistente. Il riconoscimento unilaterale, poi, può solo riflettersi nella sfera patrimoniale del dichiarante, il che è, in un certo senso, correlativo al difetto di efficacia reale.

(16) Sulla natura costitutiva o dichiarativa, l'efficacia irretroattiva o retroattiva del negozio di accertamento, la dottrina è divisa: si veda, per tutti, CARRESI: *Note critiche*, cit., passim. Per le idee espresse nel testo può confrontarsi, GIORGIANNI, p. 103 e segg. Sostengono l'irretroattività dell'atto di controllo i fautori della tesi dell'atto complesso; per la retroattività, ma non sempre, i sostenitori della tesi condizionale, si veda SANDULLI: *Il procedimento*, cit., p. 278 e 282.

(17) Sul negozio di accertamento negativo, GIORGIANNI, op. cit., p. 48. La figura è stata negata dal CORRADO, op. cit., p. 25, nota 25.

(18) Tra la nostra costruzione e quella che, per ipotesi, costruisse il visto come una condizione risolutiva esisterebbe la caratteristica comune che per entrambe il collegamento tra gli atti sarebbe semplicemente funzionale, cioè l'atto di controllo reagirebbe dall'esterno rispetto all'atto da controllare (sulla costruzione della condizione risolutiva FALZEA: *La condizione*, cit., p. 235 e segg.). Le differenze però sarebbero molteplici. Innanzi tutto, per noi il visto rileva esclusivamente come atto, più specificamente come negozio; per la tesi ipotizzata invece dovrebbe rilevare come mero fatto, essendo irrilevante il suo aspetto di atto alla stregua della fattispecie che lo considera in sé e per sé. (Sul punto, per le differenze tra i meccanismi dell'annullamento e della condizione risolutiva, alcune estensibili al nostro paragone, ROMANELLI: *L'annullamento*, cit., p. 30 e segg.). In secondo luogo, l'incertezza del rapporto preesistente sarebbe ben diversa. Per la tesi prospettata nel testo, l'incertezza assurge a caratteristica oltre che obbiettiva, tipica, della situazione preesistente, l'incertezza è connaturata a detta situazione. Per la tesi invece della condizione risolutiva (come evento futuro) l'incertezza, pur essendo obbiettiva, riguarda in ogni caso la situazione futura, la situazione che si determina cioè dopo il verificarsi o meno della condizione e non sempre la situazione preesistente. Quest'ultima rimane obbiettivamente incerta, in quanto incerta la sua permanenza, solo in forza della retroattività che attiene al meccanismo condizionale. Né la differenza è trascurabile perché mentre una situazione soggetta a condizione risolutiva è concretamente eseguibile, vitale in tutta la sua estensione fino al verificarsi dell'evento risolutivo; una situazione, invece, in cui l'incertezza non provenga dall'esterno, ma le sia connaturata, deve essere limitatamente efficace.

3. Seguendo la tesi che l'atto di controllo e l'atto controllato siano due negozi strutturalmente autonomi, anche se funzionalmente dipendenti, la spiegazione da dare ai rapporti tra questi atti è ovviamente diversa da quella fino ad oggi avanzata.

Il criterio di collegamento tra i vari atti è dato dal fine ad essi comune, che è quello di « fissare » l'esistenza o inesistenza della situazione già sorta. La norma che prevede la fattispecie contrattuale, per fare il solito esempio, annette a detta fattispecie il sorgere di una situazione incerta circa la sua esistenza; questa particolarità si spiega con l'intento di chi pose la norma di rendere indispensabile un riesame della situazione mediante la necessaria fissazione successiva della esistenza o inesistenza di quest'ultima. Ma tale scopo, e il corrispondente interesse tutelato, sono del tutto generici. La ricerca dell'interesse specifico la cui soddisfazione o la cui lesione consente di fissare la situazione incerta, rispettivamente come esistente o inesistente, deve effettuarsi, non dal punto di vista della norma che ipotizza la fattispecie contrattuale, ma da quello delle norme che ipotizzano i singoli atti per mezzo dei quali la fissazione può avvenire. Per ognuno di questi ultimi è configurabile una distinta fattispecie, la cui norma ha la propria *ratio*, il proprio particolare interesse da tutelare, per avventura anche contrastante rispetto a quello di altra norma della serie procedimentale (1).

Il funzionamento di ogni fattispecie avviene nel senso che le conseguenze giuridiche previste dalla fattispecie precedente rientrano tra i presupposti della susseguente. La fattispecie dell'approvazione prevede una situazione incerta circa la sua esistenza in quanto incerta circa la sua legittimità ed opportunità; la fattispecie del visto puro e semplice presuppone una situazione incerta circa

la sua esistenza in quanto semplicemente incerta circa la sua legittimità, anche se certa circa la sua opportunità; la fattispecie del visto con riserva prevede una situazione incerta circa la sua esistenza in quanto illegittima, anche se già ritenuta opportuna.

Si è parlato più sopra di serie procedimentale. Ciascuna fattispecie infatti rimane collegata con la precedente e la susseguente secondo un ben preciso ordine di successione le cui diverse fasi rappresentano altrettanti momenti di avvicinamento al risultato di eliminazione della incertezza della situazione preesistente. La dimostrazione dell'applicabilità della figura del procedimento al caso merita però qualche rapida osservazione.

Note

(1) Rimane così inquadrato il caso del visto con riserva. La norma che prevede quest'ultimo e quella che ipotizza il visto puro e semplice sono ciascuna norme principali, incluse nella stessa serie procedimentale, in quanto gli atti da esse contemplati si propongono il comune scopo di fissare una situazione preesistente eliminando l'incertezza circa la esistenza di quest'ultima. Ciascuna norma, peraltro, può pensarsi informata alla tutela di un distinto, e anche contrastante, interesse, la cui soddisfazione consente di eliminare l'incertezza. La norma del visto puro e semplice consente questo risultato solo ove sia soddisfatto l'interesse alla legalità del comportamento amministrativo; la norma del visto con riserva, invece, consente il medesimo risultato per la soddisfazione dello stesso interesse che sta a base dell'atto da controllare. Nè è ipotizzabile contrasto tra la norma del visto riserva e quella che prevede l'atto da controllare, sempre per la ragione che i rapporti tra di esse sono quelli tra norme principali.

4. Quando per la produzione di un certo effetto sia richiesto il concorso di più attività non può negarsi, da un punto di vista rigoroso, ma anche esclusivamente formale, che tutte le attività siano ugualmente necessarie per la nascita dell'effetto: è evidente, così ritenendo, che sarebbero collocabili sullo stesso piano, per esempio, un parere e l'atto esaminato, un'approvazione che sul medesimo atto sia intervenuta, un visto che abbia acceduto all'approvazione. Ma una visione del genere — la quale, portata alle logiche conseguenze, importerebbe la necessità di dover risalire in ogni caso alla norma fondamentale dell'ordinamento — viene giustamente corretta con un criterio sostanziale. In ogni fattispecie si individua un nucleo centrale, comprendente gli eventi collegati al bisogno di soddisfazione di certi interessi, eventi che formano oggetto della qualificazione giuridica, e uno o più nuclei periferici che corrispondono ad eventi collegati o al bisogno di soddisfazione di interessi diversi, ma sempre connessi con la soddisfazione degli interessi del nucleo centrale, oppure ad esigenze di ordine logico (1). Più esattamente, in ogni fattispecie debbono isolarsi: un oggetto di qualificazione, uno o più presupposti della qualificazione stessa, uno o più elementi di efficacia (2). Ora, rappresentando gli effetti giuridici lo strumento mediante cui gli interessi collegati col nucleo centrale trovano tutela, è evidente come i medesimi vengano direttamente annessi a detto nucleo che si presenta perciò propriamente costitutivo degli stessi, mentre i fatti compresi nelle zone

periferiche si ritengano influenti sugli effetti solo in via indiretta. È da tener presente, peraltro, che i singoli nuclei di cui una fattispecie può essere composta possono concretarsi in momenti successivi, in tal caso si ha quel fenomeno individuato come « formazione successiva della fattispecie » (3). La figura del « procedimento » è strettamente collegata con la nozione « formazione successiva della fattispecie ».

In questo senso, una precisazione è indispensabile. Ponendosi dal punto di vista di una data norma, mentre il suo oggetto di qualificazione, vale a dire il nucleo costitutivo della fattispecie che essa considera, può ritenersi formato da uno o più eventi, che per la norma in esame rilevano — a seconda dei casi — come meri fatti, come atti o come negozi, i nuclei invece comprendenti i presupposti di qualificazione o gli elementi di efficacia non possono rilevare che come meri fatti. L'osservazione è importante. È frequente il caso che un presupposto di qualificazione o un elemento di efficacia si risolva in un atto o in un negozio, poichè esso è come tale considerato, in via principale, da una norma distinta. Orbene, anche in tale evenienza, nella norma che lo considera come presupposto o come elemento di efficacia, l'atto o negozio non potrà mai rilevare in quanto tale, cioè col suo contenuto di volontà. L'opinione contraria dovrebbe indurre a sostenere che detta norma faccia proprio il contenuto di valutazione dell'altra che considera l'atto in via principale; che l'oggetto di qualificazione della prima e della seconda norma coincidano; che, infine, l'atto in esame non costituisca più un presupposto o un requisito di efficacia della norma stessa, ma un elemento del suo nucleo costitutivo. Ragionamento, questo, certamente erroneo.

Ciò precisato, potrebbe innanzi tutto stabilirsi un'equivalenza tra le nozioni di formazione successiva di una fattispecie e di procedimento. Ma l'equivalenza non potrebbe giustificarsi. Invero, stabilito che l'effetto in vista del quale avverrebbe la successione dei vari atti, il procedimento, non potrebbe non essere che l'effetto del nucleo costitutivo della fattispecie, è facile osservare che la coordinazione si porrebbe tra tutti gli elementi semplici della fattispecie che abbiamo visto essere variamente rilevanti. Considerando allora che l'affermazione secondo cui i presupposti di qualificazione e gli elementi di efficacia, anche se consistenti in atti o negozi, rilevano come meri fatti, equivale all'altra per cui non vengono in diretta considerazione gli atti o i negozi suddetti, ma solo le situazioni da essi determinate, cioè gli effetti giuridici relativi nel loro valore storico, dovrebbe dirsi che, in successione per produrre un effetto, una certa conseguenza giuridica, rileverebbero accanto ad atti (cioè a cause di questa conseguenza) anche effetti (presupposti e requisiti di efficacia), vale a dire entità che sono a loro volta conseguenza di altri atti: la nozione di procedimento invece è posta esclusivamente con riferimento al piano dei fatti produttivi di conseguenze, alle cause dell'effetto. Tenendo presente questo, e anche le circostanze che il presupposto si inserisce tra la norma e l'oggetto da qualificare, sicchè la sua mancanza

impedisce appunto la qualificazione, mentre l'elemento di efficacia si inserisce tra detto oggetto e i suoi effetti, sì da reagire impedendo il sorgere di questi ultimi, può dirsi che l'identificazione delle figure di formazione successiva della fattispecie e di procedimento determinerebbe la singolare visione del procedimento non più come di una successione di eventi appartenenti allo stesso piano, ma a piani sovrapposti, anche se paralleli.

È evidente pertanto che, al fine di avere una nozione accettabile di procedimento, si debba abbandonare il piano della fattispecie che si considera, e, quindi, la nozione di formazione successiva degli elementi semplici di cui essa consta, ponendosi — ci si consenta l'espressione — all'altezza delle norme che ipotizzano gli atti. Dato però che ogni norma è un'entità in sé e per sé compiuta, con la quale le altre norme, sia pure dello stesso sistema, non comunicano che mediante riferimenti dati, la visione simultanea degli atti di un procedimento può avvenire solo per mezzo di un processo di astrazione con cui ciascun evento rilevante per il sorgere di un certo effetto sia assunto nel particolare valore ad esso annesso dalla norma che lo considera in via principale (4). Passiamo ora a chiarire il punto che ci interessa più da vicino.

Si riscontra in dottrina la tendenza a escludere dalla nozione di procedimento gli atti che rilevano come elementi di efficacia in una data fattispecie (5). Esiste, poi, un'autorevole opinione secondo cui dal procedimento andrebbero esclusi, oltre che i detti atti, anche quelli compresi nel nucleo costitutivo di una fattispecie. Per tale tesi esisterebbe procedimento solo laddove la connessione (non strutturale) tra i vari atti fosse richiesta per la validità di un atto terminale della serie; si avrebbe formazione successiva di una fattispecie quando la connessione (strutturale) tra i vari atti fosse richiesta invece per la nascita di un certo effetto, che verrebbe collegato direttamente, non già ad un atto terminale, ma a tutta la fattispecie complessa (6). Si è detto: « La formazione successiva è una coordinazione di due o più atti, o di atti ed eventi, i quali concorrono insieme alla integrazione di una fattispecie più complessa, di cui vengono a costituire i *componenti*. Il procedimento invece è una coordinazione di due o più atti che concorrono alla determinazione dell'atto finale, ma che rimanendo estranei al nucleo degli elementi strutturali di quest'ultimo, si atteggianno come semplici *determinanti*, nel senso che ciascuno di essi è volto a rendere legittimo, nei limiti assegnati alla propria zona di influenza, l'atto con cui la serie si chiude » (7).

Può dirsi che tale teorica, partita dalla opportuna esigenza di differenziare le due nozioni di formazione successiva di una fattispecie e di procedimento, si sia poi fermata a metà cammino. Una volta stabilito infatti che quella di procedimento è nozione meramente concettuale — e in ciò concorda tale teorica dal momento che essa fa coincidere il procedimento col collegamento tra *atti* sul piano della validità, vale a dire, dal punto di vista della fattispecie che considera l'atto terminale, tra presupposti di qualificazione che rilevano come fatti, ed atti — non si vede

perchè detta nozione non possa comprendere gli eventi che rientrano nelle parti costitutive e dell'efficacia di una fattispecie. Sul piano della formazione di una fattispecie anche gli stessi presupposti di validità, appartenendo alla sua struttura, sia pure come meri fatti, si succedono nella formazione della stessa. Astraendo invece dalla formazione delle parti di una fattispecie e dai legami strutturali di queste, in una successione meramente temporale di atti, in cui si individui il procedimento, non è concesso stabilire distinzioni come quella che si esamina, per altro verso naturalmente di indubbia rilevanza. In un procedimento così inteso un dato effetto viene in considerazione solo per stabilire — col criterio sostanziale già detto — quali atti facciano parte della serie. E per comune consenso tale effetto può annettersi, non solo all'atto terminale, ma anche ad un atto centrale della serie medesima. Per quanto precede sembra anzi possibile fare un passo ancora più avanti rispetto alla teorica (alla quale parte della dottrina vorrebbe apportare — come si è visto — restrizioni) che limita la nozione di procedimento ai soli atti che rilevano — direttamente o in via riflessa — come presupposti, elementi costitutivi e di efficacia di una fattispecie, comprendendo in una successione procedimentale anche gli atti che reagiscano in data maniera sugli effetti già sorti di una fattispecie. In tal senso, sarà possibile ritenere procedimentalmente collegati anche atti i quali — per influire su conseguenze giuridiche già venute in essere — non potrebbero ritenersi elementi di efficacia in senso tecnico della fattispecie che si considera. Attraverso un ampliamento di visuale come quello prospettato potranno ritenersi momenti di un solo procedimento anche gli atti funzionalmente dipendenti e strutturalmente autonomi (8).

Note

- (1) FALZEA: *La condizione* cit., in specie. p. 53 e segg.
- (2) FALZEA: *Il soggetto* cit., p. 4 e segg.
- (3) FALZEA: *La condizione* cit., p. 177 e segg.
- (4) Siamo ora in grado di stabilire perchè sia inammissibile una nozione di procedimento come entità sostanziale. In tal senso infatti non già si indicherebbe la formazione successiva degli elementi semplici del solo nucleo costitutivo di una fattispecie, ma si identificherebbe il procedimento — alla stregua del contratto e dell'atto complesso — nella « combinazione » sostanziale di detti elementi. Quella di procedimento invece è nozione di ordine esclusivamente formale, relativa al succedersi collegato delle varie unità di tempo in cui due o più atti vengono ad esistenza. Dice esattamente il SANDULLI (*Il procedimento* cit., p. 36 e segg.) che il procedimento: « si risolve piuttosto in una successione di *momenti*, intesa in tal senso ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie ». Per la critica dell'atto-procedimento, SANDULLI, op. cit., specialmente p. 112 e segg. È inutile dire, peraltro, che la ragione del collegamento tra i vari *momenti* di nascita dei più atti è ordine sostanziale, e consiste — come è stato detto — nella unità del fine, o del risultato *mediato* degli atti stessi. Parla di unità del fine mediato il SANDULLI (op. cit., p. 197, nota 16); di unico risultato mediato il GASPARRI: *Studi* cit., p. 39 e segg. Il CARNELUTTI ha affermato che la nozione di procedimento « si precisa nella coordinazione di più atti autonomi in vista della produzione di un effetto giuridico complessivo o finale » (*Sistema* cit., vol. II, p. 93).
- (5) Così ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I cit., p. 221.

(6) FALZEA, op. ult. cit., p. 189 e segg.

(7) FALZEA, op. loc. cit.

(8) Può ora affermarsi anche la irriducibilità ad una sola figura delle nozioni di procedimento in senso formale e di atto condizionato. Per il primo è assolutamente estraneo qualsiasi riferimento ad un collegamento strutturale tra i vari atti in successione. Gli stessi elementi che — in quanto appartenenti al nucleo costitutivo di una fattispecie — si presentano col massimo della coesione pensabile (e cioè compatibilmente ai loro rapporti di autonomia sul piano psicologico), allorché vengono in considerazione come momenti di un procedimento si considerano collegati per ragioni di ordine esclusivamente funzionale.

Le nozioni di procedimento in senso formale e di condizionamento di un atto sono compatibili solo nel senso particolare precisato; del tutto inconciliabili invece ci sembrano le nozioni di meccanismo condizionale e di collegamento procedimentale in *sensu sostanziale* tra atti o, altrimenti, atto-procedimento. Ove di procedimento in senso sostanziale potesse parlarsi — ma è invece nozione da respingersi — esso dovrebbe riferirsi alla combinazione tra loro di atti rilevanti in quanto tali rispetto ad una stessa norma.

Orbene è evidente come il diverso valore tra gli atti che si considerano non potrebbe già porsi in termini di condizionalità — rappresentando il condizionamento un meccanismo tutt'affatto obiettivo inserito tra il momento della rilevanza e quello dell'efficacia dell'atto — ma di diversa rilevanza della volontà dei singoli atti in rapporto alla produttività di un unico effetto: saremmo nell'orbita di quello che si è detto atto complesso ineguale.

5. Gli atti di controllo vengono ad incidere negli effetti definitivi già sorti dall'atto da controllare (1) (2).

Non si può, peraltro, trascurare — ai fini di determinare la posizione giuridica dei soggetti che hanno partecipato all'atto da sottoporre al visto della Corte dei Conti — l'incidenza nel congegno prospettato anche di un atto discrezionale: l'approvazione. Quale è la differenza tra la posizione dei contraenti di un atto ancora soggetto ad approvazione e quella delle parti di un atto approvato, ma ancora da vistare? La discrezionalità del primo atto influisce — secondo noi — in ciò, che trasforma il diritto del privato — in correlazione e solo in correlazione col potere discrezionale — da diritto soggettivo puro e semplice in diritto soggettivo affievolito.

Da tempo la dottrina ha distinto la figura del diritto affievolito da quelle dell'affievolimento del diritto e dell'interesse legittimo (3). La differenza è posta, non per farne seguire una competenza di giudici diversi a conoscere delle controversie relative a tali situazioni, sibbene in connessione con il diverso atteggiarsi, nell'uno e nell'altro caso, del potere discrezionale; si è detto, in specie, che: « Il fenomeno dell'affievolimento di un diritto perfetto non va scambiato con il diritto affievolito. Il potere discrezionale provoca il primo comprimendone la consistenza, ma è immanente nella struttura del secondo dove il suo giuoco è più ampio » (4). In un recente libro istituzionale il concetto di diritto affievolito è stato contrapposto sia alla situazione di diritto soggettivo, rappresentata come garanzia permanente di utilità sostanziale, sia all'interesse legittimo, inteso come permanente garanzia di utilità strumentale (5). In particolare, precisato che l'utilità strumentale è costituita, per il singolo, dal comportamento dell'amministrazione aderente

all'interesse pubblico tutelato dalla norma, in altri termini, dalla legalità del comportamento amministrativo, si è individuato il vincolo corrispondente all'interesse legittimo in quello idoneo a soddisfare solo in modo *eventuale e mediato* un interesse del singolo di natura sostanziale, a differenza del vincolo corrispondente al diritto subiettivo, ritenuto idoneo a garantire all'individuo una utilità sostanziale *diretta e immediata*; si è contrapposto poi l'interesse legittimo, in rapporto al quale il vincolo è « essenzialmente e congenitamente discrezionale », al diritto affievolito in cui la discrezionalità attiene, non tanto al vincolo che nasce come entità idonea a garantire un'utilità sostanziale all'individuo, quanto ad un potere giuridico antitetico al vincolo stesso perchè costituito da un comportamento contrario o diverso da quello cui il vincolo si riferisce. Anzi, l'esistenza di detto potere, il cui esercizio rimane « un accidente nella vita del vincolo », è assunta come caratteristica del fenomeno dell'affievolimento del diritto, nel quale poi, a seconda che il potere antitetico sorga connaturato o distinto dal vincolo, si separa la figura del diritto affievolito da quella dell'affievolimento del diritto (6). Il diritto affievolito è stato definito, pertanto, come una « garanzia di utilità sostanziale sussistente sino al punto in cui determinate esigenze di pubblico interesse legittimino l'uso di un potere di negare l'utilità sostanziale in questione: al qual punto la garanzia di utilità sostanziale si trasforma in garanzia di legalità dell'uso del potere lesivo (garanzia di utilità strumentale) » (7).

Tutte le caratteristiche del diritto affievolito sembrano riscontrabili nella situazione del privato contraente nella fase che va dalla conclusione del contratto a quella dell'approvazione; le differenze riscontrabili non sono tali da far mutare avviso, in particolare, da far ritenere che la situazione del privato consista in un mero interesse legittimo.

La discrezionalità riguarda, anche nel nostro caso, un potere la cui esistenza è connaturata al vincolo dell'amministrazione e ad esso antitetico perchè avente per contenuto la possibilità di dichiararlo inesistente. Tuttavia, considerando che il potere, nel caso, è un potere di accertamento di una situazione che — come si è precisato — nasce col carattere della incertezza circa la sua stessa esistenza, potrebbe sembrare logico concludere che la discrezionalità inerisca allo stesso vincolo; se infatti l'esistenza o inesistenza della situazione passiva (e, correlativamente, della situazione attiva) dipende da una scelta discrezionale, potrebbe ritenersi che lo stesso vincolo fin dalla sua insorgenza sia discrezionale, garantisca cioè al privato una semplice utilità strumentale: la legalità del comportamento amministrativo.

La riflessione suddetta avrebbe un immediato addentellato nell'altra secondo la quale, proprio perchè il vincolo nasce incerto circa la sua stessa esistenza, dovrebbe escludersi il carattere della *accidentalità* dell'esercizio del potere discrezionale nella vita del vincolo, che abbiamo visto, invece, sempre propria alla situazione dell'affievolimento del diritto in senso lato: l'affievolimento del diritto

ha infatti carattere accidentale sia quando derivi, dallo esercizio di un potere connaturato al vincolo come fenomeno di normale manifestazione (diritto affievolito in senso stretto) sia quando derivi dall'esercizio di un potere distinto dal vincolo in quanto fenomeno del tutto anormale (esempio, affievolimento del diritto di proprietà per espropriazione). Se il potere discrezionale di accertamento *deve* esercitarsi al fine di eliminare l'incertezza circa l'esistenza del vincolo, incertezza a questo ultimo congenita, vuol dire che il vincolo medesimo è congenitamente discrezionale, corrisponde cioè ad un mero interesse legittimo del privato. Gli argomenti riportati sono però solo apparentemente esatti.

La sussistenza della garanzia di utilità sostanziale, nel nostro caso, non può risultare compromessa dal fatto che è ad essa inerente, fin dal suo sorgere, l'incertezza circa la sua esistenza, incertezza che viene eliminata, tra l'altro, con l'esercizio di un potere essenzialmente discrezionale; è vero, infatti, che la discrezionalità nell'esercizio del potere permea necessariamente il vincolo stesso fin dalla sua insorgenza, appunto perchè quest'ultimo nasce incerto, ma ciò avviene in maniera particolarmente limitata; la limitazione si ricava dalla natura del potere esercitabile, che è un mero potere d'accertamento. Riflettendo risulterà allora che la discrezionalità non riguarda affatto il vincolo « in guisa che la sua azione risulta immanente come fatto normale al vincolo *su tutta quanta la sua estensione* » (8), sibbene solo l'accertamento dell'esistenza o meno del vincolo medesimo, che è già sorto a garantire un'utilità sostanziale. Per fare un esempio, la differenza tra la situazione derivante da una concessione di suolo pubblico, che costituisce un classico caso di diritto affievolito dal momento che l'amministrazione può far uso del potere di revoca, che nasce connaturato al suo vincolo di concedente, e quella derivante da un contratto concluso, ma mancante della approvazione, esiste; essa però non può porsi nel senso che la seconda si sostanzia solo in un interesse legittimo.

Prima della revoca, la situazione del privato è costituita da un diritto soggettivo per nulla distinguibile da un comune diritto soggettivo, ove si eccettui l'esistenza del potere antitetico al vincolo corrispondente, che di quest'ultimo costituisce — come è stato immaginosamente detto — « un germe di morte » (9); tra l'altro, l'esistenza di detto diritto è certa, l'incertezza attiene piuttosto allo esercizio del potere su richiamato, e può trasmettersi alla situazione sostanziale dall'esterno, cioè per mezzo dalla efficacia retroattiva della revoca che non è carattere costante di questa ultima (10). Prima della approvazione si riscontra, invece, una situazione cui è connaturata l'incertezza in senso assai diverso in quanto ad essa inerente come sua caratteristica tipica; la situazione tipicamente nasce come incerta circa la sua esistenza, la presenza del potere è qui una conseguenza dell'interna incertezza della stessa situazione, il che non è senza rilevanza (11). La differenza però non può spingersi oltre. Nell'uno e nell'altro caso, la garanzia di utilità strumentale *subentra* al posto della garanzia di utilità sostanziale solo ove si verifichi un ulteriore evento:

la revoca o la mancata approvazione. In particolare, la mancata approvazione, come la revoca con effetti *ex tunc*, importa il ripristino dello *status quo ante*.

Può a questo punto anche chiarirsi che l'accidentalità dell'esercizio del potere discrezionale nella vita del vincolo, che è carattere costante del diritto affievolito, non viene meno nel nostro caso. Infatti, ciò che è necessario — come conseguenza del resto della particolare incertezza che inerisce alla situazione fin dal suo sorgere — è l'esercizio del potere di accertamento, che, ovviamente, non significa esercizio in senso sfavorevole all'esistenza degli effetti dell'atto.

L'atto può essere approvato o non, e, quindi, la situazione può essere dichiarata esistente o non; tanto è sufficiente a non compromettere l'accidentalità dell'affievolimento del diritto; ciò che deve essere accidentale nel diritto affievolito è appunto l'affievolimento della situazione in quanto questa *ultima possa*, semplicemente, trasformarsi da garanzia di utilità sostanziale (diritto soggettivo) in garanzia di utilità strumentale (interesse legittimo).

Il discorso che precede consente di trarre alcune conclusioni in relazione al visto. Nel caso di rifiuto di approvazione, essendosi verificato l'affievolimento del diritto, la situazione di interesse legittimo, che subentra, dovrà farsi valere davanti agli organi giurisdizionali amministrativi (12). Il controllo della Corte dei Conti, per contro, è un controllo di mera legittimità, esercizio di un potere di accertamento vincolato; di fronte ad esso non può parlarsi di affievolimento del diritto subiettivo del privato con sostituzione alla garanzia di utilità sostanziale di una garanzia di utilità strumentale. Le ipotesi sono due: o la Corte fissa la situazione preesistente, e allora al diritto soggettivo privato nulla manca per la sua soddisfazione o, in difetto, per la sua tutela innanzi ai tribunali ordinari; o la Corte rifiuta il visto, e allora, ponendo in essere un accertamento negativo della situazione precedente, fissa quest'ultima come inesistente: nulla rimane nella sfera del privato che consenta al medesimo di agire in giudizio (13). Nè la valutazione giuridica della Corte potrebbe essere tolta di mezzo con il richiamo al mancato esercizio da parte dell'amministrazione del potere di chiedere la registrazione con riserva. L'esercizio di tale potere, infatti, rappresenta l'effetto di una scelta politica e l'atto relativo è annoverato sicuramente tra quelli di natura politica, un rimedio in tale senso non potrebbe trovare accoglienza nè presso i tribunali amministrativi nè presso i tribunali ordinari (14) (15).

Sulla base della tesi esposta si può risolvere la questione della messa in mora dell'Amministrazione in casi di persistente mancata emanazione di un atto di controllo. La questione è stata posta in rapporto all'approvazione, ma essa può ottenere una soluzione conforme anche per quanto riguarda il visto. Parte della dottrina ha precisato che non esisterebbe, come effetto preliminare, un diritto del privato contraente ad una pronuncia da parte dell'Amministrazione.

Seguendo pertanto questa tesi, al privato non rimarrebbe che affidarsi ad una semplice regola di correttezza amministrativa (16). Accedendo all'opi-

nione da noi avanzata non vi sono difficoltà — anzi deve ritenersi questo un altro modo di manifestarsi della situazione — nel ritenere che il privato chiedendo la fissazione di un termine faccia valere il diritto del quale è titolare indipendentemente dagli intervenuti controlli. È nella stessa tendenza di ogni situazione giuridica subbiettiva ad attuarsi che deve rinvenirsi la legittimazione ad agire del privato (17). Naturalmente, innanzi ai tribunali ordinari, e ciò — per quanto riguarda, in ispecie l'approvazione — sempre per il fatto che fino al rifiuto di approvazione la situazione di diritto affievolito non si è ancora trasformata in interesse legittimo; dopo la concessa approvazione il diritto subbiettivo invece esce definitivamente dallo stato di affievolimento (18).

Note

(1) Sul carattere eminentemente relativo del concetto di « definitività » di un effetto giuridico, RUBINO: *La fattispecie* cit., p. 125 nota.

(2) In linea generale ha detto il Pugliatti: « ... la manifestazione di volontà è compiuta e perfetta, nel momento in cui si è maturato ed estrinsecato l'atto di decisione; non solo, ma in tanto in quanto questo atto sia sorto... ». (*L'atto di disposizione e il trasferimento dei diritti*, in *Diritto Civile - Metodo, Teoria, Pratica - Saggi*, Milano, 1951, p. 9, corsivo dell'autore).

(3) Può confrontarsi, per tutti, lo studio dell'AMORTH: *Figura giuridica e contenuto del diritto subbiettivo affievolito*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, vol. II, p. 197 e segg.; FORTI: *In tema di diritti affievoliti*, F. I., 1938, III, col. 4 e seg.; MIELE: *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dallo interesse nella giustizia amministrativa*. F. A., 1940, vol. IV, p. 49 e segg.

(4) AMORTH, op. cit., p. 206.

(5) ALESSI: *Sistema* cit., p. 437 e segg., specialmente p. 446 e segg.

(6) ALESSI, op. cit., p. 454 e segg.

(7) ALESSI, op. cit., p. 456 e segg.

(8) Così si è detto per l'interesse legittimo, ALESSI, ALESSI, op. cit., p. 454 e segg.

(9) ALESSI: *La revocabilità* cit. p. 56.

(10) ALESSI, op. ult. cit., p. 66 e segg.

(11) Anteriormente alla revoca, la situazione si atteggiava come un comune diritto soggettivo; gli effetti della revoca, sotto questo aspetto, possono assimilarsi (quando essa sia retroattiva) a quella di una condizione risolutiva retroattiva (ALESSI, op. loc. ult. cit.). Anteriormente all'approvazione, invece, si riscontra una situazione di cui è incerta, nel particolare modo precisato, la stessa esistenza, il che impedisce alla medesima — come si è visto — di realizzarsi praticamente. L'inseguibilità, peraltro, logicamente inconcepibile per una situazione soggetta ad una semplice condizione risolutiva, è soltanto una delle conseguenze derivanti dalla particolare incertezza della situazione. Avendo riguardo a questa ultima, per esempio, può ritenersi giustificata la disciplina che la legge di registro prevede per gli atti soggetti ad approvazione, « considerati » (art. 17 R. D. 30 dicembre 1923, n. 3269) come soggetti a condizione sospensiva. A parte la definizione legislativa, che certo non vincola l'interprete, deve ritenersi che con ciò sia stata tenuta presente l'incertezza obbiettiva della situazione la quale, come si è visto, sussiste seguendo la nostra tesi. Per noi il diritto trapassa dall'alienante all'acquirente, ma obbiettivamente incerto, ed è sulla base di questa constatazione che dovrebbero risolversi i problemi dell'imposizione. Il fatto dell'incertezza obbiettiva della situazione poi giustifica il regime che le parti (con clausola che può dirsi di stile) instaurano convenzionalmente. Esso consiste nel prevedere il passaggio di tutti gli oneri afferenti alla nuova situazione, ivi comprese le imposte, solo dopo il pagamento del prezzo. Cosa questa che anche per noi deve avvenire dopo l'intervento sia dell'approvazione che del visto. Sul problema, DI GENNARO: *Le alee*

del privato contraente prima della definitiva approvazione del contratto con la Pubblica Amministrazione, in « Nuova rivista dei pubblici appalti espropriazioni e servitù prediali », 1932 col. 283 e segg.; UKMAR: *La legge del registro*, Padova, 1949, vol. I, p. 232 e segg.; specialmente 239 e segg.

(12) È stata sostenuta l'insindacabilità in sede giurisdizionale ordinaria o amministrativa del provvedimento di rifiuto di approvazione, LISA FORTI, *Sulla formazione* cit., p. 75 e segg., ivi esame della dottrina. Il Forti (nota a sentenza Consiglio Stato, Sez. V, 13 ottobre 1937, F. I. 1938, III, 37) sostiene la insindacabilità dinnanzi ai tribunali amministrativi « perchè chi impugna un tale provvedimento negativo non fonda la sua doglianza sulla *causa petendi* della posizione contrattuale già perfezionata, ma sull'interesse legittimo al regolare esercizio della facoltà di controllo da parte dello Stato ». Sulla sindacabilità dell'approvazione, o del suo rifiuto, sotto il profilo dell'eccesso di potere, Consiglio di Stato, IV, 19 febbraio 1941, F. A. 1941, I, 1, 125 e segg.

(13) Per noi dunque non sussiste la possibilità del giudice, sia ordinario che amministrativo, di sindacare la legittimità del comportamento della Corte in caso di rifiuto di visto. Una contraria opinione su questo punto involgerebbe, tra l'altro, il problema dell'obbligo dell'Autorità amministrativa di conformarsi al giudicato: su di esso GUGLIELMI, *Sull'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato*, in « Rassegna Avvocatura Stato », 1953, p. 1 e segg.; VITTA: *Sull'obbligo della Autorità Amministrativa di conformarsi al giudicato*, in « Foro Padano », 1954, I, 13 e segg.

Per l'obbligo della Corte dei Conti di conformarsi al giudicato che dichiara illegittimo il rifiuto di visto, GUIDA: *Dei rapporti tra l'attività di controllo della Corte dei Conti, il Consiglio di Stato e l'Autorità giudiziaria*, in *Studi in onore di Mariano d'Amelio*, Roma 1933, vol. III, p. 208 e segg. ROEHRSSSEN: *Conflitti tra la Corte in sede di controllo e il Consiglio di Stato*. F. A., 1939, IV, p. 37 e segg., il quale desume l'obbligo della Corte di conformarsi al giudicato dall'autorità stessa della *res iudicata*, e non dal fatto che la Corte costituisca organo amministrativo, opinione che respinge; RAGNISCO: *Interferenze di competenza tra il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti*, F. A. 1932, IV, p. 41. Il Consiglio di Stato (Sez. IV, 29 agosto 1949, F. A., 1950, I, 1, 44) ha dichiarato illegittimo il rifiuto apposto dalla Corte dei Conti alla registrazione di un provvedimento amministrativo emanato in esecuzione e in conformità di una pronuncia giurisdizionale.

(14) Sul rifiuto di visto come atto politico, Consiglio Stato, Sez. IV, 13 marzo 1903, in RAGNISCO, op. ult. cit., p. 40. Detto autore afferma, aderendo ad alcune decisioni del Consiglio di Stato, che « il rifiuto di registrazione da parte della Corte non è di ostacolo... allo esperimento del ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale contro l'atto amministrativo che vi si uniformi: non è il rifiuto di registrazione che si impugna, ma è il provvedimento del Ministro, che fa proprio l'avviso della Corte, pur avendo la facoltà di non seguirlo con la richiesta della registrazione con riserva » (op. cit. p. 40).

Con simile ragionamento si finisce col ricadere, però, nella tesi secondo cui il gravame sarebbe inammissibile, costituendo la facoltà di chiedere la registrazione con riserva esercizio di potere politico, tesi che pure il Ragnisco non respinge. Invero, esclusa la sindacabilità dell'atto politico, non rimane che ritenere il provvedimento della amministrazione, che si uniforma al rifiuto di visto, un provvedimento necessitato.

(15) Sulla possibilità di ricorrere contro l'atto, indipendentemente dal controllo: in senso sfavorevole, per mancanza di interesse all'impugnativa, Consiglio di Stato, Sez. V, 7 febbraio 1930, F. I. 1931, III, 55 e giurisprudenza in nota; LESSONA: *Ricorso gerarchico e contenzioso contro provvedimenti sottoposti ad approvazione*, F. I. 1935, III, 106; ESPOSITO: *La validità* cit., p. 123; SANDULLI: *Il procedimento*, p. 380. Sul problema anche RAGNISCO: *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1937, p. 53 e segg. e GIAN MARCO DALLARI: *Sull'impugnabilità dei singoli atti costitutivi di un procedimento amministrativo*, F. A., 1941, IV, 25 e segg.

(16) Così LISA FORTI, op. cit., p. 86, per l'approvazione. Ritiene inammissibile la fissazione di un termine per l'adempimento da parte dell'Amministrazione, il GUGLIELMI: *I contratti della Pubblica Amministrazione*, «Rassegna Avvocatura Stato», aprile 1951, p. 89, argomentando dal fatto che l'adempimento richiede sempre l'emanazione di atti amministrativi riservati alla Pubblica Amministrazione stessa.

(17) La dottrina ha affermato o esplicitamente l'esistenza di un obbligo dell'Amministrazione di prendere in esame l'atto al fine di determinare se approvarlo o meno, o implicitamente, riconoscendo al privato il diritto di chiedere all'Autorità giudiziaria la fissazione di un termine entro il quale le pronunce dovrebbero avvenire.

Si vedano gli autori citati da LISA FORTI: *Sulla formazione*, cit., p. 84 e segg., sia pure limitatamente alla approvazione. Per il PRESUTTI, l'atto da controllare produrrebbe l'effetto di obbligare gli organi di controllo a esplicitare l'attività di revisione dell'atto; detto obbligo deriverebbe dall'atto stesso e non dalla richiesta di registrazione fatta dall'organo di amministrazione attiva (*Il Controllo* cit., p. 78 e segg.). *Contra*, FORTI: *I controlli*, cit., p. 271 e segg. il quale ritiene che ciò che eccita la autorità di controllo è la richiesta contenuta nella comunicazione dell'atto da controllare e non quest'ultimo in sé e per sé; in tal modo il Forti conclude per l'incompetenza dell'organo di controllo indipendentemente dalla comunicazione, ritenendo altresì l'eventuale denuncia degli interessati agli organi di controllo come improduttiva dell'effetto giuridico di rendere obbligatorio il controllo. È da notare, peraltro, che l'obbligo dell'organo di controllo di prendere in esame l'atto, anche quando si verificano i presupposti per la sua esistenza, sarebbe per il Forti obbligo meramente « interno » all'amministrazione, cioè corrente tra l'organo di controllo e l'organo che ha emanato l'atto.

Oltre l'obbligo dell'organo di controllo di cui sopra, è ipotizzabile però un altro obbligo dell'organo che ha emanato l'atto, consistente nel dovere di comunicazione dell'atto stesso ai fini del controllo. A parte la constatazione che l'obbligo in parola si ritiene sussistente non nei confronti del privato, ma solo nei confronti dell'ente cui l'organo appartiene (così FORTI: *I controlli* op. cit. p. 727 e segg.), la soluzione negativa può essere avvalorata, nel nostro caso, dalla inesistenza di un termine entro il quale l'atto amministrativo dovrebbe essere presentato alla Corte per la registrazione: cfr. BENTIVENGA, op. cit., p. 288).

(18) Nella *Relazione dell'Avvocatura* (1942-50), vol. II, p. 457 e segg. si propende invece, sia pure con qualche perplessità, per l'applicazione del principio di cui allo art. 5 della legge comunale e provinciale. Per la giurisprudenza, ivi. Il VITTA: *Diritto amministrativo* cit., 1950, p. 717, è per l'applicazione dell'art. 1183 Codice Civile (citazione di sentenze della Suprema Corte ivi, in nota).

Il silenzio dell'organo di controllo deve interpretarsi come rifiuto di approvazione o di visto dell'atto, secondo il FORTI, *I controlli* cit., pag. 517; *Contra*: ROMANELLI: *L'annullamento* cit., p. 335.

6. L'indagine esige di essere completata con l'esame della concreta rilevanza che assume la situazione giuridica di ciascun contraente nella fase compresa tra il momento dell'emanazione dell'atto da controllare e il momento dell'avvenuto intervento degli atti di controllo.

Può intanto dirsi che la situazione attiva, quale che sia il titolare, è garantita dal generico obbligo del *neminem laedere* facente capo a tutti i consociati (1). In particolare, ove titolare della situazione attiva sia il privato, l'obbligo dell'Amministrazione di astenersi dal cagionare lesioni al diritto della controparte, o addirittura dal pregiudicarne l'esistenza, sussiste nella sua più ampia portata, ove si eccettui la facoltà di non concedere l'approvazione o la possibilità che il visto venga rifiutato:

ciò è coerente, tra l'altro, con la costruzione del diritto del privato come diritto affievolito prima dell'approvazione: per quest'ultimo, infatti, lo affievolimento può ritenersi sussistente solo nei limiti di estensione del potere antitetico al vincolo.

Indipendentemente dagli atti di controllo deve poi considerarsi trasferito il potere di disposizione. Secondo alcuni autori tra gli effetti preliminari sorgenti in pendenza di una condizione sospensiva dovrebbe annoverarsi la spettanza del potere di disposizione al futuro acquirente; questa affermazione è stata negata con argomenti che ci sembrano convincenti (2). In relazione alla tesi qui sostenuta, deve invece ritenersi che l'acquirente, con la titolarità del diritto sulla cosa, acquisti anche il correlativo potere di disposizione come effetto definitivo. Il negozio compiuto dall'acquirente in pendenza degli atti di controllo è un atto dispositivo *immediatamente* efficace, nel senso che come risultato diretto della fattispecie negoziale si produce — senza mediazione di una situazione di obbligo — l'effetto reale-traslativo in favore del secondo acquirente. È inutile dire, peraltro, che il potere di disposizione del primo acquirente è limitato in quanto quest'ultimo non può evitare che l'emanazione o meno dell'atto di controllo influisca sulla stessa permanenza delle situazioni giuridiche puntualizzatesi in capo al secondo acquirente. Infatti, come si è ormai più volte precisato, gli atti di controllo si limitano a fissare come esistente la situazione derivante dall'atto da controllare; le qualifiche che ne derivano agli effetti giuridici dell'atto controllato non possono inerire alle situazioni che fin dalla loro insorgenza, di tal che una volta definitivamente fissata l'inopportunità o l'illegittimità e, quindi, l'inesistenza delle situazioni stesse, l'automatico ripristino delle medesime in capo all'alienante non può non considerarsi risalente a un momento immediatamente anteriore alla stipulazione del primo negozio; deve ritenersi, in altri termini, che il primo acquirente non abbia mai avuto un potere di disposizione della cosa.

Altro effetto da considerare è il potere di trascrivere. A questo proposito può osservarsi che il potere di trascrivere dell'acquirente, che indubbiamente spetta a quest'ultimo anche nella fase di pendenza di una condizione sospensiva, nel nostro caso non può certo considerarsi come un effetto preliminare, tale cioè da non impedire l'acquisto compiuto da un terzo nella fase di pendenza degli effetti definitivi e di assoggettare l'acquisto stesso soltanto ad una risoluzione retroattiva in caso di avveramento della condizione del primo negozio, ma un effetto che impedisce un successivo acquisto di un terzo, come deve dirsi per il normale potere di trascrizione da includersi tra gli effetti definitivi (3). Conclusione questa, coerente alla premessa che l'alienante abbia perduto già, prima degli atti di controllo, sia la titolarità del diritto che il potere di disposizione.

La conclusione per cui gli effetti definitivi sono da considerarsi sorti precedentemente agli atti di controllo può accogliersi senza difficoltà per i contratti con effetti obbligatori: è perfettamente concepibile che da un contratto derivi la titolarità

di diritti e di obblighi per i contraenti, e che le situazioni nascenti come incerte circa la loro esistenza non siano eseguibili per entrambe le parti se non al subentrare di un successivo negozio. Il ragionamento può sembrare meno attendibile per i contratti con effetto reale traslativo. Sono, questi, contratti bilaterali caratterizzati dal passaggio della proprietà di una cosa e del rischio per il suo perimento in virtù del semplice consenso dei contraenti. L'accedere alla tesi da noi avanzata non può evitare di far ritenere che, anche in tal caso, approvazione e visto riguardino la sola esecuzione degli obblighi e l'esercizio dei diritti in cui gli effetti definitivi si risolvono, e che tra gli effetti definitivi già sorti debba ricomprendersi quello reale-traslativo. Ipotizzata una compravendita tra Stato-acquirente e privato-alienante, prima dell'intervento degli atti di controllo il privato ha l'obbligo di pagare il prezzo, la Pubblica Amministrazione ha il diritto di proprietà sull'immobile, ciò di cui può essere differita l'esecuzione è il pagamento del prezzo e la consegna dell'immobile; nei limiti in cui possa farsi l'ipotesi inversa, la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di pagare il prezzo, il privato ha il diritto di proprietà sull'immobile, gli obblighi di cui può essere differita l'esecuzione sono gli stessi: pagamento del prezzo e consegna dell'immobile (4).

Note

(1) È dubbio se esso riguardi anche i diritti relativi, in particolare, quelli di credito: favorevole, BARBERO: *Sistema cit.*, vol. II, p. 796 e autori ivi citati.

(2) RUBINO: *La fattispecie cit.*, p. 338.

(3) RUBINO: *op. cit.* p. 352.

(4) È inutile sottolineare che, pur essendo l'atto di controllo un negozio di riconoscimento unilaterale, la sua influenza si manifesta anche rispetto alla situazione corrispettiva. Una volta, per esempio, fissato come inesistente l'obbligo di pagare il prezzo di una compravendita viene meno anche la ragione di sussistenza della situazione corrispettiva, con la conseguenza della reintegrazione dell'alienante nella proprietà del bene. Si veda, sul

punto, l'interessante sentenza del Tribunale di Pescara, 9 giugno 1939, F. I. 1939, I, 1939 I, 1596 e s..

Deve dirsi piuttosto che la soluzione prospettata non si dimostra affatto incompatibile con un'equa tutela degli interessi dei contraenti. Sotto il profilo sostanziale la costruzione avanzata si dimostra funzionale non meno, per esempio, di quella dominante della condizione sospensiva. Per esempio, il venir meno della cosa per fortuito in pendenza della condizione sospensiva induce a conclusioni diverse, per quanto riguarda l'obbligo di pagare il prezzo, a seconda che si ritenga la condizione retroattiva o meno. Tale problema acquista rilievo proprio in rapporto alla *condicio juris*, di cui è assai discussa la retroattività. Ritenendo quest'ultima retroattiva, una volta verificatosi l'evento in cui essa consiste (per es., venir in essere dell'approvazione) l'acquirente dovrebbe considerarsi proprietario fin dal momento di perfezione della volontà negoziale, il fortuito, dunque, trovandosi di fronte al sinallagma funzionale e non a quello genetico, escluderebbe — sulla base del principio *casus sentit creditor* — l'obbligo di consegnare la cosa, non quello di pagare il prezzo; una volta non verificatosi invece la condizione (per esempio per deficienza della approvazione) l'effetto reale traslativo dovrebbe considerarsi come non mai verificatosi e l'acquirente non potrebbe essere tenuto al pagamento del prezzo. Ritenendosi, per converso, la condizione sospensiva irretroattiva — e l'ipotesi riguarderebbe tutti i casi in cui gli effetti definitivi debbono sorgere *ex nunc*, quindi anche le tesi che considerano le approvazioni e il visto parti di un atto complesso, o più generale, momenti di perfezione della volontà contrattuale — in caso di perimento della cosa per fortuito nello stesso periodo, la formazione della fattispecie dovrebbe ritenersi definitivamente interrotta. Qui il perimento della cosa inciderebbe sul sinallagma genetico, di talché non sorgerebbe né obbligazione di consegnare, né quella, corrispettiva, di pagare il prezzo. Il venir in essere o meno dell'approvazione o del visto, sarebbe ininfluente sul sorgere degli effetti definitivi per la buona ragione che questi non potrebbero più venir in essere.

Seguendo le nostre idee, ne deriva una situazione simile a quella prospettabile accettando la tesi della condizione sospensiva retroattiva: il rischio del perimento della cosa non può non essere passato a carico dell'acquirente, in caso di distruzione della stessa viene resa impossibile, quindi, la sola esecuzione dell'obbligo di consegnarla. L'esistenza dell'obbligo di pagare o meno il prezzo dipenderà invece soltanto dal risultato degli atti di controllo.

(continua)

PASQUALE PAONE

PROCURATORE DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

GIUSEPPE COLETTI: **Questioni in tema di abbonamento telefonico.** «Foro it.», 1954, 1, 674.

In nota ad una sentenza del Tribunale di Roma l'A. indugia su alcune premesse di carattere istituzionale: la diversità dei fini perseguiti dalla pubblica amministrazione da quelli perseguiti dal concessionario nell'esercizio di un servizio pubblico; la distinzione fra rapporti intercedenti fra ente concedente e concessionario, da una parte, e rapporti dei medesimi con i terzi, dall'altra; l'autonomia dei rapporti fra concessionario e terzi, i quali si svolgono, anche per quanto riguarda la loro tutela giuridica, senza ingerenza dell'ente pubblico concedente e sulla base degli specifici atti di concessione, che determinano non solo quali siano gli obblighi del concessionario verso la pubblica amministrazione, ma altresì verso gli utenti del pubblico servizio.

Sulla base di queste premesse generali l'A. passa ad esaminare la regolamentazione specifica del servizio telefonico ed in particolare le norme che sanciscono l'obbligo del concessionario alla prestazione del servizio, a seguito della semplice richiesta di abbonamento (artt. 88, 89, 90 del R. D. 19 luglio 1941, n. 1198, che approva il Regolamento di esecuzione del Codice postale e delle telecomunicazioni). In dipendenza di tali norme, il contratto di utenza telefonica, che si inquadra nel comune schema dei contratti per adesione, ha questo di particolare: che l'utenza deve essere concessa a chiunque ne faccia richiesta, senza che il concessionario abbia alcun potere di accordare delle preferenze. Tale regolamentazione, d'altra parte, non è che l'applicazione in un campo specifico del principio generale stabilito dall'art. 2597 c. c., in base al quale tutte le imprese esercitate in condizione di monopolio legale hanno l'obbligo di contrattare con chiunque ne chieda le prestazioni, osservando la parità di trattamento. Quando il concessionario, quindi, non è in condizione di soddisfare una serie di richieste e deve procedere ad una scelta, l'A. conclude che ciò deve fare attenendosi a criteri obiettivi, fra i quali quello della priorità della domanda assume particolare importanza.

Nell'ultima parte della nota (§ 5) — che è indubbiamente la migliore — l'A. osserva che nella specie non poteva parlarsi di un potere discrezionale del concessionario con gli stessi effetti del potere discrezionale degli enti pubblici. L'estensione dei principi di diritto amministrativo all'attività del concessionario, infatti, è limitata

ai casi in cui sia compatibile con la natura ed i fini privatistici del concessionario stesso. Così non sono applicabili i principi della giustizia amministrativa, in quanto una questione di competenza tra il giudice ordinario e quello amministrativo presuppone un atto direttamente emanato dalla autorità amministrativa. Una questione di tal genere non poteva prospettarsi nella specie, sia perchè si trattava di valutare un'attività attinente al contenuto ed agli effetti di un contratto di natura privata, sia perchè difettava, comunque, un presupposto essenziale — la natura pubblica dell'ente — per la operatività dei limiti posti dall'ordinamento giuridico alla cognizione del giudice ordinario.

La nota, pur contenendo esatte affermazioni di principio, non chiarisce sufficientemente quale sia la vera questione giuridica sollevata dalla sentenza annotata: la pretesa applicazione all'attività del concessionario di un pubblico servizio del principio della discrezionalità amministrativa e la completa parificazione, agli effetti giuridici, di tale attività a quella che, in caso di gestione diretta del servizio, esplicherebbe la pubblica amministrazione concedente.

Esattamente osserva il Coletti (§ 5) che l'estensione dei principi di diritto amministrativo alla attività del concessionario deve intendersi limitata ai casi in cui sussista la compatibilità giuridica per la estensione medesima, in relazione alla qualità privatistica del concessionario stesso.

Il principio della discrezionalità amministrativa, che è il modo proprio con cui si atteggia, quando non sia interamente vincolata dalla legge, l'attività degli enti pubblici per la scelta dei mezzi necessari al raggiungimento dei loro fini istituzionali, legislativamente determinati, è più di ogni altro assolutamente incompatibile con la qualità del concessionario. E ciò non solo, e già sarebbe sufficiente, per la mancanza di un fine pubblico e per la inconciliabilità della discrezionalità con il fine di lucro, di speculazione dell'attività industriale del concessionario, ma anche perchè non può concepirsi discrezionalità ove la legge si limiti a determinare il confine e non anche il contenuto della sfera giuridica del soggetto, e dove, pertanto, si renda impossibile una valutazione giuridica dell'attività non specificamente vincolata, che si muova entro i confini di quella sfera giuridica.

Parlare, quindi, di una facoltà discrezionale di scelta del concessionario, relativamente alle

richieste di installazione degli impianti telefonici, significa dire qualcosa che non ha senso dal punto di vista giuridico, a meno che non si voglia con un eufemismo asserire — ed è quello che in pratica ha fatto il Tribunale — che il concessionario è assolutamente libero, almeno di fronte ai richiedenti, di installare o non installare a suo completo arbitrio gli impianti telefonici.

La corretta posizione del problema è, infatti, proprio questa: o il concessionario è vincolato, ha un obbligo verso i richiedenti, ed allora a questo obbligo corrisponderà un diritto dei richiedenti stessi; oppure il concessionario non è vincolato, è libero ed allora l'uso di questa sua libertà non è suscettibile di valutazione, non deve attenersi a criteri obiettivi, che si possa pretendere di analizzare giuridicamente.

Questi i motivi per cui non è accettabile la conclusione cui perviene l'A. quando, partendo dalla esatta proposizione che il concessionario deve trattare con chiunque ne richieda le prestazioni osservando la parità di trattamento, pretende con questo principio, di precisarne positivamente e non solo negativamente l'attività, di volerne fissare non solo i limiti esterni, ma i criteri e le modalità di esercizio, di attribuire, quindi, alla norma una funzione di determinazione positiva della sfera giuridica e della stessa volontà del privato concessionario.

Si legge, infatti, nella nota: « quando il concessionario non è in condizione di soddisfare a tutta una serie di richieste, deve pur procedere ad una scelta, ma ciò deve fare attenendosi a criteri obiettivi, tra i quali quello della priorità della domanda assume a mio avviso particolare importanza ». Ed oltre: « trattandosi di valutare un comportamento del concessionario . . . abilitata ad effettuare un riscontro circa la bontà o meno dei criteri adottati dal concessionario per la scelta delle richieste è l'autorità giudiziaria ordinaria ».

Questo significa far rientrare dalla finestra il principio della discrezionalità amministrativa giustamente fatto uscire dalla porta.

In armonia con i principi precedentemente accennati si deve concludere, al contrario, per rimanere nella fattispecie oggetto della sentenza e della nota, che il concessionario del pubblico servizio telefonico abbia la facoltà di effettuare gli allacciamenti delle nuove utenze senza osservare l'ordine cronologico di presentazione delle domande, e non già, come afferma il Tribunale, perchè ciò costituisca l'esercizio di un potere discrezionale di scelta non sindacabile dall'autorità giudiziaria ordinaria, ma più semplicemente perchè non esiste alcuna norma che gli imponga un tale obbligo ed egli è libero di organizzare tecnicamente tali allacciamenti come meglio crede.

L'esattezza di questi principi generali trova piena conferma nella specifica regolamentazione dei pubblici servizi telefonici gestiti in concessione.

La libertà del concessionario di organizzare tecnicamente l'allacciamento delle nuove utenze trova un limite nel diritto del cittadino alla installazione dell'impianto nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda.

Dice, infatti, l'articolo 45 del R. D. 21 maggio 1903, n. 253: « Chiunque abita od ha il suo

stabilimento entro il territorio compreso nella concessione ha il diritto di essere collegato allo ufficio centrale della rete alle condizioni generali di abbonamento ». Il successivo art. 46 stabilisce: « L'abbonato che non ha avuto la comunicazione entro il termine stabilito dalla polizza di abbonamento, di cui all'art. 47 ha facoltà di rescindere il contratto, di domandare il rimborso di tutte le spese ed il risarcimento dei danni nella misura da stabilirsi in sede civile ».

Queste leggi erano vigenti quando fu stipulata la convenzione con la Società Telefonica Tirrena (17 aprile 1924), che, all'art. 13, stabilì l'obbligo del concessionario di installare l'impianto entro trenta giorni dalla richiesta, e non è dubbio che tale obbligo sia da mettersi in relazione con il diritto riconosciuto al cittadino dalle precedenti disposizioni.

Le norme attualmente vigenti, pur con diversa formulazione, sono sostanzialmente identiche.

L'art. 88 del R. D. 19 luglio 1941, n. 1198, è così formulato: « Chiunque, nell'ambito della rete telefonica urbana, può richiedere il collegamento alla centrale di competenza alle condizioni generali stabilite dalla polizza di abbonamento . . . La richiesta implica accettazione di tutte le norme e condizioni contenute nel detto regolamento di servizio ». L'art. 89 dice: « Il richiedente l'abbonamento che abbia soddisfatto al pagamento dei normali contributi alle spese di impianto e che non sia stato collegato alla rete urbana entro il termine stabilito dal regolamento di servizio (polizza di abbonamento) o dagli atti di concessione, ha facoltà di rescindere il contratto, indipendentemente da ogni altra azione che gli possa competere ».

Che da queste norme sia sancito il diritto soggettivo del cittadino all'installazione dell'impianto telefonico nel termine di trenta giorni dalla domanda è evidente. Non compete azione ove non vi è diritto soggettivo.

Una ulteriore conferma è data, poi, dall'art. 8 del regolamento di servizio (approvato con decreto ministeriale 11 novembre 1930, « Gazz. Ufficiale » 27 novembre 1930, n. 276), il quale stabilisce che « le domande di trasloco debbono essere fatte per iscritto . . . almeno un mese prima della data per la quale è richiesto il trasloco. Se la domanda non è presentata con il rispetto del termine indicato, la Società non risponde degli eventuali ritardi nel ripristino delle comunicazioni nella nuova sede, ma il ripristino dovrà, in ogni caso, essere effettuato entro trenta giorni dalla presentazione della domanda. È in facoltà della Società, qualora ragioni tecniche non permettano di eseguire il trasloco, di disdire l'abbonamento in corso senza che l'abbonato possa reclamare alcuna indennità, salvo sempre l'obbligo derivante alla Società dall'art. 13 della convenzione ».

Il Tribunale, nella sentenza in questione, ha negato che un tale diritto sussista, argomentando che dovrebbero applicarsi, nella specie, i principi che regolano all'ammissione di un cittadino ad un pubblico servizio.

L'argomentazione, che prende le mosse dalla erronea parificazione della posizione del concessionario a quella della pubblica amministrazione in caso di gestione diretta, è infondata sulla base della legge.

Le norme vigenti stabiliscono, infatti, che « l'abbonamento richiesto nelle reti gestite in concessione si perfeziona con l'accettazione da parte dello abbonato della polizza di abbonamento » (art. 90 R. D. citato) e siccome, come abbiamo visto, « la richiesta implica accettazione di tutte le norme e condizioni contenute nel detto regolamento di servizio » (art. 88), ne consegue che non solo nei riguardi del cittadino richiedente non può parlarsi di ammissione al godimento del servizio, ma è chiaro che egli dal momento della richiesta non è soltanto un richiedente, un *quisque de populo*, ma già un abbonato con tutti i diritti verso il concessionario che gli derivano per tale sua qualità dalle leggi, dai regolamenti, dalla convenzione telefonica, in virtù del rapporto giuridico per il cui perfezionamento è sufficiente un suo atto unilaterale di volontà, l'esercizio di un suo diritto potestativo, che vincola il concessionario senza ed indipendentemente dal concorso della volontà del medesimo. È esattamente l'opposto di quanto si verifica nell'ipotesi dell'ammissione, in cui è la volontà dell'ente a determinare la situazione giuridica del privato, mentre qui è la volontà del privato a determinare la situazione giuridica del concessionario. È quindi il privato che viene a trovarsi, rispetto a quest'ultimo, in una posizione di superiorità.

Il disconoscimento del diritto del cittadino non è privo di conseguenze di carattere amministrativo e per il rispetto e la conservazione della legalità.

Il sistema legislativo, nell'attribuire al cittadino un diritto soggettivo all'installazione dell'impianto, direttamente azionabile nei confronti del concessionario, ha previsto, accanto ai mezzi di tutela amministrativa da sperimentarsi da parte della pubblica amministrazione concedente, un mezzo di tutela giuridica, che, pur essendo posto a garanzia dell'interesse individuale, assicura l'attuazione della legge, l'osservanza degli obblighi sanciti dalle leggi e dall'atto di concessione. Disconoscere questo diritto soggettivo significa sopprimere un mezzo di attuazione e di garanzia dell'ordinamento positivo, posto anche, indirettamente, a tutela del pubblico interesse; significa rendere più oneroso l'esercizio del controllo da parte dell'amministrazione concedente.

Queste le vere e gravi questioni giuridiche che, non solo in tema di abbonamento telefonico, ma in ordine all'intero sistema delle concessioni amministrative, ha sollevato la sentenza annotata la quale è augurabile che rimanga senza seguito.

E. VITALIANI

MARIO NIGRO: Sulla natura giuridica del processo di cui all'art. 27, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato. « Rass. dir. pubbl. », 1954, II).

Con questo pregevole studio l'autore spezza un'altra lancia a favore dell'autonomia del diritto processuale amministrativo. Noi siamo pienamente favorevoli a tale indirizzo, anche perchè l'autonomia del diritto processuale amministrativo, di cui da più parti è vivamente sentita la necessità, certamente favorirebbe un maggior appro-

fondimento degli istituti di diritto amministrativo sostanziale, che molto spesso sono riguardati prevalentemente sotto l'aspetto processuale.

L'anomalia di questa disciplina, infatti, sta in ciò, che pur denominandosi diritto (sostanziale) amministrativo, dà il maggior rilievo agli istituti processuali e ciò, probabilmente, come residuo della concezione obiettivistica della giustizia amministrativa e dell'interesse legittimo concepito come interesse di mero fatto, tutelato soltanto col riconoscimento del potere di ricorrere agli organi di giustizia amministrativa per ottenere l'annullamento dell'atto illegittimo.

L'autonomia del diritto processuale consentirebbe un più approfondito esame dell'interesse legittimo sostanziale, che è concetto diverso dallo interesse a ricorrere e dal diritto (processuale) di ricorrere, che è analogo al diritto di azione della procedura civile.

L'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva, molto analoga al diritto soggettivo.

I titolari di entrambi possono pretendere, in senso sostanziale, il rispetto delle norme, che tutelano le proprie situazioni soggettive, e, in caso di loro violazione, è riconosciuto ad entrambi un diritto di azione per la tutela giurisdizionale. Questa è diversa, perchè diverso è lo scopo della norma di tutela. Le prime tutelano in via autonoma e immediata l'interesse del privato, le seconde attuano una sua tutela mediata e dirimono il conflitto fra l'interesse pubblico e quello privato, determinando le forme, le modalità e i limiti, entro i quali questo può essere sacrificato.

L'interesse materiale, cioè, non è protetto in via immediata; ma è tutelato come interesse-mezzo, come interesse, vale a dire, del suo titolare alla legittimità dell'azione amministrativa nei suoi confronti.

Gli interessi materiali sono in conflitto, ma l'interesse-mezzo è connesso all'interesse generale alla legittimità dell'azione amministrativa.

La norma di tutela, che è norma di azione, deve aver di mira e l'interesse generale e l'interesse particolare. Donde la conseguenza che il titolare dell'interesse legittimo non può far valere pretese diverse da quelle connesse alla sua situazione giuridica, nè può lamentare la violazione di norme poste ad esclusiva tutela dell'interesse generale o a tutela d'interessi altrui.

Egli ha interesse, giuridicamente protetto, al buon esercizio dei poteri discrezionali nei suoi confronti, non in via generale ed astratta, e sempre che la norma di azione sia dettata anche a tutela della sua situazione particolare.

Appunto perciò non aderiamo alla definizione, data dall'autore, dell'interesse legittimo come interesse alla reazione riconosciuto dall'ordinamento a chi, da un determinato comportamento dell'Amministrazione, abbia subito la lesione di un suo interesse materiale.

La formula adottata annulla la distinzione fra interessi semplici e legittimi, impedisce la individuazione dell'interesse legittimo sostanziale e consente di qualificare « popolare » il diritto di ricorso, a cui, invece, è legittimato soltanto il titolare dello interesse legittimo sostanziale.

Ove si volessero ripudiare queste conseguenze, che sono contrarie anche alla lettera ed allo spirito delle norme contenute nella Carta Costituzionale, resterebbe sempre aperta la questione sulla determinazione dei titolari degli interessi, a cui sia attribuito dall'ordinamento il potere di reazione. Questo è un attributo dell'interesse legittimo, ma non un criterio per identificarlo in senso sostanziale.

Il potere di reazione è riconosciuto al titolare dell'interesse legittimo e per la sua tutela, ma quello dipende da questo e non viceversa. Per identificare il titolare del potere di reazione occorre prima accertare la sussistenza dell'interesse legittimo.

A prescindere da questi rilievi, concordiamo pienamente con quasi tutte le tesi avanzate o accettate dall'autore.

L'obbligo di conformarsi al giudicato, previsto dall'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, non è effetto diretto del giudicato, ma della legge. La norma è posta anche a tutela dello interesse di chi, dal giudicato, abbia avuto il riconoscimento della lesione arrecata a un suo diritto dall'atto amministrativo illecito. Egli, pertanto, ha un legittimo interesse all'adempimento, da parte dell'Amministrazione, dell'obbligo di conformarsi, il quale, più che obbligo, è un dovere, che è adempiuto adeguando la situazione oggettiva al giudicato e non necessariamente eliminando l'atto illecito. Questo non è anche illegittimo, perchè illegittimità e illiceità sono su piani diversi e se l'atto è stato emanato al di fuori dei poteri attribuiti all'Amministrazione, non può dirsi che abbia violato norme di azione, non esistendo norme che regolino l'esercizio di un non-potere.

L'obbligo di conformarsi, però, non è generale, ma limitato al caso deciso e sussiste soltanto nei confronti del titolare del diritto riconosciuto leso, pur essendo nuova la situazione giuridica tutelata dall'art. 27, n. 4.

Conveniamo, pienamente, con l'autore sulla affermazione che questa nuova ed autonoma situazione giuridica, che trae la sua origine dalla legge (art. 4) e non dal giudicato, non abbia la natura e la consistenza di un diritto (perfetto o affievolito), bensì quella di un interesse; tanto più che l'adempimento del dovere di conformarsi può attuarsi, come, espressamente, prevede, il citato art. 4, non solo con l'annullamento, ma anche con la modificazione dell'atto riconosciuto illecito, donde l'innegabile potere discrezionale dell'Amministrazione nell'attuare l'adeguamento della situazione giuridica obiettiva al giudicato.

Non possiamo concordare, invece, sulla negazione del concetto d'interesse semplice, ammesso il quale, è innegabile che la situazione soggettiva tutelata dall'art. 27, n. 4 sia da qualificare in parte interesse legittimo ed in parte interesse semplice, a nostro avviso non più tutelato dall'ordinamento giuridico. La verità di questo assunto, da noi ampiamente dimostrata in altra occasione (vedi retro 1953, pag. 1, 11) è apoditticamente negata dall'autore senza alcuna dimostrazione.

Concordiamo, ovviamente, con l'autore sulla affermazione della natura giurisdizionale del processo ex art. 27, n. 4 e della decisione che lo conclude. Nè può considerarsi una ipotesi di giurisdi-

zione volontaria, che è propria ed esclusiva della autorità giudiziaria ordinaria.

Altresì da respingere è l'opinione di chi vi ravvisi un processo esecutivo della sentenza, rispetto alla quale sussiste l'obbligo di conformarsi.

Alle conclusioni, cui su questo punto perviene l'autore, non riteniamo, peraltro, di poter aderire. Afferma il Nigro che il Consiglio di Stato, decidendo il ricorso ex art. 27, n. 4, esplica una triplice attività: annulla l'atto o il comportamento ritenuto illegittimo e sostituisce ad esso il provvedimento, che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare; ordina all'autorità amministrativa di eseguire la decisione; adegua lo stato di fatto e di diritto allo stato di diritto. La decisione del Consiglio di Stato sarebbe, perciò, o potrebbe essere costitutiva, di condanna ed esecutiva. Sul primo punto, a parte l'inaccettabile affermazione, contrastante con i principi generali del processo, che il Consiglio di Stato potrebbe pronunciare *ultra petita*, ed a prescindere dai rilievi già fatti sulla non attribuzione di un potere di merito al Consiglio di Stato, riteniamo di poter concordare. Ci sembra, però, che questa attività esaurisca tutti i poteri del giudice. Annullato il comportamento ritenuto non conforme ed emanato, ove lo si ritenga ammissibile, l'equipollente dell'atto amministrativo, col quale si attua l'obbligo di conformarsi al giudicato può considerarsi pienamente soddisfatta la pretesa del ricorrente. Pronunce di condanna in senso proprio sono inammissibili, ma nella specie sarebbero, oltre tutto, superflue, perchè l'adeguamento dello stato di fatto e di diritto si verifica *ope legis* per effetto della decisione costitutiva. Può accadere che organi dell'Amministrazione non osservino la decisione, come non avrebbero osservato il provvedimento, ma questa ipotesi è fuori di quella prevista dall'art. 27 n. 4 e l'ordinamento vi appresta i suoi normali rimedi. Con la decisione, equipollente dell'atto amministrativo, è stato attuato l'obbligo di conformarsi al giudicato e la pretesa del ricorrente è esaurita. L'eseguitività della decisione è effetto del giudicato, non di un particolare ordine o condanna del giudice. Tanto meno comprendiamo la terza fase e ciò ancorchè si voglia condividere l'opinione, espressa dall'autore, della possibilità di una doppia pronuncia ex art. 27, n. 4, la seconda delle quali sarebbe relativa all'obbligo di conformarsi alla decisione pronunciata su ricorso ex art. 27 n. 4.

Neppure in questo caso potrebbe parlarsi di esecuzione forzata, perchè il giudice amministrativo non fa che sostituirsi all'amministrazione nella pronuncia di un atto amministrativo e quest'attività, analoga al controllo sostitutivo, non può farsi rientrare, ove non vogliano deformarsi i concetti, nell'esecuzione forzata. Ciò a prescindere dall'inammissibilità dell'estensione analogica dell'istituto in esame all'obbligo di eseguire le decisioni giurisdizionali amministrative, di cui avemmo già occasione di occuparci. Nè ci sembra decisivo l'argomento addotto dal Nigro, perchè a nostro avviso non sussiste identità fra obbligo di conformarsi al giudicato ordinario e obbligo di osservare la decisione amministrativa: quello deriva dalla legge, questo è un effetto del giudicato.

G. GUGLIELMI

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Atti diretti alla tutela dei beni patrimoniali indisponibili, concessi in godimento al privato. Azione possessoria - Improponibilità. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 1309/54 - Pres. Acampora, Est. Capizzi, P. M. Reale - Ministero Difesa Esercito c. Testoni ed altri).

La concessione al privato di un bene patrimoniale indisponibile per un godimento compatibile con la sua destinazione (che continua a sussistere) ad esigenze di interesse pubblico generale ed alle stesse subordinato, pur se seguita da un regolamento bilaterale dei rapporti (concessione-contratto), non sottrae il bene stesso al regime di diritto pubblico, sicchè l'atto della pubblica amministrazione, che pone fine a detto godimento nei modi previsti e consentiti non ammette tutela possessoria, neppure quando tale atto l'amministrazione abbia compiuto per consentire ad altri uguale uso del bene.

Con questa sentenza la Corte di Cassazione riafferma il principio, ormai consolidato e dal quale, però, noi dissentiamo, della proponibilità delle azioni possessorie contro la pubblica amministrazione, quando questa agisca iure privato, senza esplicazione di pubbliche potestà, ritenendo in tali casi inapplicabile la norma contenuta nell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. E, ribadita dall'art. 113 della Carta costituzionale (sull'argomento vedi « *Rass. Avv.* », 1951, pag. 88 e 1953, pag. 233). Nello stesso tempo, però, enunciando espressamente il principio che poteva considerarsi implicito nella sentenza n. 789/54 (vedi retro pag. 149) e della cui esattezza era sembrato potersi dubitare in seguito alla sentenza n. 1980/53 (retro, 1953, pag. 233) che aveva genericamente negato alla pubblica amministrazione ogni potestà di diritto pubblico relativamente alla tutela dei beni patrimoniali, la Corte ha riconfermato l'improponibilità delle azioni possessorie contro la pubblica amministrazione, quando questa agisca per la tutela del patrimonio indisponibile, riconoscendo la natura pubblicista di tale attività. Il principio, già ammesso da precedenti sentenze (n. 3050/25: Comune di Belsito - Beneficio S. Andrea dei Marzi; n. 3531/28: Comune di Luco dei Marsi-Angelucci; n. 793/34: Sbacchi-D'Amico; n. 282/39: Comune di Samo - Di Bartolo; n. 775/49: Comune di Calabritto - Comune di Bagnoli Irpino; n. 2507/51: Monteleone - A.R.A.R., n. 352/52:

Rossi - Comune di Roma), può dirsi, ormai, consolidato.

Merita, infine, particolare rilievo l'altro principio, contenuto nella massima che si annota, e secondo il quale anche i beni del patrimonio indisponibile, come il demanio, possono essere oggetto di concessione. (vedi pure sentenza n. 1683/42: Bertolli - Caffè Margherita e n. 746/46: Comune di Foligno - Innocenzi). A rigore, anzi, potrebbe dirsi che, come i beni demaniali, così quelli patrimoniali indisponibili possono essere oggetto soltanto di concessione, per effetto della quale viene consentito al privato un uso o godimento del bene compatibile con la sua pubblica destinazione. Nè per questi ultimi beni potrebbe configurarsi, in presenza di un atto di disposizione apparentemente privatistico, l'automatico passaggio al patrimonio disponibile, perchè anche questa sclassificazione deve avvenire nelle forme previste dalla legge e dal regolamento sulla amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, com'ebbe a precisare la Corte nella citata sentenza n. 789/54.

Avvenuto regolarmente il passaggio del bene dal patrimonio indisponibile a quello disponibile, può ritenersi che l'originaria concessione-contratto si tramuti in contratto, così come degrada a concessione-contratto la convenzione privatistica stipulata in relazione ad un bene originariamente disponibile, che passi a far parte del demanio o del patrimonio indisponibile, ricevendo una pubblica destinazione (vedi retro, 1954, pag. 89-92).

Per una migliore comprensione degli enunciati principi riteniamo opportuno trascrivere la motivazione dell'annotata sentenza nella sua parte essenziale:

« L'uso eccezionale consentito dei terreni non era contrastante con la loro destinazione ad esigenze di interesse pubblico generale, ma alle stesse subordinato con gli esercitati controlli e con l'esercizio del potere discrezionale di limitazione o di revoca del rapporto.

« Trattavasi di un bene patrimoniale indisponibile, perchè necessario ai servizi dell'esercito, che non poteva essere sottratto alla sua destinazione se non nei modi previsti.

« Ma i terreni erano suscettibili di utilizzazione in armonia con la destinazione stessa e potevano essere dati pertanto in godimento eccezionale a privati; la costituzione del rapporto poteva però solo avvenire, ed avvenne, mediante negozi giuridici di diritto

pubblico, mediante cioè una concessione amministrativa, seguita dal regolamento bilaterale dei rapporti (concessione-contratto).

« Il regime di tale bene, dato in godimento al privato era quindi sempre un regime di diritto pubblico e l'atto della P. A. che pose fine a tale godimento nei modi previsti e consentiti, col divieto, cioè, di accesso ai terreni imposto dall'incaricato della direzione della fabbrica, non ammetteva pertanto tutela possessoria.

« Nè vale il rilievo che l'amministrazione avesse negato la continuazione del rapporto per consentire ad altri uguale uso dei terreni, perchè, riconosciuto il rapporto di concessione amministrativa, la attività della P.A. gode delle quarentigie attribuite dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato E, ribadito dall'ultimo comma dell'art. 113 della Carta costituzionale, e l'atto, sia pure illegittimo, non può essere revocato, come avviene in sede possessoria, dal giudice ordinario, che potrà conoscere soltanto degli effetti di esso ».

G. G.

CASE ECONOMICHE E POPOLARI - Cooperative edilizie a contributo statale - Determinazione del momento della prenotazione. (Consiglio di Stato, IV Sez., dec. n. 977 del 23 ottobre - 4 dicembre 1953 - Pres. Papaldo; Est. Potenza - Santoro e Petrillo c. Commissione di Vigilanza«).

I) La indicazione del desiderio del socio di cooperativa edilizia a contributo statale circa la composizione dell'alloggio cui aspira, anche se accettata dalla Cooperativa e dagli altri soci aspiranti agli alloggi, non può considerarsi equivalente alla prenotazione contemplata dall'art. 96 del T. U. 28 aprile 1938 n. 1165.

II) Nelle cooperative edilizie a contributo, statale la prenotazione costituisce il necessario presupposto dell'assegnazione - consegna dell'alloggio.

III) In assenza di determinazione legislativa del momento nel quale deve farsi luogo alla prenotazione, questa può essere fatta validamente soltanto dopo l'approvazione del progetto della costruzione sociale da parte del Ministero dei Lavori Pubblici.

I) Esatta e rispondente alla lettera ed allo spirito delle disposizioni di legge sull'edilizia popolare ed economica (T. U. 28 aprile 1938, n. 1165 e successive modificazioni) sembra la soluzione contenuta nella prima massima.

Perspicuamente la decisione ha inteso determinare — per la prima volta, a quanto risulta — nella tormentata materia delle cooperative edilizie a contributo statale, il contenuto ed il momento della prenotazione degli alloggi, insufficientemente disciplinata dall'art. 96 del T. U., il quale non stabilisce nè il contenuto nè il momento della prenotazione. Eppure, si tratta di un atto che, nella speciale materia, è produttivo di rilevanti conseguenze giuridiche: in quanto è, ad es., al momento della prenotazione (oltre a quello dell'assegnazione) che deve

esistere il requisito dell'appartenenza alle categorie di impiegati contemplate nell'art. 91 del T. U. ed è allo stesso momento (od a quello della iscrizione nella Cooperativa) che, per effetto della modifica apportata all'art. 95 del T. U. dall'art. 11 della legge 1° marzo 1952, n. 113, deve essere valutato il requisito della residenza; inoltre in base all'art. 115 del T. U., nel nuovo testo dell'art. 13 della legge 1° marzo 1952, n. 113, nelle cooperative a proprietà individuale ed a contributo statale i diritti (o meglio, la posizione) del socio passano ai figli ed al coniuge superstite se è intervenuta la prenotazione: in caso contrario al socio premorto subentra il primo dei soci o degli aspiranti soci non capienti.

Che, per la prenotazione in base all'art. 96 del T. U., non sia necessaria alcuna particolare formalità ed, a rigore, neanche la redazione del verbale il quale è richiesto non ad substantiam, bensì semplicemente ad probationem (analogamente a quanto già ritenuto dal Consiglio di Stato per l'assegnazione: cfr. dec. IV Sez. 14 gennaio 1941 De Bernat c. Commissione di Vigilanza, in « Foro Amm. », 1941, I, 1, 69) sembra essere dato per presupposto dalla decisione in esame; ed è un presupposto che può accettarsi, con la riserva, peraltro, che, risultando ben chiari dalla lettera e dallo spirito della legge speciale (e successive modificazioni) lo scopo ed il carattere della prenotazione, non possa pervenirsi ad ammettere, in mancanza di atto formale, l'esistenza di una valida prenotazione, se non quando siano presenti tutti gli elementi richiesti dalla finalità e dalle caratteristiche proprie di questo speciale atto diretto alla attribuzione dello alloggio cooperativo a contributo statale.

Scopo della prenotazione è invero, non quello di procurarsi un generico affidamento di ottenere un qualsivoglia alloggio nel programma di costruzione che la Cooperativa intende eseguire con i fondi messi a disposizione dallo Stato, bensì quello di scegliere ed identificare un concreto e determinato alloggio che l'aspirante alla prenotazione dovrà ricevere in assegnazione (allorchè si perverrà a questa fase del procedimento di attribuzione); se la prenotazione sia avvenuta legittimamente, se non manchino i requisiti per l'assegnazione (che sono, in parte, diversi da quelli richiesti per la prenotazione) e se non siano intervenute, nel frattempo, cause di decadenza dalla prenotazione (es., art. 105 del T. U.).

Senza addentrarci nella disamina (che certamente supererebbe i limiti della presente nota) circa la consistenza della posizione del socio dopo la prenotazione, posizione che ad alcuni appare come quella di titolare di un diritto subbiettivo nei confronti della Cooperativa (1) (mentre noi dissentiamo, per la impossibilità, in via generale, di riconoscere, in questa materia, diritti subbiettivi a favore del socio anteriormente alla stipula del mutuo edilizio individuale: cfr. Cassazione, Sezioni Unite, sent. 6 aprile 1946; Ministero Lavori Pubblici c. Cooperativa Armi, in « Foro It. », 1944, 46, 1, 439), certo è che, in questa

(1) ROEHRSEN: L'edilizia cooperativistica nella giurisprudenza, in « Acque, Bonifiche e Costruzioni », fascicolo IX-X, p. 402 e segg.).

materia in cui marcatamente intima è la compenetrazione dell'elemento pubblicistico con quello privatistico, si tratta di un interesse legittimo (quello del socio prenotatario) di particolare consistenza e protezione che conferisce al socio una posizione che può essere trasmessa agli eredi, posizione che può venir meno solo per motivi di legittimità, cioè per considerazioni che dimostrerebbero che la prenotazione è stata illegittimamente fatta, escludendosi che la Cooperativa o gli stessi organi di vigilanza possano, con poteri privatistici o pubblicistici, impedire l'assegnazione dell'alloggio prenotato.

Come si è detto, si tratta di un interesse legittimo di particolare consistenza e protezione, analogamente a quanto avverrà, con maggiore intensità, nella successiva fase dell'assegnazione-consegna: nella quale l'interesse del socio aspirante all'alloggio ottiene, in concreto, una realizzazione, per così dire, completa, tutelata, sotto certi aspetti, persino nelle forme di tutela dei diritti soggettivi (tanto che si parla, inesattamente, a mio avviso, per la ragione già accennata, di uno *ius ad rem* da parte dell'assegnatario). Qui il discorso rischia di andare troppo oltre, rivelando, in questa particolare materia, un settore interessantissimo di gradazioni di protezione dell'interesse individuale in relazione alla sua compenetrazione con l'interesse collettivo; al riguardo, non riteniamo di andare errati affermando che la materia dell'edilizia popolare ed economica, di solito trascurata negli studi e nei trattati, potrebbe fornire ottimi spunti per contributi alla teoria generale della protezione dei diritti ed interessi nel diritto amministrativo.

Tornando alla prenotazione, occorre, dunque, fermare il concetto che questa consiste, dal lato obiettivo, nella specifica e concreta individuazione dell'alloggio da prenotare e, dal lato subjetivo, nella manifestazione di volontà da parte del socio, al quale questo diritto compete in base all'ordine di iscrizione od a quel diverso ordine che sia stato stabilito dallo Statuto della Cooperativa in conformità delle disposizioni di legge, di prenotare quel determinato e concreto alloggio (che riceverà, poi, in assegnazione), dichiarazione di volontà che deve essere, ovviamente, accettata, espressamente od implicitamente, dalla Cooperativa, la quale, si è già accennato, è, all'uopo, vincolata dalla legge nè potrebbe rifiutare, quindi, la prenotazione al socio che sia in possesso dei requisiti di legge e di statuto.

Merito della decisione che si annota è l'aver distinta perspicuamente la prenotazione, come atto ben individuato del procedimento diretto all'attribuzione in proprietà dell'alloggio cooperativo, produttore le particolari conseguenze giuridiche delle quali si è discusso, da altri atti con i quali spesso in pratica la prenotazione si suole confondere: così, con la indicazione dei desideri dei soci circa la composizione degli alloggi, indicazione che si fa normalmente al momento del conferimento dell'incarico di progettazione; così con il versamento, da parte dei soci aspiranti all'alloggio, di somme a titolo di anticipo per il pagamento del suolo necessario alla costruzione (circostanza che la stessa decisione sembra — ed a ragione — escludere che possa, da sola, equivalere a prenotazione, giacchè, nel caso concreto, la resistente aveva provveduto a versare, appunto,

l'anticipo per l'acquisto dell'area); e così, potremmo qui aggiungere, la prenotazione non è da confondere con la semplice determinazione dell'ordine di iscrizione ai fini dell'assegnazione, sia che questa determinazione avvenga originariamente, cioè al momento della costituzione della cooperativa, sia, che avvenga successivamente, in base, ad es., a sorteggio previsto dallo Statuto.

Se chiari sono il concetto, lo scopo, ed i caratteri distintivi della prenotazione in base alla lettera ed allo spirito delle disposizioni del T. U. 28 aprile 1938, n. 1165 e successive modificazioni, in nessuna di queste norme trovasi stabilito in quale preciso momento o fase del procedimento che si concluderà con l'assegnazione-consegna, la Cooperativa edilizia a contributo statale possa o debba provvedere alla prenotazione: onde è compito dell'interprete desumere dallo scopo e dagli effetti propri di questo atto la determinazione del suo inquadramento temporale.

La Commissione di Vigilanza, dopo qualche comprensibile oscillazione, si è di recente orientata nel senso che alla prenotazione non possa procedersi prima che il progetto sia stato approvato dal Ministero dei Lavori Pubblici, l'area edificabile sia stata acquistata e sia stata dichiarata, dai competenti organi di controllo, idonea e libera da vincoli; inoltre, che sia stato approvato dal Ministero il contratto di appalto con l'impresa costruttrice (a seguito di pubblica gara o, nei casi eccezionalmente previsti di trattativa privata) e siano stati consegnati i lavori (dec. 30 gennaio 1953 ricorso Consolo ed altri c. Coop. « Il nido per noi »).

Con la decisione che annotiamo, il Consiglio di Stato si è limitato al criterio della sola approvazione del progetto (esecutivo) da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, ai sensi dell'art. 75 del T. U.: criterio, forse, meno completo e meno rispondente di quello adottato dalla Commissione di Vigilanza, perchè nell'intervallo tra l'approvazione del progetto e la sua esecuzione (specie quando questo intervallo è lungo) la Cooperativa potrebbe mutare il programma costruttivo mediante una richiesta di varianti ai sensi del successivo art. 77 dello stesso T. U. e, quindi, non essere più in grado di far prenotare, sulla carta, gli appartenenti risultati dal progetto originario.

Comunque, sia da adottare l'uno o l'altro criterio, una cosa è certa: che, cioè, lo scopo della prenotazione che consiste, come si è visto, nell'identificare e prescegliere un concreto e determinato appartamento che il prenotatario riceverà, ove sussisteranno i requisiti, in assegnazione, esige necessariamente — cioè ad *validitatem* — che la scelta avvenga quando il programma costruttivo è ormai definito e stabilizzato e si ha la certezza — ben s'intende, la certezza relativa alle cose umane! — che saranno eseguiti quei determinati appartamenti, di quella consistenza, ubicazione, esposizione, ecc.

II) Qualche osservazione meriterebbe la seconda massima con la quale si afferma la necessità della prenotazione come atto o momento a sè stante del procedimento che conduce all'assegnazione-consegna.

Il che, se è nei voti del legislatore del 1938 che, ha espressamente accennato nell'art. 96 ad un obbligo

delle cooperative in tal senso (e ben si comprende la preoccupazione del legislatore intesa ad evitare speculazioni, allorchè ha collegato al momento della prenotazione l'obbligo del socio di dichiarare le prenotazioni eventualmente fatte in altre cooperative a contributo statale), resta, purtroppo, senza una precisa sanzione: in quanto nulla vieta che, ove i soci non si siano avvalsi dei rimedi all'uopo previsti dalla legge per costringere la Cooperativa ad effettuare tempestivamente la prenotazione, questa possa essere addirittura omessa, pervenendosi direttamente alla fase della assegnazione, senza che questa possa essere invalidata per il solo fatto della mancata precedente prenotazione.

III) Di qualche chiarimento avrebbe, infine, bisogno l'argomentazione accessoria — che si legge nella motivazione della decisione annotata — secondo la quale al momento della prenotazione i Consigli di Amministrazione delle Cooperative dovrebbero acquisire dai soci la documentazione dei requisiti « cui è subordinata l'attribuzione di case costruite dalle cooperative contemplate dal T. U. 1938 ». Il che, se è vero per i requisiti dell'appartenenza alle categorie impiegate indicate nell'art. 91 del T. U. o della residenza (quest'ultimo, anzi, con la modifica all'art. 95 portata dall'art. 11 della legge 1° marzo 1952 n. 113, viene riferito al momento della prenotazione o della iscrizione alla Cooperativa), non è vero per le altre condizioni stabilite dall'art. 31 del T. U. 1938 nel testo modificato dall'art. 4 della legge 1° marzo 1952, n. 113 (impossidenza di altra abitazione, godimento di redditi non superiori ad un determinato limite, ecc.), condizioni che devono essere documentate solo nel momento essenziale dell'assegnazione (cfr. la recente decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato n. 383 del 5 febbraio-26 maggio 1954, Castelli c. Ministero Lavori Pubblici): soluzione certamente non logica, in quanto consente la possibilità di prenotazione a chi eventualmente non potrà, poi, essere assegnatario: ma soluzione ineccepibile dal punto di vista dell'interpretazione dell'art. 31, nel suo testo attuale, che non consente di attribuire alla espressione « assegnazione » un significato diverso da quello tecnico usato dallo stesso T. U. per indicare il momento o l'atto culminante del procedimento di cui parliamo, cioè l'assegnazione-consegna dell'alloggio nelle forme previste dall'articolo 98 dello stesso T. U.

L. TRACANNA

CASSAZIONE - Ricorso contro le decisioni del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, in base all'articolo 111 della Costituzione, per omesso esame di fatto decisivo - Ammissibilità - Acque pubbliche - Riconoscimento di antiche utenze - Poteri dell'amministrazione relativamente alla misura del diritto. (Corte di Cass., Sez. Un., sent. n. 1837/54 Pres. Galizia; Est. Siciliani; P. M. De Martini-Flora c. Ministero dei Lavori Pubblici).

Le decisioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche sono denunciabili per cassazione, ai sensi dell'art. 111 della Carta costituzionale, anche sotto il profilo dell'omesso esame di un fatto decisivo.

L'Amministrazione può riconoscere le antiche utenze, ai sensi degli articoli 2, lett. b e 3 del T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775, anche per quantità di acqua minore di quella derivata nel trentennio, quando risulti che il volume dell'acqua goduta non ebbe a corrispondere alle esigenze di una effettiva utilizzazione.

In ordine alla prima massima, già affermata con la sentenza n. 3205/53, la Corte ha così motivato:

« L'art. 111 della Costituzione, nel consentire il ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, ha inteso sancire un principio di carattere generale destinato per ogni caso di violazione, tanto della legge sostanziale, quanto della legge processuale. E poichè l'obbligo della motivazione stabilito per tutti i provvedimenti giurisdizionali dal citato art. 111, non può dirsi pienamente assolto, allorquando la pronuncia presenti talune delle deficienze previste nel n. 5 dell'art. 360 c.p.c., ne consegue che, incorrendosi da un organo giurisdizionale speciale nel vizio ora detto, la relativa pronuncia debba ritenersi denunciabile per Cassazione sotto l'indicato profilo di una occorsa violazione di legge.... ».

Tale motivazione lascia piuttosto perplessi, perchè in sostanza, si attribuisce efficacia di legge costituzionale alla norma contenuta nell'art. 360 c.p.c., (considerandola come integrativa di quella enunciata nell'art. 111 della Carta costituzionale) che impone l'obbligo della motivazione per tutte le decisioni giurisdizionali.

La seconda massima, che costituisce giurisprudenza consolidata sia della Corte di Cassazione che del Tribunale superiore delle acque, è, a nostro avviso conforme alla lettera e, soprattutto, allo spirito della legge, che regola l'uso delle acque pubbliche, tenendo costantemente presente il pubblico generale interesse, cui le acque stesse debbono soddisfare.

G. G.

OPERE PUBBLICHE - Revisione dei prezzi - Poteri del Ministro - Bonifica di campi minati. (Corte di Cass., Sez. Un., Sent. n. 604/54 - Pres. Galizia; Est. Gualtieri; P.M. De Martini - S.A.I.A. c. Ministero Difesa-Esercito).

Il decreto con cui il Ministro decide in tema di revisione dei prezzi degli appalti a sensi del D.L. 6 dicembre 1947, n. 1501 è provvedimento giurisdizionale che ha forma di decreto, ma contenuto sostanzialmente di sentenza.

Rientra nei poteri del Ministro giudice dichiarare la propria incompetenza escludendo che nei propri poteri siano comprese revisioni non previste dal D.L. n. 1501 del 1947.

La revisione di cui al D.L. n. 1501 del 1947 non si applica agli appalti di servizi nei quali rientra il lavoro di ricerca e raccolta dei materiali residuati di guerra.

La prima massima conferma la costante giurisprudenza del Supremo Collegio in tema di riconoscimento della figura del Ministro-Giudice (v. in questa « Rassegna » la prima sentenza al riguardo

n. 326 e n. 1384 del 1948 delle Sezioni Unite, fasc. 5, pag. 17 e fasc. 10, pag. 14 del 1948). Essa precisa che la forma della decisione è quella del decreto per cui è ovviamente ammissibile come per tutti gli atti amministrativi, un completamento della motivazione ob relationem.

La terza massima conferma la precedente decisione del Supremo Collegio per cui il D.L. n. 1501 del 1947 non si riferisce che agli appalti di opere e non anche a quelli di pubblici servizi (v. Cassaz. 17 settembre 1949, n. 2444 - Rinaldi c. Ministero

Poste), e riconosce che gli appalti per la raccolta ed il recupero di residuati bellici rientrano in tale categoria (in conformità v. il parere della Commissione per l'esame dei ricorsi in materia di revisione prezzi del 23 gennaio 1952, fasc. 1-2, pag. 20).

Tale decisione appare esatta in rapporto ai risultati cui è giunta la dottrina precedente nella distinzione tra l'appalto di opera pubblica e l'appalto di servizi (v. per es. CIANFLONE: L'appalto di opere pubbliche, 1950 1; RUBINO: L'appalto, Torino, 1950, pag. 82).

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Gestione Ina-Casa - Assegnazione a costruire - Natura - Rivalsa i.g.e. da parte dell'impresa costruttrice - Inammissibilità. (I. Trib. di Roma, Sez. I, 14 settembre 1953 - Pres. Boccia; Est. De Martino - Impresa Fabbri c. I.N.C.I.S. e Gestione Ina-Casa. II. Trib. Roma, Sez. II, 12 aprile 1954 - Pres. Arru; Est. Campenni - Soc. Rocco Agrisani c. I.N.C.I.S. e Gestione Ina-Casa).

I) La Gestione Ina-Casa, una volta incaricato l'I.N.C.I.S. della costruzione di case nell'ambito del c.d. piano Fanfani, in virtù dell'art. 11 della legge 28 febbraio 1949 n. 43, resta estranea ai rapporti che l'I.N.C.I.S. stesso pone in essere quale « stazione appaltante », potendosi ammettere in ipotesi la esistenza di un mandato, ma senza rappresentanza.

Di conseguenza un'impresa appaltatrice dell'I.N.C.I.S. non può agire in rivalsa, per l'i.g.e. pagata sul contratto di appalto, contro la Gestione Ina-Casa.

II) L'incarico di « stazione appaltante » - assegnazione della costruzione - conferito dalla Gestione Ina-Casa all'I.N.C.I.S. non può assimilarsi ad un rapporto privatistico di mandato (restando comunque escluso, in ipotesi, un mandato con rappresentanza): trattasi invece di un atto di natura pubblicistica che importa l'ampliamento della sfera di azione di un subbietto.

Tra i rapporti posti in essere dalla Gestione Ina-Casa ed I.N.C.I.S. da un canto, e dall'I.N.C.I.S. ed Impresa costruttrice dall'altro, non vi ha alcun nesso, sia per la intrinseca diversità di effetti, sia per la loro posizione su differenti piani giuridici, sì che la Gestione difetta di legittimazione passiva di fronte alla domanda di rivalsa i.g.e., spiegata dalla stessa impresa costruttrice.

In due distinte vertenze, e quasi contemporaneamente, il Tribunale di Roma (Sez. I e II) è stato chiamato a decidere sulla possibilità che un'impresa costruttrice potesse rivalersi dell'i.g.e. pagata sul contratto di appalto stipulato con l'I.N.C.I.S., direttamente verso la Gestione Ina-Casa.

Per un inquadramento della questione, cui il Tribunale ha dato soluzione negativa, ma diversamente motivando, va ricordato che per l'art. 11 della L. 28 febbraio 1949, n. 43 (« Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaria, agevolando le costruzioni di case per lavoratori ») il Comitato di attuazione

del piano « può incaricare lo stesso Istituto Nazionale delle Assicurazioni, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, le Amministrazioni dello Stato per i propri dipendenti, l'Istituto Nazionale per le case degli impiegati dello Stato... » ai fini della costruzione di case ai lavoratori.

Nella specie in esame, l'« assegnazione di costruire » (art. 6 d. p. r. 22 giugno 1949, n. 340) venne conferito all'I. N. C. I. S. attraverso una « convenzione » in base alla quale l'I. N. C. I. S. stesso, quale « stazione appaltante » della Gestione Ina-Casa, stipulava con l'Impresa Fabbri, e con quella Angrisani, regolari contratti di appalto.

La posizione giuridica delle tre parti poteva pertanto così sintetizzarsi:

a) la Gestione Ina-Casa, nei modi e nei limiti di legge, « assegna la costruzione degli alloggi « per le categorie previste;

b) l'I. N. C. I. S., che è l'ente assegnatario, nella specie, della costruzione delle case per lavoratori, stipula un contratto di appalto con

c) l'Impresa (Fabbri o Angrisani che sia) che si impegna ad eseguire i lavori.

Le imprese, chiamate di poi a versare l'i. g. e. sui contratti stipulati, agivano giudizialmente in rivalsa sia contro l'I. N. C. I. S., sia contro la Gestione Ina-Casa, sostenendo che il primo doveva sopportare l'imposta quale appaltante, e, ove ne fosse esonerato in virtù di legge, era comunque tenuta la seconda quale « mandataria con rappresentanza » del primo.

Nella prima causa il Tribunale estromise l'I. N. C. I. S. dal giudizio per ragioni di ordine processuale, sì che dovette esaminare ex professo la questione della « assegnazione di costruire » nei confronti della Gestione; nella seconda, invece, venne accolta la eccezione di legittimazione passiva della Gestione, sollevata dalla Avvocatura, esaminandosi parimenti la stessa questione e di poi scendendo all'indagine se l'I. N. C. I. S. fosse o meno esonerato dalla rivalsa.

Interessa qui porre in luce che, sebbene con diverso inquadramento, il Tribunale ha affermata l'assoluta estraneità della Gestione al rapporto posto in essere dall'I. N. C. I. S. con l'impresa costruttrice e ciò sia restando sul piano privatistico, sia invece, - e più rettamente, passando su quello pubblicistico.

Indubbiamente non si sarebbe mai potuto parlare di un mandato con rappresentanza tra I. N. C. I. S. e Gestione Ina-Casa, in quanto nei vari atti giuridici posti in essere, nei capitoli e nelle norme di legge

e di regolamento relativi, non è rinvenibile quel conferimento di un potere di agire in nome della Gestione che solo autorizzerebbe l'interprete a ricorrere a tale particolare figura.

L'I. N. C. I. S. infatti ha avuto « conferito » solo ciò che la legge autorizza, l'assegnazione delle costruzioni, e non già la rappresentanza. Tale ultimo conferimento è essenziale, invece, sulla base di apposita procura, perchè si abbia « mandato con rappresentanza » (Cass. 3 luglio 1946, n. 784, « Rep. F. I. », 1946, voce mandato, n. 3; idem, 6 agosto 1947, n. 1466; idem 1947, n. 28; idem, 25 luglio 1950, n. 2082, in « Mass. F. I. », 1950, 424; Idem, 16 marzo 1951, n. 672, in « Mass. F. I. », 1951, 159): è necessario ancora che vi sia stata la « contemplatio domini », cioè la spendita espressa del nome del mandante che si dichiara di rappresentare, non equivalendo ad « implicita » spendita neanche la conoscenza del terzo della qualità di mandatario.

AmMESSO quindi, in via di mera ipotesi, che il rapporto tra Gestione Ina-Casa ed I. N. C. I. S. sia suscettibile di un inquadramento privatistico, quale un agire per conto altrui, non v'ha dubbio che non vi è stato un parallelo agire in nome altrui, si che tutt'al più è stato posto in essere in mandato senza rappresentanza con l'effetto che il mandatario è direttamente obbligato verso la persona con la quale ha contrattato come se l'affare fosse suo proprio. (Cass. 3 luglio 1947, n. 784, in « Mass. F. I. », 1946, 185).

Questa è stata la via seguita dal Tribunale nella prima vertenza, ma ben più rettamente, come si è già rilevato, lo stesso Tribunale ha inquadrato la questione nel campo del diritto pubblico, nella seconda vertenza, così motivando:

« È discusso se possa configurarsi rappresentanza diretta tra enti pubblici, sia pure nel compimento di atti di diritto privato. Invero la Pubblica Amministrazione può assumere valide obbligazioni soltanto a mezzo degli organi cui spetta ex lege la potestà di manifestare la volontà negoziale dell'ente e nelle forme e con i controlli previsti dalla legge. Comunque se si esaminano le norme che regolano l'esecuzione delle costruzioni per conto dell'Ina-Casa e l'I. N. C. I. S. da una parte, e l'I. N. C. I. S. e la Soc. Angrisani dall'altra, si trae il convincimento che tra i due rapporti (i quali oltre ad essere diversi per natura ed effetti, si pongono anche su piani giuridici differenti) non vi è alcun nesso, tali che gli effetti dell'uno possano ripercuotersi sull'altro.

« Avvalendosi della facoltà concessa dall'art. 11 legge 28 febbraio 1949, n. 43, la Gestione Ina-Casa, con le convenzioni 3 e 20 febbraio 1950, ha conferito all'I. N. C. I. S. l'incarico di « stazione appaltante » per la costruzione di alloggi per lavoratori. L'incarico è definito dalla legge come « assegnazione della costruzione » ed è regolato dagli articoli 6 e segg. D. P. 22 giugno 1949, n. 340. Ai sensi di tali norme la gestione dei lavori spetta agli enti assegnatari, i quali ne rispondono nei confronti della Ina-Casa (art. 7, 1° comma) e questa, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, dispone il pagamento delle rate di finanziamento agli enti assegnatari (art. 7, 4° comma). Tra le clausole delle convenzioni in cui si concreta l'assegnazione basta sottolineare quella dell'art. 9 delle norme allegate, che prevede la diretta responsabilità

dell'I. N. C. I. S. verso i terzi per atti compiuti nello adempimento dell'incarico. Se, poi, si passa ad esaminare il rapporto I. N. C. I. S.—Soc. Angrisani, se ne desume che l'Istituto nei confronti dell'Impresa appaltatrice altra veste non ha assunto, che quella di stazione appaltante dell'Ina-Casa e non ha mai speso il nome di questo Ente. È evidente, pertanto, che gli effetti del contratto di appalto restano circoscritti tra le due parti (I. N. C. I. S. e Soc. Angrisani), che l'hanno posto in essere con la volontà negoziale manifestata a proprio nome e non si producono nella sfera giuridica della gestione Ina-Casa.

« È da escludere che la convenzione Ina-Casa—I. N. C. I. S. possa assimilarsi ad un rapporto privatistico di mandato. Esso si svolge tra i due enti pubblici ed è previsto e disciplinato dalla legge speciale sopra citata. Trattasi, piuttosto, di un atto di natura pubblicistica, che importa l'ampliamento della sfera di azione di ente pubblico, in quanto gli consente di spiegare una attività (costruzione di alloggi per conto dell'Ina-Casa) che gli era preclusa prima che la legge e la convenzione gliene attribuissero il potere.

In ogni caso, se un parallelo con il mandato fosse configurabile, si vertirebbe in una ipotesi di mandato senza rappresentanza ».

* * *

La motivazione sopra riportata appare esatta.

Sul piano sostanziale occorre por mente invero alla « convenzione » Gestione Ina-Casa—I. N. C. I. S., in forza della quale quest'ultimo ricevette l'incarico di « stazione appaltante » della Gestione medesima.

Se ora deve intendersi quale mandato il contratto in forza del quale una persona si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per conto di un'altra, nella specie deve negarsi che siano venuti a sussistenza gli elementi di un « mandato », in senso tecnico, in quanto, in base alla cennata « convenzione », e nei limiti della legge ricordata, l'I. N. C. I. S. assumeva la qualità di « stazione appaltante » della Gestione Ina-Casa, legata quindi a questa in virtù di un rapporto di natura pubblicistica, discendente, quale espressamente previsto e disciplinato, dalle leggi medesime.

L'« incarico » dato dall'I. N. C. I. S. (artt. 11 e 6 citati), esteriorizzatosi nella « convenzione », non altra natura ha che quella di attribuire all'I. N. C. I. S. un potere che, prima del conferimento, non aveva in base all'ordinamento giuridico.

Ora è evidente che se la qualità di stazione appaltante si acquista in forza di un « conferimento », di un « incarico », di un « assegnazione », se, cioè, la costruzione dell'I. N. C. I. S. in tanto è possibile in quanto tale potere gli discende dalla legge e dalla convenzione, non è dato parlare di « mandato », che presuppone il conferimento di agire per altri, fermo restando che quell'« agire » sarebbe stato comunque possibile, di fatto e di diritto, per il mandatario.

Nella specie, l'I. N. C. I. S. non avrebbe mai potuto costruire case in base al piano Fanfani se non gli fosse stata « assegnata » la costruzione stessa, in base alla legge che alla convenzione, si che non è ipotizzabile un parallelo con il mandato, neanche ex lege, in quanto ripetesì, il mandatario ha già la possibilità giuridica « di fare », solo che in forza del mandato stesso, quel « fare » è fatto per conto altrui.

Non, quindi, la legge e la convenzione attribuiscono all'I. N. C. I. S. un agire per conto della Gestione Ina-Casa, ma attribuiscono il « potere » di costruire case in base al Piano Fanfani, ampliandosi la sfera giuridica dell'I. N. C. I. S., altrimenti impossibilitato a costruire per conto di un terzo.

Ben nota alla dottrina ed alla giurisprudenza e la figura dell'atto che amplia l'altrui sfera giuridica, consentendo spiegare un'attività che altrimenti sarebbe preclusa: tale atto ha natura ed efficacia di « concessione » in forza della quale appunto nuove capacità, nuovi poteri e nuovi diritti vengono conferiti.

Nella specie, la « convenzione » più volte richiamata, non altro è che una « concessione » promanante dal « Comitato di attuazione » del piano c. d. Fanfani, di cui all'art. 1 della legge 28 febbraio 1948, n. 43, organo dello Stato, supremo regolatore della esecuzione del piano stesso, conferendo ad Enti previsti dalla legge il « potere » di costruire case per lavoratori; concessione, ancora, in cui è evidente la posizione di supremazia del concedente e la regolamentazione pubblicistica dell'atto di conferimento.

Quella posizione giuridica delle parti in causa, sulla quale ci si è dianzi soffermati, è di per se ora più che evidente: da un canto all'I. N. C. I. S. si concede la costruzione di case, dall'altro l'I. N. C. I. S., in forza di tale concessione, stipula un contratto con l'impresa.

Come è impossibile un accostamento o una misurazione tra grandezze eterogenee, così è impossibile, su un piano giuridico, avvicinare i due rapporti in esame, uno, quello Ina-Casa-I. N. C. I. S., pubblico, l'altro I. N. C. I. S.-Impresa costruttrice, privato. Parimenti è impossibile, e qui preme ribadirlo, far ripercuotere, in ogni caso, sul primo gli effetti giuridici, diretti o connessi, discendenti dal secondo.

R. C.

FERROVIE E TRANVIE - Ferrovie concesse all'industria privata - Gestione temporanea governativa - Norme sulla successione di azienda - Inapplicabilità - Personale licenziato dalla Pubblica Amministrazione - Indennità di licenziamento - Limitate al periodo di servizio prestato alle dipendenze della gestione governativa. (Corte di Appello di Catania 23 aprile 1954 - Sez. Lavoro - Pres.: Ciffo; Est.: Cappellani; P. M.: Gulinello (conf.) - Candrilli contro Amministrazione Trasporti - Fallimento S.E.L.P.).

L'assunzione da parte dello Stato della gestione temporanea di una ferrovia concessa, ai sensi dell'art. 1° del R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336, non opera una successione nell'azienda del concessionario. Pertanto, la liquidazione delle indennità spettanti al personale licenziato durante la gestione statale deve essere fatta in proporzione alla durata del servizio prestato alle dipendenze di detta gestione.

Con questa sentenza la Corte di Appello di Catania apporta ancora un contributo alla definizione della natura giuridica della gestione governativa di una ferrovia concessa all'industria privata, preveduta nel R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336.

Com'è noto, questo decreto legge, modificando l'articolo 184 del T. U. 9 maggio 1912, n. 1477, stabilisce che, in caso di interruzione o di irregolare svolgimento dell'esercizio di una ferrovia concessa, il Ministero

delle Comunicazioni (ora dei Trasporti) prefigge un termine al concessionario per il ristabilimento del servizio, e, in pendenza di tale termine, può prendere di ufficio, a spese e rischio del concessionario stesso, le misure necessarie per il ripristino e la continuazione del servizio, assumendone eventualmente anche la gestione.

Con la sentenza 12 luglio 1949 (in questa Rassegna, 1950, p. 113) la stessa Corte d'Appello aveva precisato la natura giuridica di siffatta gestione governativa, inquadrandola nella categoria delle sanzioni amministrative (in senso ampio), a carico del concessionario inadempiente, ravvisando propriamente in essa una tipica forma di controllo sostitutivo, l'esecuzione di ufficio del pubblico servizio di trasporto, e dichiarando altresì che essa opera non già una sostituzione di amministratori o di rappresentanti del concessionario, bensì una sostituzione di soggetti nell'esercizio del pubblico servizio (lo Stato al concessionario stesso).

Con la sentenza segnalata la stessa Corte, confermando la sentenza del Tribunale di Catania 20 maggio-31 luglio 1952 (inedita) ed accogliendo la tesi dell'Avvocatura, dichiara ora che codesta sostituzione di soggetti non può attuare una ipotesi di successione d'azienda, ai sensi dell'art. 2112 Codice civile (v. art. 11 R. D. 13 novembre 1924, n. 1825).

La questione ha grande rilievo pratico. Nella fattispecie, essendo la contestazione sorta per la liquidazione delle indennità spettanti al personale licenziato (il discorso è uguale qualunque sia la causa di risoluzione del rapporto di lavoro, ad es. per morte del prestatore d'opera) dalla Pubblica Amministrazione, quest'ultima, a seconda della soluzione adottata, sarà tenuta a corrispondere le indennità relative all'intero periodo di servizio, fin dalla assunzione, oppure solo quelle proporzionalmente riferite al servizio prestato alle sue dipendenze. Vero è che, per lo stesso R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336, la Pubblica Amministrazione ha sempre diritto di rivalsa verso le concessionarie, ma nei casi in cui la gestione governativa viene attuata in confronto di concessionarie con bilanci disastrosi o addirittura fallite, come era appunto l'ipotesi della Società (Società Etnea Lavori Pubblici) concessionaria della Ferrovia Circumetnea, l'esercizio della rivalsa della Pubblica Amministrazione rimane una mera possibilità astratta.

A sostegno della sua decisione ha rilevato la Corte che la assunzione da parte dello Stato della gestione temporanea del pubblico servizio di trasporto, pur attuando una sostituzione di soggetti nella gestione del servizio ferroviario, « rimane caratterizzata ed informata dallo scopo che vuol perseguire e tutelare e che sta al di là ed anche contro l'interesse del privato concessionario: talchè lo Stato, pur agendo a spese e rischio del concessionario, non ne assume la rappresentanza nè gli succede, ma agisce in nome e nell'interesse proprio; e come la sua attività rimane ispirata alla suprema esigenza che si concreta nel ripristino e nella continuazione del servizio, così gli impegni che, nella contingenza, è costretto ad assumere, pur se destinati a ricadere nel patrimonio del concessionario, non possono andare al di là dei limiti temporali della contingenza stessa; altrimenti lo Stato, indotto dalla inadempienza di un concessionario ad intervenire nel pubblico interesse, potrebbe rimanere esposto, per ap-

plificare le sue sanzioni, a responsabilità patrimoniali di estensione imprevedibile.

Peraltro che l'assunzione del servizio, da parte dello Stato, non attui una successione in senso tecnico, è reso manifesto dal fatto che essa lascia sussistere la concessione ed anzi, addirittura la presuppone: essa, in altri termini, non estingue e non trasferisce i poteri e gli oneri trasmessi con la concessione, ma solo, nel pubblico interesse, ne sospende l'esercizio da parte del concessionario ritenuto inadempiente; con l'ulteriore conseguenza che essa non altera i diritti che fossero sorti a favore o contro di lui ed in genere i rapporti che egli avesse intrecciati qual titolare della concessione ».

A completamento di tale motivazione può dirsi che la successione d'azienda non si verifica perchè, per effetto dell'applicazione del R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336, lo Stato non assume l'attività imprenditrice della concessionaria, ma solo riassume, e temporaneamente, l'esercizio del pubblico servizio di trasporto (monopolio statale) per fini esclusivamente di pubblico interesse. È sempre la concessionaria che, come conserva la titolarità dell'azienda, così continua a subire i rischi dell'impresa, che era e rimane sua: gli utili o le perdite sono sempre in testa a lei, avvenendo la gestione a spese e rischio della concessionaria. Ciò impedisce che possa verificarsi il fenomeno del trasferimento di azienda, essendo noto che, tanto secondo la dottrina (cfr. SALANDRA: Manuale di Diritto commerciale, 1948, p. 60; GIORDANO: In tema di successione del locatore nei rapporti di lavoro posti in essere dall'affittuario di azienda, in « Foro It. » 1952, I, 954; FERRI: Manuale di Diritto commerciale, 1950, p. 100-105) quanto secondo il pensiero della Suprema Corte di Cassazione (cfr. per tutte Cass. 27 marzo 1952, n. 831, « Foro It. » 1952, I, 1196), il fenomeno in parola è considerato come conseguenza della successione nella situazione giuridica di imprenditore.

Dal che discende che i rapporti di lavoro, essendo inseriti nell'impresa (cfr. ASQUINI: Profili dell'impresa, in « Riv. Dir. comm. » 1943, I, 19; BIGIAVI: La piccola impresa, 1947, p. 105 e segg. e in « Riv. Trim. Dir. e Proc. civ. », 1947, 653; NICOLA: L'adempimento dell'obbligo altrui, 1936, 297), non continuano con la Pubblica Amministrazione. Anzi essi stessi costituiscono oggetto di quella attività di controllo che la gestione statale è intesa ad esercitare per il pubblico interesse; pubblico interesse, consistente non solo nel miglioramento del servizio, ma anche nella saggia amministrazione dei fondi, che lo Stato stesso concede alla industria privata per coprirne i disavanzi di bilancio.

La mancanza dell'esercizio dell'impresa e il fine d'interesse pubblico distinguono poi profondamente la gestione statale della ferrovia concessa da quella gestione di azienda, considerata come un'ipotesi di cessione di azienda (Cass. 15 aprile 1935 « Mass. Giur. Lav. », 1935, 475), a cui tuttavia in giudizio si intendeva assimilarla dalla controparte, e che si verifica in seguito alla immissione coattiva in possesso, consentita dall'art. 41 del T. U. 16 luglio 1905, n. 646, sul credito fondiario. Codesta gestione infatti costituisce un vero e proprio esercizio di impresa, effettuato dall'Istituto di Credito fondiario nell'interesse proprio e con fini speculativi, per far sue le rendite ed i frutti, a soddisfazione del suo cre-

dito verso il proprietario del fondo. Invece la gestione statale della ferrovia concessa è una mera gestione di un pubblico servizio, i cui utili (se ve ne sono) continuano pur sempre a spettare alla concessionaria.

D'altro canto, il trapasso di azienda neppure potrebbe ritenersi fondato sulla circostanza dell'impossessamento dei mezzi materiali a cui ricorre la Pubblica Amministrazione per l'esercizio del pubblico servizio, poichè tale impossessamento avviene non in virtù di una convenzione, ma in virtù di un provvedimento d'imperio, che viene adottato dalla Pubblica Amministrazione indipendentemente, anzi contro la volontà della concessionaria.

L'impossessamento, propriamente, non costituisce altro che la concreta attuazione del provvedimento amministrativo che dispone l'esecuzione d'ufficio del pubblico servizio in danno del concessionario. Nè più e nè meno di quanto avviene nella esecuzione d'ufficio di un'opera pubblica in danno dell'appaltatore inadempiente, in cui la Pubblica Amministrazione prende possesso delle opere, del cantiere, del materiale, del macchinario, e con lo stesso personale esegue l'opera pubblica (art. 341 legge sui lavori pubblici; articoli 28, 31 e 34 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350), o di quanto avviene nella esecuzione di ufficio, in materia di concessione di derivazione di acque pubbliche, in cui la Pubblica Amministrazione prende possesso delle opere principali ed accessorie, ricadenti entro e fuori l'ambito demaniale e si serve dello stesso personale dell'utente (art. 54 T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775). In tutte queste ipotesi, la successione dello Stato al soggetto privato (appaltatore o concessionario), avvenendo jure imperii, implica soltanto una mera successione cronologica di gestori, che è unanimemente denunciata come insufficiente ad attuare il trapasso di azienda per il quale è invece richiesta una successione giuridica.

Precisamente, come si sa, per aversi trapasso d'azienda è necessaria l'esistenza di un rapporto giuridico negoziale (contratto di cessione) inteso ad operare il trasferimento da uno ad un altro imprenditore (cfr. Cass. 3 gennaio 1936, « Mass. Giur. Lav. » 1936, 20; Cass. 13 giugno 1940, « Foro It. » 1940, I, 1164; Cass. 22 luglio 1942, n. 2129; Tribunale di Pavia 21 giugno 1950, in « Riv. Dir. Lav. » 1951, II, 357, Cfr. MAZZONI; I presupposti giuridici del trapasso di azienda ecc., « Mass. Giur. Lav. », 1936, 33; TORRENTE; Sui rapporti fra cessione d'azienda e i contratti di lavoro, in « Giur. Cass. Civ. », 1944, 197). Ed è appunto per tale ragione che gli scrittori limitano il campo di applicazione dell'art. 2112 Cod. civ. agli atti di disposizione della azienda inter vivos (GHIDINI: Disciplina giuridica dell'impresa, 1950, 170 nota 29) ed agli acquisti a titolo derivativo (RIVA SANSEVERINO: « Dir. del Lav. » 1949, 283; DE LITALA: Trasferimento di azienda e rapporti di lavoro, in « Mass. Giur. Lavoro », 1947, 253; GRECO: Corso di Diritto commerciale 1948, p. 142, ecc.). Nella situazione in esame, invece i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e la società concessionaria si esauriscono con l'estromissione temporanea di quest'ultima dalla gestione del pubblico servizio e con la correlativa assunzione diretta da parte della prima; l'impossessamento cioè non riposa su un atto di volontà della concessionaria, bensì su un atto di autorità.

La decisione della Corte d'Appello di Catania, per quanto consti, sembra che sia l'unica che risolve la questione prospettata in ordine al R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336. I numerosi precedenti giurisprudenziali esistenti in materia di concessioni amministrative riguardano invece l'ipotesi, senza dubbio con contorni molto più precisi e definiti, della sostituzione di una ad un'altra impresa nella medesima concessione, negando, anche per essa, che si verifichi una vera e propria successione di azienda. Fra le tante sentenze che affermano tale principio si vedano: Cass. 9 dicembre 1935, « *Mass. Giur. Lav.* », 1936, 145; Cass. 8 giugno 1938, *Ibidem* 1938, 363; Cass. 30 maggio 1940, « *Il Dir. del Lav.* », 1941, II, 13; Cass. 12 febbraio 1941, n. 413; Cass. 17 maggio 1948, « *Dir. del Lav.* », 1949, II, 40; Trib. Reggio Emilia 27 novembre 1929, « *Mass. Giur. del Lav.* », 1930, 390, con nota del Petraccone; Appello Napoli 28 marzo 1952, « *Dir. e Giur.* », 1952, 237. Orientamento codesto condiviso dalla dottrina; cfr. FODALE: Cessione di azienda e trasferimento di concessione amministrativa, in « *Dir. del Lav.* », 1930, I, 773; RIVA SANSEVERINO: op. cit., p. 283; DE LITALA: Trasferimento d'azienda, loc. cit., 253; PETRACCONI: Il rapporto individuale di lavoro, 1939, 493; SELBI, in « *Mass. Giur. Lav.* », 1937, 263; ARDAU: *Lineamenti di Diritto del Lavoro*, 225.

Completamente diversa dalla fattispecie decisa è invece l'ipotesi, pure invocata dalla controparte nel giudizio, del curatore fallimentare autorizzato all'esercizio dell'impresa o del liquidatore coattivo, poichè costoro, col corrispondere al dipendente licenziato l'intera indennità di anzianità, a cui questi ha diritto (art. 2119 Codice civile, 2° comma), non soddisfano un debito proprio, quali successori, ma soddisfano un debito dell'imprenditore (che i c. d. debiti della massa siano sostanzialmente debiti del fallito è ormai un punto certo: SATTA: Diritto fallimentare 1948; pp. 119-120; DE SEMO, Diritto fallimentare, 1948, 217; AZZOLINA: Il fallimento, 1953, I, 682; PROVINCIALI: Manuale di Diritto fallimentare, 1951, 372), del quale essi amministrano il patrimonio. Peraltro, in difetto di una norma di legge, in tema di sequestro d'azienda sono stati ritenuti inapplicabili i principi della legge impiegatizia (ora art. 2112 Cod. civ.) dall'Appello di Napoli 25 maggio 1937 (« *Monitore Trib.* », 1938, 280), dichiarandosi che l'obbligo del custode di corrispondere le indennità al personale licenziato è limitato al periodo della sua amministrazione (PROVINCIALI: Il sequestro d'azienda, 1948, p. 146 nota 2); così come è stato deciso che non costituisce una successione nell'azienda l'assunzione in custodia da parte della Potenza occupante delle aziende italiane esistenti in Libia (Tribunale di Tripoli, 20 novembre 1950; « *Foro It.* », 1951, I, 248); e così come non genera una successione d'azienda il sequestro dei beni e delle aziende commerciali dei sudditi nemici, preveduto dalla legge di guerra (R. D. 8 luglio 1938, n. 1415, alleg. A). A maggior ragione ciò deve ritenersi per la gestione statale di una ferrovia concessa, alla quale è assolutamente estraneo il compito di amministrare un patrimonio altrui, tendendo essa esclusivamente alla gestione dell'esercizio di un pubblico servizio, in nome e per conto proprio.

A. N.

IMPIEGO PUBBLICO - Impiego statale - Personale domestico Stazioni CC - Non sono impiegati statali. (Corte Appello di Roma, Sez. Magistratura del lavoro, Sent. n. 204/54 - Pres. Fibbi; Est. Albanese; P. M. De Rosa (concl. conf.); Santini contro Ministero Difesa-Esercito).

Il personale domestico assunta per la confezione del vitto e la pulizia dei locali a sensi degli articoli 350, 351, 352 del Regolamento generale dell'Arma dei Carabinieri, e retribuito dai militari facenti parte della comunità, non ha alcun rapporto di impiego con lo Stato, ma solo con l'Ente di fatto costituito dalla convivenza.

L'Amministrazione dello Stato, pertanto, non è legittimata passivamente ed ogni pretesa inerente al rapporto di lavoro e alla relativa liquidazione deve farsi valere contro l'ente di fatto a sensi degli articoli 36 e segg. Codice civile.

Riportiamo la parte più interessante della ampia e perspicua motivazione:

« Nella specie è fuori discussione che il Santini si obbligò a prestare la sua opera di cuoco a favore dei Carabinieri conviventi alla mensa e questi assunsero e mantennero per tanti anni l'obbligo di retribuirlo direttamente e senza ingerenza dell'Erario, della mercede pattuita.

« È da escludere la partecipazione dello Stato al rapporto, perchè mancò da parte dell'Amministrazione l'assunzione in forma diretta o indiretta dell'obbligo di provvedere al pagamento del salario.

« Non giova rilevare che il Santini pose la sua opera a disposizione della « stazione » ente astratto da identificarsi con l'Amministrazione statale, poichè lo stesso Regolamento limita e specifica il significato da attribuire a tale termine quando spiega che il personale civile viene assunto e pagato dalla comunità dei militari conviventi.

« Neppure vale osservare che il regolamento stesso dispone che l'assunzione è autorizzata dall'ufficiale addetto per dedurne che il rapporto in questione assume carattere pubblicistico.

« Evidentemente la parola autorizzazione deve essere intesa nel significato di rimozione dell'ostacolo normalmente sussistente nei confronti dei civili, a frequentare le caserme che sono riservate, per le loro finalità, soltanto ai militari.

« Sarebbe poi, arbitrario dedurre dalle disposizioni sopra richiamate che lo Stato abbia voluto assumere l'obbligazione di intervenire come garante nell'ipotesi che la comunità non faccia fronte al suo impegno.

« Tale obbligazione dovrebbe essere chiara ed esplicita e non può scaturire in via di presunzione.

« È anzi da notare che dal sistema di retribuzione previsto dal regolamento in esame emerge esplicito il completo disinteresse dello Stato alla parte economica del contratto.

« Il fatto che l'ufficiale che autorizza l'assunzione non abbia l'obbligo di riferire sull'entità della mercede pattuita agli organi centrale, ai fini di includere la spesa in una voce del bilancio statale, elimina ogni dubbio sull'esattezza dell'opinione che lo Stato non ha inteso assumere alcuna obbligazione al riguardo.

« L'autorizzazione dell'ufficiale interviene solo allo scopo di assicurare che i civili assunti per i servizi

domestici possiedano i requisiti necessari e specialmente quelli di moralità, particolarmente importanti per chi deve frequentare luoghi ed uffici in cui, come nelle caserme dei carabinieri, si adempiono servizi di carattere riservato e di grande delicatezza ».

(Omissis).

« Dovendo dare una qualificazione giuridica al rapporto in esame il Collegio ritiene di dover ravvisare l'ipotesi di una associazione di fatto costituita fra i militari della caserma con il limitato scopo di conseguire le prestazioni relative ai servizi di cucina.

« Si tratta di uno di quei casi tipici dei quali, specialmente dopo l'entrata in vigore del nuovo codice, si sono interessate, con una certa frequenza, tanto la giurisprudenza che la dottrina.

« In proposito può rilevarsi che la convivenza dei militari sotto il profilo che interessa la causa, assume l'aspetto di una di quelle associazioni non riconosciute nelle quali, peraltro, non manca un intervento dell'autorità statale per indirizzare la volontà dei costituenti, volontà che nella fattispecie, resta libera in ordine all'opportunità di addivenire o meno all'assunzione di personale civile, alla scelta del soggetto da assumere fra quelli aventi i requisiti necessari, all'entità della retribuzione da corrispondergli.

« Mentre è da notare che, per l'esistenza di una associazione non riconosciuta, non è richiesta alcuna forma, è da aggiungere che le norme giuridiche che disciplinano la convivenza sono schematicamente tracciate nei riportati articoli del regolamento.

« Poichè ogni associazione deve avere, oltre i soggetti e i mezzi, uno scopo, si rileva a proposito di quest'ultimo che il vantaggio proprio dell'associato si ravvisa nella possibilità di procurarsi un determinato servizio con risparmio di prestazioni di opera personale che, altrimenti, dovrebbero far carico ai conviventi.

« È questo un vantaggio comune e di immediata percezione, che spiega la possibilità di ammissione e di esclusione degli associati in relazione alla qualità soggettiva, di partecipi della comunità.

« La responsabilità processuale delle associazioni non riconosciute trova la sua disciplina legislativa nell'art. 36 Codice civile e 75 Codice procedura civile.

« Riferibilmente ai rapporti esterni, per le obbligazioni i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune e in via solidale, sulle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione ».

Rileviamo soltanto come la questione della azione a sensi dell'art. 36 Codice civile contro « coloro che hanno agito in nome e per conto della Associazione » quando come nella specie vi sia anche la richiesta d'indennità di anzianità appaia grave e delicata. A nostro avviso tale azione non potrà proporsi in proprio contro gli attuali dirigenti della comunità e della stazione, ma dovrà proporsi contro i precedenti assuntori oltrechè contro l'eventuale fondo comune, mentre senza dubbio contro tali precedenti assuntori si dovranno proporre le varie pretese di assegni arretrati per i quali gli attuali dirigenti non sembra abbiano ne possano avere nessuna responsabilità solidale.

V. S.

SEGNALAZIONI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE

1. Il riconoscimento d'antiche utenze per quantità inferiore a quella per l'innanzi derivata, e legittimo se il maggior volume dell'acqua goduta risulti non corrispondente alle esigenze di una utilizzazione effettiva. (Corte Cass., S. U., 7 giugno 1954, Cont. 4974/51, Avv. Generale).

AGRICOLTURA.

1. La concessione dell'uso eccezionale di un bene demaniale è costitutiva, perciò il diritto del privato è affievolito quando lo richiedano esigenze di pubblico interesse, ma è perfetto in ogni altra ipotesi. In una concessione del godimento di un pascolo su terreno demaniale, le sezioni specializzate agrarie hanno piena giurisdizione nelle controversie per perequazione di canoni; nè vale ad escludere la possibilità di adeguamento del canone il fatto che il canone sia stabilito con la procedura della licitazione, se la sperequazione derivi da circostanze successive alla stipulazione del contratto. (Corte Cass., S. U., 7 Maggio 1954, Cont. 63972, Avv. Generale).

(Vedi: *Imposta Generale Entrata* 1).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

1. Un organo dello Stato fornito, come il Consiglio Nazionale delle Ricerche, di propria personalità giuridica, può agire in giudizio contro lo stesso Stato a tutela del proprio patrimonio e della propria organizzazione. (Corte Cass., S. U., 11 maggio 1954, Cont. 858/50, Avv. Generale).

2. Contro lo sfratto amministrativo conseguente a risoluzione del rapporto di lavoro nei confronti del custode di un dormitorio per il personale ferroviario e contro la relativa revoca della concessione di alloggio su bene demaniale, non è ammesso rimedio possessorio. (Corte Cass., S. U., 18 maggio 1954, Cont. 1857/50, Avv. Generale).

(Vedi: *Espropriazione per pubblica utilità* 4 - 7; *Legittimazione* 1).

APPELLO.

1. Per riproporre in appello le domande ed eccezioni non accolte non occorre appello incidentale da parte dell'appellato che non abbia interesse a proporre gravame avendo il primo giudice accolto integralmente le sue conclusioni, sia pure, respinta taluna eccezione, per ragioni diverse da quelle sostenute. (Corte Cass., 13 maggio 1954, Cont. 60652 Avv. Generale).

ATTO AMMINISTRATIVO.

1. L'approvazione di un piano regolatore partecolareggiato è atto amministrativo formale, caducabile solo per suo annullamento (per decorso dei termini di attuazione) o per revoca, quest'ultima ammissibile, se tacita, solo se si abbia un comportamento conforme di tutti coloro, se erano più con distinte volontà, che concorsero alla sua formazione. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

AVVOCATURA DELLO STATO.

1. Conferma della giurisprudenza consolidata sulla nullità assoluta delle notifiche ad Amministrazione dello Stato non avvenute presso l'Avvocatura competente. (Corte Cass. 22 maggio 1954, Cont. 3525/52, Avv. Generale).

CASSAZIONE.

1. Anche una sentenza di giudice speciale può essere impugnata in Cassazione per l'art. 111 della Costituzione per difetto di motivazione su un punto decisivo della controversia. (Corte Cass., S. U., 7 giugno 1954, Cont. 4974/51, Avv. Generale).

(Vedi: *Solve et repete* 1).

CITAZIONE.

1. Se dopo una prima chiamata in giudizio, nulla perchè intimata ad organo non rappresentante di un'Amministrazione dello Stato, e seguita dalla costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato,

sia avvenuta una nuova citazione intimata all'organo rappresentante, ma non notificata presso l'Avvocatura dello Stato, anche la seconda citazione è nulla per vizio di notifica, e non è sanata dalla nuova costituzione in giudizio dell'Avvocatura o da quella avvenuta in relazione al primo atto. (Corte Cass., 15 maggio 1954, Cont. 2758/53, Avv. Generale).

COMPETENZA.

1. Sussiste litisconsorzio di tutti coloro che sono parte nel giudizio, nel regolamento di competenza o di giurisdizione. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

2. Mancando il decreto di espropriazione e di determinazione della indennità provvisoria nelle espropriazioni aeronautiche, si ha solo un'occupazione d'urgenza, quindi la Giunta arbitrale è carente di giurisdizione a conoscere della domanda di indennità definitiva, fin quando non vengano emanati i predetti provvedimenti. (Corte Cass., S. U., 8 giugno 1954, Cont. 2258/50, Avv. Generale).

CONCESSIONI.

(Vedi: *Ferrovie* 1).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO.

1. Non sempre con l'emissione di un ordinativo di pagamento la prestazione dell'Amministrazione è esaurita, richiedendo l'ordinaria diligenza anche il compimento di quanto è necessario affinché il pagamento stesso venga effettuato. (Corte Cass., 22 maggio 1954, Cont. 3525/52, Avv. Generale.)

COSTITUZIONE.

(Vedi: *Cassazione* 1; *Legge* 1).

DEMANIO.

(Vedi: *Agricoltura* 1).

DIRITTO E INTERESSE.

1. Distinzione della competenza fra autorità giudiziaria e amministrativa in base al *petitum* ed alla *causa petendi* conforme a giurisprudenza consolidata. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508; Corte Cass., 8 maggio 1954, Cont. 3688/52, Avv. Generale).

(Vedi: *Procedimento civile* 1).

DISCREZIONALITÀ.

1. Le norme sul Piano regolatore di Roma lasciarono alla Pubblica Amministrazione ampia discrezionalità circa l'epoca, le modalità, i termini di emanazione del piano di massima e particolareggiato, talchè è resa impossibile la sopravvivenza di un diritto soggettivo perfetto. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

2. Benchè il giudice non possa sindacare i motivi di ordine amministrativo per l'adozione da parte delle Ferrovie dello Stato di un dispositivo anzichè di un altro per evitare incendi da scintille, tuttavia la discrezionalità di tale scelta trova un limite nella non rispondenza dipendente da fattori puramente tecnici del mezzo scelto alla finalità dovuta. (Corte Cass., 11 maggio 1954, Cont. 3509/52, Avv. Generale).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ.

1. Dall'approvazione del piano regolatore, che equivale a dichiarazione di pubblica utilità deriva per le proprietà comprese in esso piano un complesso di vincoli assimilabili a servitù legali; non da esso tuttavia, ma dall'approvazione del piano particolareggiato deriva un affievolimento dei diritti dei singoli proprietari. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

2. Le norme sulle opere per il ricovero dei senza tetto eliminano le formalità per la dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità dei lavori, non le altre disposizioni della legge comune, ragione per cui le occupazioni temporanee sono soggette al limite comune massimo dei due anni. (Corte Cass., S. U., 28 maggio 1954, n. 1702).

3. La retrocessione che importa nuovo trasferimento del bene all'espropriato non incide sull'efficacia della pronuncia giurisdizionale (nella specie Collegio Arbitrale O. N. C.) che ha già avuto esecuzione col trasferimento coattivo dell'immobile a favore dell'Ente pubblico. (Corte Cass., S. U., 8 maggio 1954, n. 1446).

4. L'istituto della retrocessione, non disponendovi deroghe la legge speciale, si applica anche ai trasferimenti coattivi di immobili all'O. N. C. se tale ente non si sia avvalso del bene trasferito per i fini per i quali il trasferimento fu disposto. (Corte Cass., S. U., 8 maggio 1954, n. 1446).

5. Decorsi i due anni di occupazione temporanea, per l'ulteriore illegittima occupazione si può adire il Giudice ordinario, sia per la restituzione del bene, sia per la liquidazione di una congrua indennità per il biennio (se il prefetto non l'abbia determinata entro detto periodo che costituisce limite anche per l'esercizio di tale facoltà) e pel risarcimento dei danni per il periodo successivo. (Corte Cass., S. U., 28 maggio 1954, n. 1702).

6. L'occupazione anticipata *ex lege* n. 423 del 1923, non si identifica con quella temporanea comune, e quindi non è soggetta al limite del biennio ancorchè per errore detto termine sia stato richiamato nel decreto prefettizio; d'altronde poichè l'indennizzo è determinato in base all'interesse annuo sull'indennità definitiva, nessun danno può in concreto derivare all'espropriato dal ritardo nella espropriazione. (Corte Cass., 18 maggio 1954, Cont. 3646/52, Avv. Generale).

7. Nelle espropriazioni aeronautiche non si può adire il competente organo giurisdizionale, per la determinazione dell'indennità definitiva prima che

sia stata determinata l'indennità provvisoria, determinazione che avendo la natura della stima peritale nella procedura ordinaria funziona come condizione per la successiva fase giurisdizionale per la determinazione dell'indennità definitiva. (Corte Cass., S. U., 8 giugno 1954, Cont. 2258/50, Avv. Generale).

(Vedi: *Competenza* 2).

FERROVIE.

1. La convenzione 28 giugno 1923 fra la Compagnia internazionale carrozze letti e le Ferrovie dello Stato dà vita ad una concessione-contratto, fonte per quanto attiene al risultato economico di diritti ed obblighi sul piano del diritto privato.

L'obbligo però per l'Amministrazione di trasportare gratuitamente gli agenti della Compagnia in servizio nelle carrozze, non è riconducibile al contratto di trasporto, ma è solo il mezzo perchè gli agenti adempiano alle loro prestazioni. (Corte Cass., 18 maggio 1954, Cont. 65061, Avv. Generale).

(Vedi: *Discrezionalità* 2).

GIURISDIZIONE.

1. L'indagine se esista un diritto azionabile quando la domanda proposta al giudice ordinario miri a caducare un atto amministrativo discrezionale attiene esclusivamente alla giurisdizione. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

(Vedi: *Diritto e interesse*, 1).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA.

1. La norma che sottopone gli atti economici relativi al commercio del frumento, e derivati, a tassa una tantum da corrispondersi all'atto della vendita da parte del produttore, non condiziona l'esecuzione degli atti economici necessari a tale vendita al soddisfacimento dell'imposta sul primo trasferimento. (Corte Cass., 8 maggio 1954, Cont. 3688/52, Avv. Generale).

IMPOSTA DI REGISTRO.

1. Gli eventi che secondo l'art. 12 legge di registro legittimano la restituzione di una tassa regolarmente percetta debbono essere successivi non anteriori alla percezione della tassa. (Corte Cass., 7 giugno 1954, Cont. 56/53, Avv. Generale).

2. La dimostrazione del trasferimento sufficiente in certi casi per pretendere il tributo può aversi per prove critiche e storiche tratte da elementi di cui la Finanza abbia il possesso o la legale conoscenza, senza che occorra anche il possesso del bene trasferito che è solo uno degli elementi di prova indiretta del trasferimento. (Corte Cass. 7 giugno 1954, Cont. 56/53, Avv. Generale).

3. Qualora la domanda giudiziale sia proposta da un terzo estraneo ad una convenzione non registrata e nel giudizio non siano intervenuti entrambi

i contraenti non si può tassare l'enunciazione, ancorchè in relazione logica col dispositivo, contenuta nella sentenza, occorrendo che questa sia emessa nei confronti dei contraenti del negozio enunciato. (Corte Cass., 7 giugno 1954, Cont. 56/53, Avv. Generale).

4. La tassazione di atti non registrati o di convenzioni verbali enunciate in atti sottoposti a registro si attua anche nelle enunciazioni contenute nelle sentenze interlocutorie del precedente codice di rito. (Corte Cass. 7 giugno 1954, Cont. 56/53, Avv. Generale).

5. Le sentenze interlocutorie del precedente codice di rito non erano soggette a registrazione. (Corte Cass. 7 giugno 1954, Cont. 56/53, Avv. Generale).

IMPOSTE E TASSE.

1. Distinzione fra estimazione semplice e complessa secondo giurisprudenza costante. (Corte Cass. S. U., 13 maggio 1954, Cont. 3149/51, Avv. Generale).

2. È valida la decisione delle Commissioni delle imposte sottoscritta dal solo presidente e priva delle indicazioni dei membri del Collegio la cui composizione risulta dal verbale, e non occorrono le formalità imposte per le decisioni giudiziali. (Corte Cass., S. U., 22 maggio 1954, Cont. 2832/50, Avv. Generale).

IMPUGNAZIONE CIVILE.

1. Chi ha visto rigettata la sua domanda di estromissione dal giudizio, ha interesse ad impugnare la relativa decisione. (Corte Cass., 7 giugno 1954, Cont. 5698/52, Avv. Generale).

INTERVENTO IN CAUSA.

1. L'interventore adesivo semplice ha qualità di parte, ed esercita le inerenti facoltà salvo che il giudice chiamato a pronunciarsi nell'intervento lo riconosca illegittimo. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

LEGGE.

1. Le sentenze dei giudici speciali sono sottoposte al ricorso per cassazione anche per violazione di legge, solo se emanate dopo l'entrata in vigore della costituzione; quelle emanate prima sono impugnabili solo per incompetenza ed eccesso di potere. (Corte Cass., S. U., 7 maggio 1954, Cont. 100/50, Avv. Generale).

2. La norma speciale, al contrario di quella eccezionale o singolare, non esclude i principi generali ma li specifica e li differenzia adattandoli, ragion per cui essa deroga alla generale nei soli limiti richiesti dalla specialità della materia. In materia di espropriazione per pubblica utilità quando una norma speciale non provveda per un determinato caso, occorre far capo alla norma generale. (Corte Cass., S. U., 8 maggio 1954, n. 1446).

LEGITTIMAZIONE.

1. Anche nell'ipotesi che l'organo erroneamente citato in rappresentanza di un'Amministrazione appartenga all'Amministrazione stessa e sia gerarchicamente superiore a quello che ha il potere di rappresentanza si verifica la nullità della *vocatio in jus*. (Corte Cass., 15 maggio 1954, Cont. 2758/53, Avv. Generale).

(Vedi: *Amministrazione Pubblica*, 1).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI.

(Vedi: *Trasporto*, 1).

OPERE PUBBLICHE.

1. La responsabilità per danni da omessa manutenzione di un pubblico edificio ricade sull'Amministrazione che ha in carico l'edificio non su quella dei Lavori Pubblici (Genio Civile) solo incaricata della compilazione dei progetti della direzione tecnica e del collaudo delle opere di manutenzione, su richiesta delle Amministrazioni competenti. (Corte Cass., 18 maggio 1954, Cont. 60706, Avv. Generale).

POSSESSO.

(Vedi: *Amministrazione Pubblica*, 2).

PROCEDIMENTO CIVILE.

1. Per ammettersi azione di accertamento verso la Pubblica Amministrazione occorre la esistenza di un diritto, o almeno che quanto si vuol accertare sia idoneo a determinare il sorgere del diritto stesso se affievolito, oppure occorre la sussistenza dell'obbligo giuridico che si assume inadempito. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, n. 1508).

2. L'indagine sui fatti di causa ai fini della pronuncia sulla competenza o nella giurisdizione trova un limite nel non oltrepassare i confini segnati dalla questione da risolvere per tramutarsi in una implicita pronuncia sul merito. (Corte Cass., S. U., 13 maggio 1954, Cont. 3149/51, Avv. Generale).

PROFITTI DI REGIME.

1. Dagli incrementi avocabili sono esclusi i frutti dei beni preesistenti al 3 gennaio 1925, e quelli derivanti da incremento di denaro preesistente nel patrimonio. (Corte Cass., 7 maggio 1954, Cont. 1426/50, Avv. Generale).

2. La prova della sussistenza dei profitti e della loro provenienza da un'attività politica fascista o dalla posizione avuta nel regime può essere data anche mediante presunzioni purchè gravi precise e concordanti. (Corte Cass., S. U., 22 maggio 1954, Cont. 2832/50, Avv. Generale).

3. Occorre separato procedimento coattivo per agire contro gli azionisti di una Società quando fossero responsabili ex art. 7 D. L. L. n. 392 del 1948, dei profitti di regime dovuti dalla Società: tali azionisti sono estranei alla lite tributaria mossa dalla società e vanno estromessi. (Corte Cass., 7 giugno 1954, Cont. 5698/52, Avv. Generale).

RESPONSABILITÀ.

(Vedi: *Opere pubbliche*, 1).

SENTENZA.

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

SOCIETÀ.

(Vedi: *Profitti di regime*, 3).

SOLVE ET REPETE.

1. Il *solve et repete* non funziona quando la cassazione sia investita dell'impugnativa, sotto il solo profilo della legittimità, di una pronuncia del giudice amministrativo a cui la causa tornerà, ove il ricorso sia accolto. (Corte Cass. S. U., 7 maggio 1954, Cont. 1426/50, Avv. Generale, Corte Cass. S. U. 22 maggio 1954, Cont. 2832/50, Avv. Generale).

SPESE GIUDIZIALI.

1. Ove più organi dell'Amministrazione siano presenti in giudizio e per essi si svolgano distinte difese, competono distinte spese giudiziali avendo i singoli organi dell'Amministrazione una singola individualità giuridica (Corte Cass., 15 maggio 1954, Cont. 2758/53, Avv. Generale).

TRASPORTO.

1. La nullità della clausola di esonero del vettore per i sinistri patiti dal viaggiatore è l'applicazione, estesa però alla colpa lieve, dell'art. 1229 Codice civile. Non rientra però in quel caso di nullità un patto che consenta la rivalsa da parte del vettore, nella specie quello che consente alle Ferrovie dello Stato la rivalsa verso la Compagnia internazionale Vagoni letto per gli indennizzi pagati agli agenti di quest'ultima. (Corte Cass., 18 maggio 1954, Cont. 65061, Avv. Generale).

VENDITA.

1. Si ha consegna di *aliud pro alio* quando sia stata fornita gomma indigena non solubile ed adesiva, in luogo di gomma arabica, solubile ed adesiva, ancor che contenuta in sacchi con la dicitura impressa « gomma arabica ». (Corte Cass., 13 maggio 1954, Cont. 60652, Avv. Generale).

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se la competenza nelle pratiche di incidenti stradali, quando l'incidente stesso sia sorto nel territorio di un Comiliter, diverso da quello dal quale dipende il conducente dell'automezzo interessato, debba radicarsi con riferimento al luogo in cui l'incidente è avvenuto o al rapporto di dipendenza del militare (n. 157). — II) A quale Istituto compete l'assistenza dei dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato (n. 158). — III) Se l'assunzione diretta, da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, delle operazioni di liquidazione dell'Ente Nazionale della Cooperazione comporti ex lege il patrocinio e la difesa in giudizio dell'Ente in liquidazione, oltre che l'assistenza legale in sede consultiva, da parte dell'Avvocatura dello Stato (n. 159). — IV) Se, per le cause che restino temporaneamente affidate al patrocinio di avvocati del libero foro, le eventuali proposte di transazione, debbono essere sottoposte all'esame dell'Avvocatura dello Stato (n. 159). — V) Se le Amministrazioni e gli Enti interessati, in difetto di norme statutarie, possano revocare le designazioni di propri rappresentanti nel Consiglio di amministrazione dell'Ente autonomo « Mostra d'oltremare e del Lavoro italiano nel Mondo », qualora sussistano particolari ragioni che determinino una situazione di incompatibilità fra chi sia stato designato e l'Ente che a tale designazione abbia proceduto (n. 160). — VI) Se l'Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti (e degli Istituti di Previdenza) possa concedere mutui con contratto (n. 161). — VII) Se l'Amministrazione militare sia responsabile dei danni, subiti da cose o persone non trasportate per effetto della circolazione di suoi automezzi che, nelle giornate di sciopero, prestino servizio per conto dell'Amministrazione ferroviaria (n. 162). — VIII) Se, in definitiva, il risarcimento dei danni suddetti debba ricadere sull'Amministrazione, per conto della quale sia stato effettuato il servizio (n. 162). — IX) Se gli Archivi notarili possano considerarsi Amministrazioni dello Stato (n. 163). — X) Se l'ENPAS possa esimersi dall'osservanza del disposto dell'art. 193 del T. U. sulle leggi sanitarie approvato con R. D. 27 luglio 1934, n. 1265, circa la necessità di autorizzazione prefettizia per aprire ambulatori medici (n. 164).

AMNISTIA ED INDULTO. — I) Se la rimozione dal grado, di cui all'art. 29 del C.P.M.P., costituisca pena accessoria o effetto penale della sentenza (n. 12). — II) Se l'amnistia impropria sia applicabile alla pena acces-

soria (n. 12). — III) Se l'amnistia concessa con l'art. 1 del D. P. 23 dicembre 1949, n. 929 — relativamente ai reati previsti dal D. L. 22 aprile 1943, n. 245, e successive modificazioni, o da qualunque altra legge riguardante la disciplina dei consumi, degli ammassi o dei contingentamenti, per i quali sia comminata una pena detentiva, sola o congiunta a pena pecuniaria non superiore nel massimo a sei anni, ovvero una pena pecuniaria — sia applicabile al delitto di cui all'ultimo comma dell'art. 8 del D.L.C.p.S. 5 settembre 1947, n. 888 (n. 13).

ANTICHITÀ E BELLE ARTI. — Se, ai sensi delle vigenti norme, sia legittimo il provvedimento con il quale si espropri, per demolirlo, un piccolo locale, che deturpi l'armonia di un edificio monumentale (n. 29).

APPALTO. — I) Se alla piena di un fiume possa riconoscersi il carattere di evento di assoluta imprevedibilità, agli effetti del risarcimento dei danni derivati alle opere provvisorie, ai mezzi d'opera, alle attrezzature di cantiere e ai materiali non ancora posti in opera, relativi ai lavori di costruzione di un ponte di transito su di esso, ai sensi dell'art. 20 del Capitolato d'oneri dei lavori delle Ferrovie dello Stato (n. 196). — II) Se il termine di venti giorni, entro il quale i contratti di appalto vanno registrati, decorra, anche nel caso di verbali di aggiudicazione definitiva, dalla data di comunicazione del decreto ministeriale di approvazione (n. 197).

ASSICURAZIONI. — I) Se il pensionato statale, il quale presti la propria opera in aziende private debba essere assicurato obbligatoriamente ai sensi di legge (n. 41). — II) Se il personale pensionato, riassunto in servizio, sia soggetto all'obbligo dell'assicurazione, ove non abbia raggiunto i limiti di età previsti dalla legge (n. 41).

AUTOVEICOLI. — Quale sia la natura dell'atto con cui un soggetto viene ammesso ad esercitare una linea automobilistica (n. 44).

AVVOCATI E PROCURATORI. — I) Se l'assunzione diretta, da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, delle operazioni di liquidazione dell'Ente Nazionale della Cooperazione, comporti ex lege il patrocinio e la difesa in giudizio dell'Ente di liquidazione, oltre che l'assistenza legale in sede consultiva, da

parte dell'Avvocatura dello Stato (n. 23). — II) Se, per le cause che restino temporaneamente affidate al patrocinio di avvocati del libero foro, le eventuali proposte di transazione, debbano essere sottoposte all'esame della Avvocatura dello Stato (n. 23).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — I) Se sia legittima l'imposizione, da parte dell'Amministrazione, di un supplemento di canone di fitto per ospitalità a persone estranee al nucleo familiare concessa dai ferrovieri che godono di alloggi nelle case economiche ed assimilate dell'Amministrazione medesima (n. 48). — II) Se il coerede designato per la stipulazione del contratto di mutuo individuale di alloggio cooperativo possa impegnare gli altri coeredi anche al riscatto, con l'apposizione della propria firma al contratto relativo (n. 49).

COMMERCIO. — Se, in linea di massima, sia ammissibile il ricorso avverso il provvedimento positivo di concessione di licenza di commercio (n. 7).

COMUNI E PROVINCE. — Se l'obbligo di fornire i locali per i servizi di collocamento ricada, oltre che sui Comuni che siano sede di collocatori o di Sezioni Staccate degli uffici provinciali del lavoro, anche sui Comuni capoluoghi di Provincia, nei quali sono dislocati gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione (n. 54).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE. — I) Quale sia la natura dell'atto con cui un soggetto viene ammesso ad esercitare una linea automobilistica (n. 42). — II) Se, ai sensi dell'art. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137, sia fondata la pretesa di un profugo della ex colonia eritrea, intesa ad ottenere la concessione di una linea automobilistica nel territorio nazionale e per il fatto di aver esercitato analoga attività in Eritrea (n. 42).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO. — I) Se l'indicazione dell'apertura della gara per un'ora, di cui all'art. 69 del R. D. 23 maggio 1924, n. 827, sia soltanto in funzione della dichiarazione di diserzione dalla gara medesima (n. 124). — II) Se possa costituire causa di nullità dell'aggiudicazione la circostanza che i prescritti depositi siano stati accettati, in busta, senza il preventivo rilascio di regolare quietanza (n. 124). — III) Se l'Amministrazione possa rinnovare la gara tra le Ditte offerenti ove tutte le offerte non siano conformi alle richieste di Capitolato (n. 125). — IV) Se sia consentita l'ammissione ad una gara di una impresa che si trovi in istato di concordato preventivo (n. 126).

CONTRATTI DI GUERRA. — I) Se i crediti relativi a revisione di prezzi rientrino nella competenza del Commissariato per i contratti di guerra (n. 20). — II) Se la denuncia dei contratti di guerra nel termine stabilito dal D. L. 25 marzo 1948, n. 674 fosse necessaria per evitare la decadenza anche quando le relative pratiche si trovassero in istruttoria presso le singole Amministrazioni (n. 20). — III) Se la denuncia richiesta dal D.L. 7 maggio 1948, n. 656, fosse necessaria nei casi in cui il credito fosse stato reso noto alle Amministrazioni dopo il 1947 e la relativa pratica fosse in istruttoria (n. 20). — IV) Se i contratti, stipulati dagli organi della repubblica sociale italiana per la condotta della guerra siano da considerarsi contratti di guerra e, pertanto, soggetti alla competenza liquidatrice del Commissariato per i contratti di guerra (n. 21). — V) Se i contratti, stipulati dagli

organi della repubblica sociale italiana nell'interesse delle truppe germaniche, possano considerarsi stipulati allo stesso titolo dei contratti relativi a necessità delle proprie truppe (n. 21).

DANNI DI GUERRA. — I) Se possa adottarsi la procedura di recupero nelle forme della riscossione delle imposte dirette, ai sensi dell'art. 23 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, ove oggetto del recupero sia un acconto versato a titolo risarcimento danni di guerra e in difetto della liquidazione definitiva dei danni stessi (n. 44). — II) Se l'ipoteca, iscritta sull'immobile danneggiato da ricostruire ai sensi dell'art. 28 del D. L. 10 aprile 1947, n. 261, a carico del mutuatario, sulla base di una dichiarazione giurata, risultata poi falsa quanto al suo diritto di proprietà sull'immobile medesimo, sia valida (n. 45).

DEMANIO. — Se l'intavolazione nei libri fondiari possa portare, di per se, a far ritenere costituiti dei diritti reali su beni demaniali la cui esistenza sia esclusa dal nostro ordinamento giuridico (n. 99).

ESECUZIONE FISCALE. — Se la norma dell'articolo 2752 codice civile, riguardante l'estensione dei privilegi che accompagnano i tributi diretti, valga, in forza dell'art. 2750 stesso codice, anche per il privilegio introdotto dall'art. 3 del D.L.C.p.S. 2 luglio 1947, n. 683 (n. 30).

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — I) Quale sia la natura dei decreti di espropriazione, emessi in attuazione delle norme sulla riforma agraria (n. 98). — II) In quali limiti possano essere impugnati i detti decreti di espropriazione (n. 98). — III) Se il decreto legislativo di espropriazione, contenente l'ordine di immediata occupazione, costituisca titolo sufficiente per la presa in possesso del fondo espropriato o sia necessario, all'uopo, notificare al proprietario un vero e proprio atto formale (n. 98).

FALLIMENTO. — I) Se il provvedimento, con il quale il giudice delegato autorizzi il curatore a riscuotere la pensione del fallito, entro i limiti consentiti, possa essere ritenuto senz'altro sufficiente nei confronti della Amministrazione o debba essere reso definitivo con un perfezionamento della procedura, ai sensi del 1° comma dell'art. 2 del D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (14). — II) Se sia consentita l'ammissione ad una gara di un'impresa che si trovi in stato di concordato preventivo. (n. 15).

FERROVIE. — I) Se il beneficio previsto dalla legge 28 dicembre 1950, n. 1079, abbia effetto nel senso che valga a riaprire i termini di applicazione di disposizioni, intese a consentire la sistemazione del personale non di ruolo e che fossero già esaurite alla data del 28 gennaio 1951, nella quale è entrata in vigore la legge medesima (n. 208). — II) Se lo sciopero del personale ferroviario possa integrare l'evento estraneo all'esercizio ferroviario, che, a norma dell'art. 43, par. 2, lett. h) delle CC. TT., vale ad aumentare i termini di resa delle merci trasportate (n. 209). — III) Se, ai sensi delle vigenti norme, l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato sia tenuta ad esibire all'Autorità giudiziaria le relazioni di inchieste amministrative, relative a sinistri ferroviari (n. 210). — IV) Se le guardie zoofile, dipendenti dall'Ente nazionale per la protezione degli animali possano essere ammesse al trattamento speciale di concessioni di viaggio, di cui godono gli agenti di P. S. (n. 211). — V) Se, ai sensi e

per gli effetti dell'art. 8-bis delle CC. TT., possa distinguersi tra « abuso » e « irregolarità » di viaggio (n. 212). — VI) Se il termine « abuso » implichi una malafede, non richiesta per il caso di « irregolarità » (n. 212). — VII) Se l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato possa essere chiamata a rispondere civilmente delle conseguenze di infortuni che si verificano nei porti in occasione della esecuzione, da parte del personale delle Compagnie portuali, di manovre a spalla d'uomo mediante le quali viene effettuato lo spostamento dei vagoni sulla banchina (n. 213). — VIII) Se, nel caso che l'avaria dei carri privati, ammessi a circolare sulle linee della rete delle Ferrovie dello Stato dipenda da colpa di propri agenti, l'Amministrazione sia tenuta all'indennizzo dei limiti dei danni riportati dal carro, con esclusione d'ogni altro risarcimento (n. 214). — IX) Se la facoltà dell'Opera Nazionale di Previdenza ed Assistenza agli Invalidi di guerra di rilasciare richieste di concessione speciale IX, nell'ipotesi prevista dal paragrafo 1 (secondo inciso) dell'allegato 2 al D.M. 28 febbraio 1951, riguardi soltanto i viaggi che l'invalido deve fare per recarsi presso la Rappresentanza provinciale, cui sia iscritto (n. 215). — X) Se la concessione speciale IX spetti all'invalido il quale si rechi per cure presso uno specialista e non presso « stabilimenti di cura » o presso le Rappresentanze provinciali dell'opera (n. 215). — XI) Se l'Amministrazione militare sia responsabile per i danni risentiti da cose o persone trasportate su suoi automezzi che, nelle giornate di sciopero, prestino servizio per conto dell'Amministrazione ferroviaria (n. 216). — XII) Se, in definitiva, il risarcimento dei danni suddetti debba ricadere sull'Amministrazione, per conto della quale sia stato effettuato il servizio (n. 216). — XIII) Se alla piena di un fiume possa riconoscersi il carattere di assoluta imprevedibilità, agli effetti del risarcimento dei danni derivati alle opere provvisoriale, ai mezzi d'opera, alle attrezzature di cantiere e ai materiali non ancora posti in opera, relativi ai lavori di costruzione di un ponte di transito su di esso, ai sensi dell'art. 20 del Capitolato d'onere dei lavori delle Ferrovie dello Stato (n. 217). — XIV) Se sia legittima l'imposizione, da parte dell'Amministrazione, di un supplemento di canone di fitto, per ospitalità a persone estranee al nucleo familiare concessa dai ferrovieri che godono di alloggi nelle case economiche ed assimilate dell'Amministrazione medesima (n. 218).

GUERRA. — I) Se, ai sensi dell'art. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137, sia fondata la pretesa di un profugo della ex colonia eritrea, intesa ad ottenere la concessione di una linea automobilistica nel territorio nazionale per il fatto di aver esercitato analoga attività in Eritrea (n. 125). — II) Se i contratti, stipulati dagli organi della repubblica sociale italiana per la condotta della guerra siano da considerarsi contratti di guerra e, pertanto, soggetti alla competenza liquidatrice del Commissariato per i contratti di guerra (n. 126). — III) Se i contratti, stipulati dagli organi della repubblica sociale italiana nell'interesse delle truppe germaniche possano considerarsi stipulati allo stesso titolo dei contratti relativi a necessità delle proprie truppe (n. 126).

IMPIEGO PRIVATO. — I) Se nella espressione « stipendio » contenuta nell'art. 5 del C.C. 25 gennaio 1936, per impiegati di imprese di spedizione, possa intendersi compresa l'indennità di contingenza e se, quindi, anche per essa sia da versare il contributo ivi previsto (n. 33).

II) Se i dipendenti di un consorzio idraulico di 3ª categoria possano essere iscritti all'Istituto Nazionale di Assistenza ai Dipendenti di Enti locali (I.N.A.D.E.L.) (n. 34).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se, in caso di non rinnovo di contratto di lavoro di un salariato dello Stato, sottoposto a giudizio penale, l'Amministrazione sia tenuta alla corresponsione dell'indennità di licenziamento (n. 361). — II) Se i dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato siano compresi fra i soggetti all'assistenza da parte dell'E.N.P.A.S. (n. 362). — III) Se la riassunzione di un pensionato in qualità di impiegato non di ruolo ponga in essere un rapporto di impiego, nuovo rispetto a quello conclusosi col trattamento di pensione (n. 363). — IV) Se sia ammesso il cumulo tra il trattamento di pensione da parte dello Stato e la pensione di invalidità e vecchiaia (n. 363). — V) Se il personale pensionato, riassunto in servizio, sia soggetto all'obbligo dell'assicurazione, ove non abbia raggiunto i limiti di età previsti dalla legge (n. 363). — VI) Se la prestazione di fatto, da parte di privati, di servizi propri del rapporto di pubblico impiego, valga a creare un rapporto di pubblico impiego (n. 364). — VII) Se il beneficio previsto dalla legge 28 dicembre 1950, n. 1079; abbia effetto nel senso che valga a riaprire i termini di applicazione di disposizioni, intese a consentire la sistemazione del personale non di ruolo e che fossero già esaurite alla data del 28 gennaio 1951, nella quale è entrata in vigore la legge medesima (n. 365).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se i contratti di locazione delle case costruite in esecuzione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, godano dell'agevolazione fiscale, di cui all'art. 24 della legge stessa (n. 102). — II) Se il contratto, concernente la locazione di immobili demaniali a favore di un Archivio notarile, vada registrato in esenzione ai sensi dell'art. 94 della legge di registro (art. 1 della tabella all. C) (n. 103). — III) Se il termine di venti giorni, entro il quale i contratti di appalto vanno registrati, decorra, anche nel caso di verbali di aggiudicazione definitiva, dalla data di comunicazione del decreto ministeriale di approvazione (n. 104).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE. — Se debba considerarsi reddito tassabile il diritto trasferito all'erede di percepire una percentuale sugli introiti che la Società concessionaria del diritto di autore per cessione operata dal de cuius, potrebbe in avvenire ricavare dalla utilizzazione delle opere del medesimo de cuius (n. 13).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se la norma dell'art. 2752 cod. civ. riguardante l'estensione dei privilegi che accompagnano i tributi diretti, valga, in forza dell'articolo 2750 stesso codice anche per il privilegio introdotto dall'art. 3 del D.L.C.p.S. 2 luglio 1947, n. 683 (n. 244). — II) Se il contribuente, cui sia stato notificato un accertamento di ufficio, sia dispensato dall'obbligo della dichiarazione e possa fruire del condono di cui all'art. 2 del D.L. 31 gennaio 1948, n. 109, sia nel caso abbia accettato l'accertamento, sia nel caso abbia adito le Commissioni tributarie (n. 245).

INVALIDI DI GUERRA. — I) Se la facoltà dell'Opera Nazionale di Previdenza ed Assistenza agli Invalidi di guerra di rilasciare richieste di concessione speciale IX, nell'ipotesi prevista dal paragrafo 1 (secondo inciso) dell'all. 2 al D.M. 28 febbraio 1951, riguardi soltanto i viaggi che l'invalido deve fare per

recarsi presso la Rappresentanza Provinciale, cui sia iscritto (n. 3). — II) Se la concessione speciale IX spetti all'invalido il quale si rechi per cure presso uno specialista e non presso « stabilimenti di cura » o presso le Rappresentanze provinciali dell'opera (n. 3).

IPOTECHE. — Se l'ipoteca, iscritta sull'immobile danneggiato, da ricostruire ai sensi dell'art. 28 del D.L. 10 aprile 1947, n. 261, a carico del mutuatario, sulla base di una dichiarazione giurata risultata poi falsa quanto al suo diritto di proprietà sull'immobile medesimo, sia valida (n. 12).

LOCAZIONI DI COSE. — I) Se gli aumenti speciali delle pigioni, dipendenti da riparazioni effettuate negli stabili soggetti a proroga legale, debbano essere calcolati nel canone base per i successivi aumenti (n. 79). — II) Se l'obbligo di fornire i locali per i servizi di collocamento ricada, oltre che sui Comuni che siano sede di collocatori o di Sezioni staccate degli Uffici provinciali del lavoro, anche sui comuni capoluoghi di Provincia, nei quali sono dislocati gli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione (n.80). — III) Se i contratti di locazione delle cose costruite in esecuzione della legge 28 febbraio 1949, n. 43, godano dell'agevolazione fiscale, di cui all'art. 24 della legge stessa (n. 81). — IV) Se il contratto, concernente la locazione di immobili demaniali a favore di un Archivio notarile, vada registrato in esenzione ai sensi dell'art. 94 della legge di registro (art. 1 della tabella all. C). (n. 82).

MUTUO. — Se l'Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti (e degli Istituti di Previdenza) possa concedere mutui con contratto (n. 2).

OPERE PUBBLICHE. — I) Se l'Amministrazione possa essere ritenuta responsabile della rovina di un edificio, posto sulla strada pubblica, verificatasi per effetto del traffico pesante svolgentesi sulla strada stessa, senza che sulla medesima fossero realizzati quei particolari accorgimenti tecnici, valevoli ad eliminare ogni scuotimento agli edifici latitanti (n. 37). — II) Se alla piena di un fiume possa riconoscersi il carattere di evento di assoluta imprevedibilità, agli effetti del risarcimento dei danni derivati alle opere provvisorie, ai mezzi d'opera, alle attrezzature di cantiere e ai materiali non ancora posti in opera, relativi ai lavori di costruzione di un ponte di transito su di esso, ai sensi dell'art. 20 del capitolato d'onere dei lavori delle Ferrovie dello Stato (n. 38).

PENSIONI. — I) Se, nel sistema legislativo vigente, una volta accertata l'esistenza di infermità di carattere organico costituzionale, il trattamento di pensione vada corrisposto senza possibilità di limitazioni cronologiche (n. 61). — II) Se il provvedimento, con il quale il giudice delegato autorizzi il curatore a riscuotere la pensione del fallito, entro i limiti consentiti, possa essere ritenuto senz'altro sufficiente nei confronti dell'Amministrazione o debba essere reso definitivo con un perfezionamento della procedura, ai sensi del 1° comma dell'art. 2 del D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 160 (n. 62). — III) Se la riassunzione di un pensionato in qualità di impiegato non di ruolo ponga in essere un rapporto di impiego, nuovo rispetto a quello conclusosi col trattamento di pensione (n. 63). — IV) Se sia ammesso il cumulo tra il trattamento di pensione da parte dello Stato e la pensione di inva-

lidità e vecchiaia (n. 63). — V) Se il pensionato statale, il quale presti la propria opera in aziende private, debba essere assicurato obbligatoriamente ai sensi di legge (n. 63). — VI) Se il personale pensionato, riassunto in servizio, sia soggetto all'obbligo dell'assicurazione, ove non abbia raggiunto i limiti di età previsti dalla legge (n. 63).

POLIZIA. — Se il cittadino, il quale, richiesto dall'Arma dei Carabinieri, partecipi ad un'operazione di polizia giudiziaria e vi rimanga ferito, con perdita della capacità lavorativa, abbia diritto alla liquidazione di un'adeguata pensione o di un indennizzo calcolato secondo i criteri vigenti in materia infortunistica (n. 4).

PORTI. — Se l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato possa essere chiamata a rispondere civilmente delle conseguenze di infortuni, che si verifichino nei porti in occasione dell'esecuzione, da parte del personale delle Compagnie portuali, di manovre a spallata d'uomo mediante le quali viene effettuato lo spostamento dei vagoni sulla banchina (n. 3).

POSTE E TELEGRAFI. — Se le spese occorrenti per un diverso collocamento di tratti di palificazione telegrafica, richiesto da Amministrazioni provinciali e comunali in dipendenza di opere di modifica o di spostamento di tracciato di strade di rispettiva pertinenza, facciano carico alle suddette Amministrazioni o all'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni (n. 42).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA. — I) Se l'E.N. P.A.S. possa esimersi dall'osservanza del disposto dell'art. 193 del T.U. sulle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, circa la necessità di autorizzazione prefettizia per aprire ambulatori medici (n. 7). — II) Se nella espressione « stipendio » contenuta nell'art. 5 del Codice civile 25 gennaio 1936, per impiegati di imprese di spedizione, possa intendersi compresa l'indennità di contingenza e se, quindi, anche per essa sia da versare il contributo ivi previsto (n. 8). — III) Se i dipendenti di un Consorzio idraulico di 3ª categoria possano essere iscritti all'Istituto Nazionale di Assistenza ai Dipendenti di Enti locali (I.N.A.D.E.L.). (n. 9). — IV) Se i dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato siano compresi fra i soggetti all'assistenza da parte dell'E.N.P.A.S. (n. 10). — V) A quale Istituto competa l'assistenza dei dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato (n. 10).

PREZZI. — Se i crediti relativi a revisioni di prezzi rientrino nella competenza del Commissariato per i contratti di guerra (n. 20).

PROFITTI DI GUERRA. — Se il contribuente, cui sia stato notificato un accertamento di ufficio, sia dispensato dall'obbligo della dichiarazione e possa fruire del condono di cui all'art. 2 del D.L. 31 gennaio 1948, n. 109, sia nel caso abbia accettato l'accertamento, sia nel caso abbia adito le Commissioni tributarie (n. 1).

PROPRIETÀ. — I) Se l'involazione nei libri fondiari possa portare, di per sè, a far ritenere costituiti dei diritti, la cui esistenza sia esclusa nel nostro ordinamento giuridico (n. 9). — II) Se l'ipoteca, iscritta sull'immobile danneggiato, da ricostruire, ai sensi dell'art. 28

del D.L. 10 aprile 1947, n. 261, a carico del mutuatario, sulla base di una dichiarazione giurata, risultata poi falsa quanto al suo diritto di proprietà sull'immobile medesimo, sia valida (n. 10).

PROPRIETÀ INTELLETTUALE. — Se debba considerarsi reddito tassabile il diritto trasferito all'erede di percepire una percentuale sugli introiti che la Società concessionaria del diritto di autore per cessione operata dal *de cuius*, potrebbe in avvenire ricavare dalla utilizzazione delle opere del medesimo *de cuius* (n. 12).

REATO MILITARE. — I) Se la rimozione dal grado, di cui all'art. 29 del C.P.M.P. costituisca pena accessoria o effetto penale della sentenza (n. 2). — II) Se l'amnistia impropria sia applicabile alla pena accessoria (n. 2).

REGIONI. — Se la Regione Sarda abbia diritto all'eredità di persona deceduta intestata in Sardegna senza lasciare eredi legittimi successivamente alla data di entrata in vigore dello Statuto della Regione medesima (n. 47).

RESPONSABILITÀ CIVILE. — I) Se la competenza nelle pratiche di incidenti stradali, quando l'incidente stesso sia sorto nel territorio di un Comiliter, diverso da quello dal quale dipende il conducente dell'automezzo interessato, debba radicarsi con riferimento al luogo in cui l'incidente è avvenuto o al rapporto di dipendenza del militare (n. 147). — II) Se l'Amministrazione militare sia responsabile per i danni risentiti da cose o persone trasportate su suoi automezzi che, nelle giornate di sciopero, prestino servizio per conto dell'Amministrazione ferroviaria (n. 148). — III) Se l'Amministrazione militare sia responsabile dei danni, subiti da cose o persone non trasportate per effetto della circolazione di suoi automezzi che, nelle giornate di sciopero, prestino servizio per conto dell'Amministrazione ferroviaria (n. 148). — IV) Se, in definitiva, il risarcimento dei danni suddetti debba ricadere sull'Amministrazione per conto della quale sia stato effettuato il servizio (n. 148). — V) Se l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato possa essere chiamata a rispondere civilmente delle conseguenze di infortuni, che si verificano nei porti in occasione dell'esecuzione, da parte del personale delle Compagnie portuali, di manovre a spalla d'uomo mediante le quali viene effettuato lo spostamento dei vagoni sulla banchina (n. 149). VI) Se il cittadino, il quale, richiesto dall'Arma dei Carabinieri, partecipi ad un'operazione di polizia giudiziaria e vi rimanda ferito, con perdita della capacità lavorativa, abbia di-

ritto alla liquidazione di un'adeguata pensione o di un indennizzo calcolato secondo i criteri in materia infortunistica (n. 150).

SENTENZA CIVILE. — Se annullata la sentenza recante condanna gli alimenti, debba tuttavia darsi esecuzione all'ordinanza di assegnazione dei crediti alimentari ottenuta sulla base di detta sentenza in difetto di impugnazione da parte dell'interessato (n. 8).

SPESE GIUDIZIALI. — Se sia ammissibile la procedura di correzione degli errori materiali, di cui all'articolo 93 del R.D. 17 agosto 1907, n. 602, nel caso in cui, pur recando la decisione la condanna generica dei resistenti alle spese, l'ordinanza di tassazione, abbia invece, ritenuto soccombenti soltanto alcuni dei resistenti medesimi (n. 9).

STRADE. — I) Se le spese occorrenti per un diverso collocamento di tratti di palificazione telegrafica, richiesto da Amministrazione provinciali e comunali in dipendenza di opere di modifica o di spostamento di tracciato di strade di rispettiva pertinenza, facciano carico alle suddette Amministrazioni o all'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni (n. 9). — II) Se l'Amministrazione possa essere ritenuta responsabile della rovina di un edificio, posto sulla strada pubblica, verificatasi per effetto di traffico pesante svolgentesi sulla strada stessa, senza che sulla medesima fossero realizzati quei particolari accorgimenti tecnici valevoli ad eliminare ogni scuotimento agli edifici latitanti (n. 10).

SUCCESSIONI. — I) Se la Regione Sarda abbia diritto all'eredità di persona deceduta intestata in Sardegna, senza lasciare eredi legittimi, successivamente alla data di entrata in vigore dello Statuto della Regione medesima (n. 41). — II) Se le spese funerarie sostenute da un terzo rientrino nell'ambito dei debiti ereditari (n. 42). — III) Se debba considerarsi reddito tassabile il diritto trasferito all'erede di percepire una percentuale sugli introiti che la Società, concessionaria del diritto di autore per cessione operata dal *de cuius*, potrebbe in avvenire ricavare dalla utilizzazione delle opere del medesimo *de cuius* (n. 43).

TRASPORTO. — I) Se lo sciopero del personale ferroviario possa integrare l'evento estraneo all'esercizio ferroviario che, a norma dell'art. 43, par. 2, lett. h) delle CC.TT., vale ad aumentare i termini di resa delle merci trasportate (n. 31). — II) Se l'Amministrazione militare sia responsabile per i danni risentiti da cose o persone trasportate su suoi automezzi che, nelle giornate di sciopero, prestino servizio per conto dell'Amministrazione ferroviaria (n. 32).

